PROCAM – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**COOPERAÇÃO E CONFLITO NAS ÁGUAS DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO INTEGRADA NO “TRECHO PAULISTA”**

RICARDO CARNEIRO NOVAES

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Orientador:
Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi

SÃO PAULO

JUNHO DE 2006

PROCAM – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**COOPERAÇÃO E CONFLITO NAS ÁGUAS DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO INTEGRADA NO “TRECHO PAULISTA”**

RICARDO CARNEIRO NOVAES

Orientador:

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi

Este exemplar corresponde a redação final da Tese de Doutorado defendida e aprovada em 21 de agosto de 2006.

Banca de Defesa:

Prof.^a. Dr.^a. Leila da Costa Ferreira

Prof.^a. Dr.^a. Ana Paula Fracalanza

Prof. Dr. Roberto Luiz do Carmo

Prof. Dr. Wagner da Costa Ribeiro

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi

Ao meu grande amigo

Hugo Liva.

In memoriam

Agradecimentos

São muitas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho. Início agradecendo especialmente ao Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi por sua orientação sempre dedicada, competente e tranqüila. Por tem permitido minhas insistentes investidas em caminhos teórico-metodológicos que não raro se mostrariam inadequados ou intransponíveis. E por, nos momentos necessários, resgatar-me desses caminhos sinalizando novas e melhores estratégias.

Agradeço também:

- Aos colegas do "Grupo de Pesquisa em Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos no Brasil; Dimensões Institucionais, Sociais, e Territoriais", pela rica e prazerosa convivência, compartilhando ansiedades e descobertas;
- Aos Professores Ricardo Abramovay (Procam / FEA-USP); Lucia da Costa Ferreira (IFCH-Unicamp); Maria Hermínia Tavares de Almeida, (DCP, FFLCH-USP), Leandro Piquet Carneiro (DCP, FFLCH-USP), e Eduardo Cesar Marques (DCP, FFLCH-USP), pela consistente formação que recebi em seus cursos.
- Aos Professores Roberto Luiz do Carmo e Ricardo Abramovay por suas valiosas contribuições em meu exame de qualificação;
- Aos coordenadores e ao conjunto de pesquisadores associados ao Projeto Marca D'Água, pela oportunidade de estar inserido nesse coletivo, partilhando seus acúmulos.
- Ao Fundo de Recursos Hídricos (CT-HIDRO) / CNPq-Finep, que viabilizou financeiramente esta pesquisa, através de Bolsa de Doutorado.
- Aos colegas participantes do Grupo Temático "Recursos Hídricos: atores sociais, gestão e territorialidade", da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, ANPPAS, que acompanharam e contribuíram para a evolução desta pesquisa.
- Aos entrevistados Antonio Evangelista de Souza, Benedito Jorge dos Reis, Edilson de Paula Andrade, Flávio Simões, Izabel Lavendowski, João Rodrigues, Joaquim Rodrigues dos Santos, José Machado, Luiz Gonzaga dos Santos, Romildo de Souza, e Rui Brasil Assis; pela colaboração e confiança.
- Aos técnicos e funcionários do CEIVAP e do CBH-PS pelo apoio sempre prestativo e atencioso na disponibilização de informações e documentos;
- Aos funcionários do Procam, sempre solícitos;

E, em especial, à Renata, esposa e companheira. Por tudo.

A mesma bacia

"No outro dia, ouvi a conversa de duas pessoas tentando definir uma afinidade geográfica. Sabiam que vinham da mesma região mas não conseguiam localizar-se exatamente. Já tinham esgotado as reminiscências de lugares e paisagens que pudessem ter em comum, as famílias, as histórias e os personagens da região guardados no folclore de cada um, e agora enveredavam pelos rios. Que rio passava perto, que rio não passava, que correntes e remansos banhavam o passado conjunto dos dois? Até que ouvi um deles concluir, desistindo:

– Não viemos nem da mesma bacia.

Fiquei pensando como é raro você encontrar alguém com que não compartilhe um mesmo sistema de rios metafóricos, ainda que o rio que você conheça seja um afluente de um afluente do rio do outro. Você pode conhecer a nascente e ele a foz do mesmo rio.

Vocês podem precisar de um esforço para encontrar a ligação – um riacho que vai dar num regato que deságua num braço morto – ou inferir uma ligação subterrânea ou, no caso dos sistemas não serem os mesmos mas serem próximos, improvisar um canal. Mas às vezes acontece de encontrar alguém com quem você não tem nem um córrego em comum. Nem um filete d'água.

Não é uma questão de experiências e valores diferentes, de convicções que não fecham e opiniões que não batem. Não é só falta de assunto. É uma incompatibilidade total, irredimível sequer por, sei lá, um gosto comum por banana frita. Vivemos num mundo em que todos vêm de uma determinada bacia de referências interligadas e é isso que nos permite até brigar sem nos estranharmos, ou até nos estranharmos sem brigar para sempre. Mas de vez em quando nos deparamos com o pior tipo de estrangeiro, um conterrâneo de outra bacia. Vemos as mesmas coisas, falamos a mesma língua, mas não adianta. Não temos os mesmos rios".

Luiz Fernando Veríssimo.

Sumário

Introdução

Apresentação Geral	13
Objetivo Geral e Específicos	17
Definição do Problema da Pesquisa	17
Hipótese	18
Metodologia	18
Articulações da Pesquisa	19
Encadeamento dos Capítulos	20

Capítulo 1. Marco Teórico

1.1. Instituições e neoinstitucionalismo	23
1.2. As correntes de pensamento neoinstitucionalista	27
1.3. Gênese e mudança institucional	31
1.4. As contribuições do Neoinstitucionalismo à análise de políticas públicas	35
1.5. Eficiência Institucional e Capital Social	39
1.6. O uso da abordagem neoinstitucionalista para a análise das políticas de gestão de recursos hídricos no Brasil	41

Capítulo 2. A Gestão de Recursos Hídricos no Brasil

2.1. Antecedentes	43
2.2. A construção do atual sistema de gestão de Recursos Hídricos no Brasil	46
2.3. O modelo paulista e suas influências na Política Nacional de recursos hídricos	47
2.4. A construção do modelo federal	51
2.5. O novo marco legal brasileiro: a Lei 9433/97	53
2.6. Implicações do novo modelo: desafios e temas para reflexão	58

Capítulo 3. A Bacia do Rio Paraíba do Sul e as experiências de gestão

3.1. Caracterização e relevância da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul	67
3.2. A gestão das águas na Bacia: antecedentes e complexidade atual	74

Capítulo 4. A Gestão na Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul. Limites e desafios institucionais à gestão integrada. 1993-2005.

4.1. Fase 1 – Montagem do Sistema	84
4.2. Fase 2 – Rotas paralelas	100
4.3. Fase 3 – Intensificação dos conflitos	104
4.4. Fase 4 – A reaproximação	130
4.5. Fase 5 – Cenário atual e perspectivas futuras	144

Capítulo 5. Considerações Finais

Bibliografia

Anexos

LISTA DE TABELAS E QUADROS:

Quadro 1	Bases da gestão de recursos hídricos em âmbito federal e paulista	14
Quadro 2	Fluxo explicativo do papel das instituições.	26
Quadro 3	Sistema de Gestão de Recursos Hídricos em São Paulo.	51
Quadro 4	Atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	55
Quadro 5	Planejamento de recursos hídricos no Brasil	55
Quadro 6	Comparativo da composição dos Comitês no modelo federal e paulista	63
Quadro 7	Distribuição territorial e populacional da área da Bacia	68
Quadro 8	Uso da Água da Bacia.	70
Quadro 9	Instituições e Organismo com atuação na Bacia do Paraíba do Sul	79
Quadro 10	Comparativo entre CBH-PS e CEIVAP	80
Quadro 11	Cooperação e Conflito na Bacia do Rio Paraíba do Sul	83
Quadro 12	Convênio de Integração entre a ANA e os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. p8.	116
Quadro 13	Box explicativo sobre a AGEVAP	121
Quadro 14	Termo de Cooperação Técnica firmado entre CBH-PS e a AGEVAP.	136
Quadro 15	Participantes na reunião de 14/12/2005	141
Quadro 16	Cronologia da Gestão	
16.1	Antecedentes (1934 – 1987)	149
16.2	Montagem do Sistema (1987 – 1992)	150
16.3	Montagem do Sistema (1993 – 1997)	151
16.4	Rotas paralelas (1998 – 2000)	153
16.5	Intensificação dos conflitos (2000 – 2003)	154
16.6	Reaproximação e cenário atual (2004 – 2006)	157
Quadro 17	Diretorias do CBH-PS, CEIVAP e AGEVAP (da criação até 2006)	159

LISTA DE FIGURAS E MAPAS:

Figura 1.	Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.	15
Figura 2.	Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, trecho paulista.	16
Figura 3.	Unidades de Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo	49
Figura 4.	Dominialidade dos Recursos Hídricos no Brasil	60
Figura 5.	Mapa de localização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.	67
Figura 6.	Mapa da cobertura vegetal	69
Figura 7.	Representação esquemática do complexo hidrelétrico da Bacia do Rio Paraíba do Sul.	72
Figura 8.	Caracterização esquemática do sistema de transposição das águas da Bacia do Paraíba do Sul para a Bacia do Rio Guandu.	74
Figura 9.	Comitês atuantes na Bacia do Rio Paraíba do Sul ("mosaico institucional").	78
Figura 10.	Mapa do trecho afetado pelo acidente ambiental de Cataguases.	125
Figura 11.	Reunião entre ANA, CEIVAP, AGEVAP e representantes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.	139

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1.	Armazenamento Equivalente do Paraíba do Sul. Período (fev-abril) 2001/2004.	132
Gráfico 2.	Armazenamentos Equivalentes da Bacia do Alto Paraíba do Sul ao final do período de chuvas. 1984-2004.	133
Gráfico 3.	Histórico dos Armazenamentos dos Reservatórios de Paraibuna e Jaguari. 1993-2004.	133

LISTA DE ANEXOS:

ANEXO 1	DELIBERAÇÃO CEIVAP 03/2001	177
ANEXO 2	DELIBERAÇÃO CEIVAP 04/2001	178
ANEXO 3	DELIBERAÇÃO CEIVAP 05/2001	179
ANEXO 4.	DELIBERAÇÃO CEIVAP 08/2001	180
ANEXO 5	RESOLUÇÃO CNRH No. 19, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2001	181
ANEXO 6	CONVÊNIO DE INTEGRAÇÃO ENTRE A ANA E OS ESTADOS DE SP, RJ E MG	182
ANEXO 7.	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FIRMADO ENTRE CBH-PS E A AGEVAP	183

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABRH	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
AGEVAP	Associação Pró Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CBH-PSM	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e da Serra da Mantiqueira
CBH-PS	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul ("comitê paulista")
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos (RJ)
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEEIVAP	Comitê Executivo de Estudos Integrados do Vale do Paraíba do Sul
CEIVAP	Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (SP)
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COFEHIDRO	Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (SP)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental (MG)
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais (MG)
COPPE	Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia)
COPPETEC	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos
CORHI	Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (SP)
CRH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (SP)
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
COVAP	Comissão do Vale do Paraíba
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CT-Hidro	Fundo Setorial de Recursos Hídricos / CNPq-FINEP
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (SP)
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente (MG)
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (RJ)
Fehidro	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (SP)
FEMANT	Federação Municipal das Associações de Amigos de Bairros de Taubaté
FGV / EBAPE	Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Furnas	Furnas Centrais Elétricas S/A
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas (MG)
LABHID	Laboratório de Hidrologia e Estudos de Meio Ambiente da COPPE/UFRJ
Light	Light Serviços de Eletricidade S.A.
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos (SP)
PPG	Projeto Preparatório para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul
PQA	Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEMADS	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro
SERLA	Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagos (RJ)
SINTAEMA	Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos (MMA)
SERHS	Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do Estado de São Paulo
UGRHI	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SP)

RESUMO

Esta Tese analisa os condicionantes, os limites e as possibilidades postos à efetivação de uma gestão efetivamente integrada em bacias hidrográficas de dupla dominialidade, contextualizando tais questões ao modelo de gestão em implantação no Brasil a partir do início da década de 90. O trabalho está focado na gestão das águas da bacia do Rio Paraíba do Sul, analisando o processo histórico de construção do sistema e seus impactos nas estratégias de convivência entre os dois diferentes organismos atuantes no trecho paulista da bacia: o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS), responsável especificamente pela gestão no trecho paulista da bacia; e o Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), com jurisdição sobre a totalidade da bacia.

O marco conceitual deste estudo apóia-se, principalmente, nas contribuições de autores situados no campo reconhecido como **neoinstitucionalista**. Promoveu-se um minucioso resgate do processo de implantação das diferentes “instituições políticas” relacionadas à gestão das águas da bacia, contextualizando assim o “processo político” de convivência entre os dois modelos de gestão retratados, abrindo-se dessa maneira perspectivas mais amplas para a análise dos conteúdos e dos impactos decorrentes dessas políticas. Para o adequado desenvolvimento deste estudo foi realizado o acompanhamento – tanto documental, quanto presencial - das atividades de ambos os Comitês. A pesquisa está também apoiada em entrevistas com um amplo conjunto de informantes centrais. O relato do histórico da gestão no trecho analisado foi organizado em cinco períodos, retratando movimentos de conflito e cooperação entre os atores. Apesar dos diversos desafios ainda a serem enfrentados rumo à integração, os dados coletados apontam para um gradual avanço na maturidade do sistema de gestão de recursos hídricos, com perspectivas positivas rumo à implantação de ações coordenadas e cooperativas na bacia. Esse movimento também explicita a dimensão temporal como um importante fator a ser considerado no processo de mudança institucional.

Abstract

This study examines the possibilities and the restraints of the establishment of an effective Integrated Water Resource Management System in the Paraíba do Sul River Basin in the context of the new Brazilian water management policy started in the 1990s.

The research focused on the institutional and jurisdictional complexity of this management, particularly in the São Paulo State section. This study analyzes those institutional frameworks, their articulations and overlaps, and the outcomes on sustainable water use. The research was based on documental analysis and interviews.

The management history report of the analyzed section was organized into 5 moments, depicting points of contention and cooperation among the ones involved.

The gathered data point to a gradual improvement in the evolution of Integrated Water Resource Management System with positive perspectives towards the implementation of coordinated and cooperative actions in the Basin.

Introdução

Essa pesquisa tem como eixo central a análise da gestão dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, focando-se nos limites e possibilidades de implantação e funcionamento de um sistema de gestão integrada dessas águas.

Este paradigma inovador, em implantação no Brasil desde o início da década de 90 e ainda hoje em fase de maturação, é assentado - tanto nas esferas federal quanto estaduais - sobre alguns pilares comuns, entre os quais se pode destacar:

- a identificação da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento;
- o reconhecimento do uso múltiplo da água;
- a instituição da água como bem de valor social e dotado de valor econômico;
- a defesa da gestão participativa, através de estruturas descentralizadas e integradas.

Neste contexto, a bacia do Paraíba do Sul merece destaque não apenas por sua relevância social, econômica e ambiental mas, sobretudo, pelas características de inovação presentes nos instrumentos adotados para a gestão de suas águas, tanto pela União quanto pelos estados. Entretanto, são muitos os desafios ainda postos à implantação de políticas integradas de gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas de tamanha complexidade. A bacia do Rio Paraíba do Sul, rio de domínio da União²⁷, é um exemplo paradigmático de complexidade institucional.

Essa bacia assiste ao permanente estranhamento entre a independência jurídico-administrativa de seus sistemas de gestão constituintes (tanto federal, como dos estados

²⁷ A Constituição Federal considera de **domínio público** todas as águas, preceituando que:

a) “**são bens da União** os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais” (art. 20, “caput” combinado com o inciso III); (grifo nosso).

b) “incluem-se entre os **bens dos Estados** as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (art. 26, “caput” combinado com o inciso I);

de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e a interdependência natural de seus sistemas hidrológicos.

A coexistência na mesma bacia de águas classificadas como de domínio federal e de domínio estadual confere dificuldades adicionais à realização de ações articuladas de gestão. Tal situação se configura como um desafio ainda não equacionado de forma satisfatória no Brasil, obstruindo a implementação – de forma articulada - dos principais instrumentos de gestão, tais como os Planos de Bacia, a cobrança pelo uso da água, e o funcionamento integrado das Agências de Bacia, braços operativos dos Comitês.

O recorte espacial desta pesquisa concentra-se no trecho paulista da bacia, constituindo-se então como o objeto central de análise o processo de construção das relações entre as instituições e organismos de “âmbito federal” e as de âmbito circunscrito ao Estado de São Paulo. Para tanto se fez necessário proceder ao retrospecto e à análise comparativa envolvendo o modelo paulista e o modelo federal de gestão de recursos hídricos, analisando-se entre outros os aspectos resumidamente apresentados no quadro abaixo:

	Federal	Estado de São Paulo
Estrutura do sistema de gestão	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (ANA - Agência Nacional de Águas; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Comitês de Bacia)	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, SP (Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Comitês de Bacia; Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos; Fehidro)
Base jurídica	Constituição Federal; Lei Federal 9433/97.	Constituição Estadual; Lei Estadual 7663/91
Organismos Gestores com atuação no trecho paulista da bacia do Rio Paraíba do Sul	Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP)	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS)

Quadro 1. Bases do modelo de gestão de recursos hídricos no âmbito federal e paulista.

O resgate do processo de implantação dessas diferentes instituições políticas - incluindo-se aí os ordenamentos jurídicos, políticos e administrativos adotados tanto em nível federal quanto estadual relacionadas à gestão das águas da bacia (*polity*) - serviu como eixo narrativo para a descrição do processo político de convivência entre os dois modelos de gestão retratados (*politics*). Buscou-se assim a construção de uma abordagem que possibilitasse perspectivas mais amplas para a análise dos conteúdos e dos impactos decorrentes dessas políticas (*policy*).

Neste trabalho foi dado destaque ao processo de convivência entre os dois diferentes organismos atuantes no trecho paulista da bacia: o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS)²⁸, responsável especificamente pela gestão no trecho paulista da bacia; e o Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), com jurisdição sobre a totalidade da bacia.

O mapa a seguir destaca a bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, ocupando trechos dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, e Minas Gerais.

Figura 1. Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, Fonte: Fundação Coppetec. 2002

28 Criado em 1994 como Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e da Serra da Mantiqueira (CBH-PSM). Em 2001, com a criação de um organismo específico para a Serra da Mantiqueira, foi renomeado Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS).

Em destaque, abaixo, o trecho paulista da bacia do Rio Paraíba do Sul.

Figura 2. Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, trecho paulista. *Fonte: Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. CBH-PS*

Pode-se afirmar que ao longo da última década a construção de mecanismos voltados à gestão integrada nas águas do trecho paulista da bacia tem se deparado com um processo envolvendo estratégias tanto de cooperação quanto de conflito entre o modelo de São Paulo (materializado no CBH-PS) e as iniciativas de gestão federal (principalmente via CEIVAP e ANA). Conforme se relata nesse estudo, observa-se uma relação não raro conflituosa entre os dois modelos aqui analisados, cujas origens remontam a momentos anteriores à criação de seus organismos de bacia (CBH-PS criado em 1994; e CEIVAP em 1996). O resgate e a valorização do processo histórico de construção destas instituições - e das tensões daí decorrentes - mostram-se vitais para a compreensão das dinâmicas atuais, assim como para vislumbrar possíveis perspectivas de articulação futura, pois – conforme destacado no capítulo teórico – tais instituições são moldadas ao longo da história. Nessa análise temporal será dado destaque também às recentes iniciativas de implantação de estratégias articuladas e voltadas à gestão integrada das águas da bacia.

Essa narrativa tem por eixo central o relato deste complexo movimento de cooperação e conflito, de sístoles e diástoles, analisando seus principais condicionantes institucionais, buscando-se investigar os conseqüentes impactos na qualidade ambiental da bacia, notadamente na qualidade e quantidade de suas águas.

Objetivos:

Esta Tese tem por **objetivo geral** – a partir de um olhar focado para o trecho paulista da bacia do Rio Paraíba do Sul – 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.

Entre os **objetivos específicos** desta pesquisa, podemos destacar:

- Resgatar e registrar o processo histórico relacionado à gestão das águas na bacia do Rio Paraíba do Sul, notadamente em seu trecho paulista;
- Analisar as dinâmicas de interação - cooperação e conflito - envolvendo os dois sistemas atuantes nesse trecho da bacia, buscando-se investigar os principais mecanismos e condicionantes que influenciaram tal processo, assim como os impactos decorrentes dessas políticas.

O **problema central** da pesquisa está relacionado, portanto, aos desafios e limites postos à implantação de um modelo de gestão integrada de recursos hídricos em bacias de dupla dominialidade, processo recente e em plena construção no Brasil.

A despeito dos argumentos favoráveis à integração serem compartilhados por parcela significativa dos atores envolvidos, na prática tal intenção tem se deparado com inúmeros obstáculos. No caso da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul tal questão é central. Após quase uma década de convivência os dois comitês atuantes no trecho paulista (CBH-PS e CEIVAP), e apesar dos avanços que serão destacados, ainda são pontuais as estratégias efetivas de articulação.

Emerge, num contexto dado pela recente inovação institucional, um conjunto de questões que se colocam ao longo de todo o debate a ser apresentado neste estudo. Entre as quais merecem ser destacadas:

- Quais instrumentos e arranjos permitem uma maior integração, podendo sinalizar possíveis avanços rumo à gestão integrada?
- Qual o futuro reservado aos “comitês de trecho” (de âmbito estadual ou interestadual), frente aos Comitês de Integração de âmbito federal?
- Quais são as perspectivas para a desejável convivência articulada e integrada entre as diferentes instâncias de gestão?

A Hipótese

A implantação e o funcionamento do sistema de gestão das águas no trecho paulista da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul são aqui compreendidos enquanto um complexo processo de mudança institucional, num ambiente inicial de incertezas, marcado por desconfianças e conflitos. A necessidade de convivência entre esses atores, dada pela interdependência natural de seus sistemas hidrológicos, gerou com o tempo a criação de um ambiente favorável à adoção de iniciativas articuladas, refletindo uma menor desconfiança mútua, constituindo-se como uma relevante experiência de aprendizagem social.

Metodologia:

A condução da pesquisa tem por base o resgate do processo de implantação das diferentes instituições políticas - ordenamentos jurídicos, políticos e administrativos – adotados, tanto em nível federal quanto estadual, relacionadas à gestão das águas da bacia. Esse mapeamento serviu como eixo narrativo para a descrição e análise do processo político de convivência entre os dois modelos de gestão retratados.

Realizou-se ao longo dos últimos anos o acompanhamento – tanto documental, quanto presencial - das atividades de ambos os Comitês. A participação em dezenas de reuniões Plenárias e de Câmaras Técnicas possibilitou um importante acúmulo no conhecimento sobre as dinâmicas internas envolvendo os dois organismos.

Paralelamente, tal envolvimento favoreceu o contato e a interlocução privilegiada com parcela significativa dos atores envolvidos, os quais se constituíram enquanto fontes fundamentais para a pesquisa. A coleta de documentos teve como base pesquisas nos acervos das secretarias executivas dos Comitês CBH-PS e CEIVAP, contando também com pesquisas em suas páginas eletrônicas, assim como busca nos órgãos de imprensa regional. Procurou-se também aqui explorar o valioso acúmulo de estudos e pesquisas acadêmicas focados na gestão das águas da bacia. Incorporou-se nesta pesquisa também um amplo conjunto de informações e análises desenvolvidas no contexto do **Projeto Marca D'Água** e relacionados à bacia do Rio Paraíba do Sul. A partir desse conjunto de informações o histórico da gestão no trecho analisado foi organizado em cinco períodos seqüenciais, destacando-se os principais momentos de conflito e cooperação entre os atores.

Articulações desta pesquisa.

Este estudo foi realizado no âmbito do “**Projeto Marca D'Água**”, rede de pesquisadores de diversas instituições no Brasil e Exterior que visa, entre outros objetivos, investigar, comparar e acompanhar a formação e o funcionamento de dezenas de organismos de gestão de bacias hidrográficas no Brasil. O Projeto Marca D'Água foi desenvolvido com apoio financeiro do Fundo de Recursos Hídricos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq / CT-Hidro), assim como das Fundações Hewlett (EUA), e MacArthur (EUA).

Esta pesquisa está também inserida nas atividades desenvolvidas pelo “**Grupo de Pesquisa em Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos no Brasil; Dimensões Institucionais, Sociais, e Territoriais**”, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, PROCAM-USP, sob coordenação do Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi.

Encadeamento dos Capítulos

O **Capítulo 1** é dedicado ao **marco conceitual** deste estudo, o qual se apóia nas contribuições de autores situados no campo reconhecido como neoinstitucionalismo. Tal opção teórica se deu em função deste referencial se mostrar especialmente adequado para a análise de políticas públicas em sistemas de elevada complexidade, condizente, portanto, com o quadro aqui descrito. A montagem, a consolidação e a articulação dos principais organismos e instrumentos de gestão são aqui analisados enquanto processos de “mudança institucional” e de “criação de novas instituições”. Neste contexto, a aplicação de importantes conceitos constituintes da abordagem neoinstitucionalista possibilitou avanços significativos em nossas análises.

O **capítulo 2** tem por objetivo apresentar as **bases do atual Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos** adotado no Brasil. O capítulo busca retratar e discutir seus antecedentes, o contexto social e político que permitiu seu desenvolvimento, e as principais implicações e desafios postos por esse novo modelo para a gestão dos recursos hídricos.

O **Capítulo 3** é dedicado a apresentar a **bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**, atentando para as suas **dimensões físicas, socioeconômicas, e institucionais**. Os antecedentes e a complexidade no atual **sistema de gestão de suas águas** são também destacados. O capítulo também introduz a discussão sobre os desafios postos à gestão integrada especificamente no trecho paulista da bacia, frente ao latente conflito entre o modelo paulista e o modelo de gestão federal.

O **capítulo 4** está focado na descrição e na análise dos limites, condicionantes e possibilidades de implementação de uma gestão efetivamente integrada na gestão das águas no trecho paulista da bacia do Rio Paraíba do Sul. O capítulo apresenta o processo de montagem e de convivência entre os dois organismos gestores com atuação no trecho: o comitê paulista CBH-PS; e o comitê federal CEIVAP.

O **Capítulo 5** retoma a discussão das principais questões inicialmente levantadas, analisadas à luz do referencial teórico utilizado e com base nos dados coletados na pesquisa. Situam-se nele as conclusões e encaminhamentos desta pesquisa.

Por fim, seguem **Bibliografia e Anexos**.

Capítulo 1

Marco Teórico

A construção do referencial teórico utilizado nessa pesquisa se dá, principalmente, através do uso de alguns conceitos e ferramentas analíticas oriundos da perspectiva neoinstitucional. Considerada uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em particular nos estudos sobre políticas públicas, o neoinstitucionalismo traz como pressuposto básico a idéia de que o comportamento dos atores sociais é afetado diretamente pelo contexto institucional. (ANDREWS, 2004).

Tal abordagem se mostra extremamente profícua para a condução de análises relacionadas aos desafios postos à construção do atual modelo de gestão de recursos hídricos no Brasil. Esse se desenvolve enquanto um processo multifacetado, envolvendo uma enorme gama de atores - públicos, privados, e não-governamentais - inseridos em distintas arenas, articulados e rearticulados continuamente numa complexa teia de relações institucionais e pessoais. Os desafios observados na construção do modelo de gestão para a bacia do Rio Paraíba do Sul podem ser tomados como exemplos paradigmáticos da complexidade existente na articulação de uma vasta rede envolvendo atores públicos (nas esferas municipais, estaduais e federal), usuários de água (públicos ou privados), e sociedade civil.

A abordagem neoinstitucionalista fornece um interessante arcabouço conceitual para a análise dos impactos resultantes da incorporação de regras e procedimentos sobre os padrões de comportamento dos indivíduos e das organizações. Tal perspectiva possibilita assim uma maior compreensão sobre o processo de como a adoção de novas normas, convenções ou arranjos podem provocar mudanças significativas no mundo sócio-político.

1.1. Instituições e neoinstitucionalismo

A noção de “instituição” é uma categoria de amplo uso nas Ciências Sociais e tem sido empregada com significados muitas vezes distintos ou, até mesmo, vagos e imprecisos. Tal dinâmica se deve principalmente à amplitude dada ao termo que, a princípio, poderia abarcar um vasto conjunto de significados.

De modo geral, as instituições podem ser descritas como o conjunto especial ou específico de normas e relações que canalizam comportamentos a fim de atender as necessidades humanas. (BUTTEL, 2001: p.10). Incluem-se aí as regras formais e informais da sociedade que regulam as interações humanas e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos.

Nesse sentido, as instituições fornecem os valores morais e ou cognitivos tanto para a interpretação da realidade como para a ação humana. Incluem constrangimentos formais (normas, leis, regras) e informais (convenções, códigos de conduta, valores) de modo tanto a orientar os indivíduos sobre aquilo que lhes é proibido fazer, como para indicar sob quais condições devem fazer aquilo que lhes é permitido. (NORTH, 1990).

As instituições, portanto, representam arranjos e estratégias socialmente construídos, favorecendo muitas vezes a obtenção de conquistas coletivas e reprimindo as racionalidades individuais que estejam baseadas em opções oportunistas egoístas.

Os autores institucionalistas e neo-institucionalistas enfatizam a importância das instituições como uma estratégia central para a superação dos dilemas da ação coletiva, situações nas quais os indivíduos agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências, comprometendo assim a obtenção de um possível resultado adequado para todo o coletivo (considerando-se que poderia ser possível encontrar alternativas que garantissem resultados adequados individual e coletivamente). Considera-se que tais dilemas se produzem pela ausência de arranjos institucionais que se existentes impediriam, através da coerção, que cada ator adotasse uma estratégia para maximização de seus ganhos individuais. Entre os exemplos clássicos de “dilemas da ação coletiva” os mais conhecidos são o “dilema do prisioneiro”, e a “tragédia dos comuns”.

Dessa maneira, conforme observado por LEVI (1991: 83), *“as instituições resolvem problemas de ação coletiva trazendo à tona contribuições de indivíduos que, por sua vez, não conseguem realizar seus desígnios a não ser que alguém (ou algumas pessoas) tenha o poder de coordenar, ou coagir, ou mobilizar um grupo de pessoas para agir conjuntamente”*. Isso explicita também o componente coercitivo presente nesta noção.

A eficiência dessas novas instituições seria condicionada pela clara definição de normas e pelo grau de interação social presente entre os atores. Estes fatores estão diretamente associados à existência de relações de confiança entre os atores, à consolidação de sistemas de supervisão mútua e de sanções e ao estabelecimento de compromissos críveis. (OSTROM, 1990).

Esse novo olhar sobre o papel das instituições tem nas últimas décadas promovido um movimento de questionamento dos modelos explicativos tradicionalmente utilizados tanto nas Ciências Sociais, principalmente na Ciência Política, quanto também pela teoria econômica. Apesar desta reaproximação comum, podemos perceber distintas abordagens acerca do papel das instituições, baseadas principalmente na apropriação específica dada ao conceito no âmbito de cada disciplina.

Esse movimento de resgate da dimensão institucional enquanto relevante variável explicativa compõe o neoinstitucionalismo. Surgido principalmente entre as décadas de 70 e 80, o neoinstitucionalismo *“emerge tanto como resposta à crise dos paradigmas tradicionais – o behaviorismo, o funcionalismo e o marxismo, como às abordagens racionalistas e formalistas das instituições. De certa forma, estas abordagens estão relacionadas ao “velho” institucionalismo que não reconhece uma lógica própria no funcionamento das instituições, identificando-as como partes de um sistema maior e cumprindo funções pré-determinadas*. (BORINELLI, 2002:p9).

No “institucionalismo tradicional” as instituições sociais eram consideradas como as variáveis explicativas para um amplo conjunto de problemas considerados como centrais por cada uma das correntes desta abordagem, constituindo-se em estudos detalhados de configurações estruturais administrativas, legais e políticas. Mas, em sua maioria, tais estudos eram profundamente normativos e pouco comuns sob o formato de análise comparativa (THELEN E STEINMO, 1992).

Os diferentes campos desse institucionalismo (seja na Sociologia, com Weber; na Economia, com Veblen e Commons; ou na Ciência Política, com Burgess and Willoughby) tinham ainda em comum a compreensão das instituições sociais formalmente organizadas meramente enquanto arenas dentro das quais ocorreria a ação política (MARCH E OLSEN,1983). O neoinstitucionalismo, compreendido como um movimento de resgate e de renovação quanto à importância dada às instituições, contextualiza-se, conforme observado por MARCH E OLSEN (1983), numa "*consequência cumulativa da transformação moderna das instituições sociais*". Para esses autores as instituições (sejam elas políticas, econômicas ou sociais) são hoje muito mais complexas e respondem por uma importância inédita no mundo contemporâneo, influenciando fortemente a vida social.

O esquema abaixo, inspirado em PIRES (2001) (baseado nas proposições de GOODIN, 1997) e enriquecido pos contribuições de outros autores, aponta algumas das principais características do neoinstitucionalismo:

Quadro 2. Fluxo explicativo do papel das instituições. Baseado em PIRES (2001) e GOODIN (1997).

1.2. As correntes de pensamento neoinstitucionalista

Dada a ambigüidade do termo “instituição”, aliada às distintas interpretações conferidas a tal noção nas diferentes disciplinas, recomenda-se falar de correntes de pensamento “neoinstitucionalista” ao invés de “um único neoinstitucionalismo”.

Nesse sentido, podem-se apontar distintas abordagens institucionalistas influenciando transversalmente as diferentes disciplinas, e ao mesmo tempo, em diferentes possíveis leituras no interior de cada disciplina. De modo geral a literatura internacional tem apontado três principais linhas constituintes do neoinstitucionalismo: o **institucionalismo histórico**; o **institucionalismo da escolha racional**; e o **institucionalismo sociológico**.

THÉRET (2003) utiliza-se dessa mesma categorização para analisar de forma transversal a dimensão institucionalista nos campos disciplinares da Economia²⁹, da Sociologia, e da Ciência Política. Na Ciência Política HALL e TAYLOR (1996) se utilizam também destas três categorias (denominadas pelos autores como “três escolas de pensamento”). A distinção entre essas abordagens se dá, segundo os autores, em dois eixos principais: a dinâmica da relação entre instituições e comportamento individual; e no processo de gênese e de transformação das instituições.

A seguir são apontadas algumas das principais características dessas abordagens.

O chamado “**neoinstitucionalismo da escolha racional**” tem as instituições como arranjos compostos por atores individuais que tomam decisões e agem por auto-interesse, a partir das escolhas pessoais, de modo a maximizar seus ganhos. A causa dos problemas da ação coletiva de que sofrem as instituições estaria justamente no

²⁹ No campo da Economia, Théret (2003) observa também a possibilidade de encontrarmos as três tipologias. Para o autor, a principal abordagem neoinstitucionalista na Economia – a Nova Economia Institucional, NEI – estaria mais fortemente associada ao institucionalismo da escolha racional. Autores vinculados à “Nova Economia Institucional” defendem que a construção de instituições (a definição das “regras do jogo”) é um elemento de diminuição dos “custos de transação”, entendidos esses como os custos “de se fazer cumprir e fiscalizar os contratos”. Théret (2003: p. 232), baseando-se em Villeval (1995) apresenta três correntes relacionadas à “Nova Economia Institucional”: “*uma preocupada com as formas de organização (Coase, Williamson); outra com a história econômica e a mudança institucional (North, Matthews); e a última com as ‘situações de equilíbrio no contexto de interações estratégicas’ (teoria dos jogos, Shelling, Schotter, Shubik)*. O institucionalismo sociológico estaria associado à Economia das Convenções, enquanto o institucionalismo histórico teria maiores vínculos com a Teoria da Regulação. Um interessante trabalho relacionando a abordagem da Nova Economia Institucional à gestão de recursos hídricos no Brasil pode ser encontrado em Kemper, K. (1997).

processo de interação não cooperativo entre esses indivíduos. As instituições, nesse sentido, desempenhariam primordialmente um papel de coerção sobre os indivíduos, de modo a superar os dilemas da ação coletiva. São considerados seminais no campo da abordagem institucionalista da escolha racional os estudos realizados a partir da segunda metade da década de 70, relacionados ao comportamento dos congressistas americanos³⁰. Essa vertente no campo da Ciência Política foi também fortemente influenciada pelas contribuições da “nova economia institucional”.

A escolha racional enfatiza um “enfoque de cálculo”, onde indivíduos e organizações atuam de forma inteiramente instrumental, maximizando seus interesses de forma estratégica. Nessa abordagem, as instituições têm sobre o comportamento dos indivíduos o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros (como, por exemplo, no “dilema do prisioneiro”). As instituições influenciam esse tipo de interação ao afetar a extensão e a seqüência das alternativas de escolha e ao oferecer informações e mecanismo de *enforcement* – imposição da regra – que reduzem incertezas sobre o comportamento dos outros e permitem ganhos de troca. Nesse sentido, as instituições são vistas como “*resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes*”. (THÉRET; 2003: p. 228).

Já o **institucionalismo sociológico** é apontado por HALL e TAYLOR (1996) como subsidiário do quadro da teoria das organizações, movimento que remonta ao fim dos anos 70. São referências no campo do institucionalismo sociológico os trabalhos de MARCH e OLSEN (1989; 1983), que trazem críticas à abordagem da escolha racional, considerada pelos autores como de forte enfoque utilitarista e reducionista. Para o institucionalismo sociológico as instituições não se limitariam a ser um mero jogo de escolhas individuais, ou ainda apenas um sistema de regras de incentivo e coerção, mas teriam também forte influência dos processos históricos e, principalmente, culturais. A principal característica do institucionalismo sociológico é o foco na dimensão da **cultura institucional** das organizações. Nesse sentido, ao contrário dos adeptos da “escolha racional”, esses neoinstitucionalistas sustentam que muitas das formas e dos

³⁰ Ver, entre outros, SHEPSLE, K. A., “Institutional Equilibrium and equilibrium Institutions”. Political Science. The Science of Politics. New York. Agathon, 1986. E, Shepsle, K. A., “Studying Institutions. Some lessons from rational Choice Approach” Journal of Theoretical Politics, 1, 1989.

procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não são adotadas simplesmente por serem mais eficazes ou eficientes, face à determinada “racionalidade”. Tais formas e procedimentos *“deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaboradas por numerosas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas”*. (HALL e TAYLOR; 2003: p. 208).

Essa abordagem culturalista inclui em sua definição de instituição não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana, rompendo assim a dicotomia “instituições” *versus* “cultura”, tendendo inclusive a redefinir a noção de “cultura” como sinônimo de “instituições”. HALL e TAYLOR (2003) observam:

“As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. (...) as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas à partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social” (HALL e TAYLOR; 2003: p. 210).

A forte influência da cultura institucional sobre o comportamento dos indivíduos não permite que consideremos que estes não sejam dotados de intenções, vontades, ou de racionalidade própria. Conforme salientado por HALL e TAYLOR (2003), o que os teóricos do institucionalismo sociológico destacam *“é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma ‘ação racional’ é ele próprio um objeto socialmente construído. (...) Se os teóricos da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modelos socialmente apropriados”*. (grifo nosso).

A terceira vertente, o **institucionalismo histórico**, se caracteriza por apreender componentes das duas abordagens até aqui expostas. O “cálculo”, característico da escolha racional, e a “cultura institucional”, presente no institucionalismo sociológico, se recombinariam para formar atores coletivos, “*que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações assimétricas*”. (THÉRET; 2003: p. 228).

A dimensão do cálculo estaria presente na manifestação dos interesses dos atores envolvidos, mas, ao mesmo tempo, esses atores possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas distintas posições e contextos sociais. Logo, ao contrário do sinalizado no institucionalismo da escolha racional, esses “interesses, visões de mundo, preferências, e posições” não seriam atributos individuais pré-estabelecidos, e sim construídos dinamicamente – e historicamente - no campo político. (THÉRET; 2003).

Tal abordagem sinaliza que estratégias induzidas por dado contexto institucional podem cristalizar-se ao longo do tempo, tornando-se assim visões de mundo que são propagadas externamente e também internalizadas, “*terminando assim por moldarem a imagem de si e as preferências dos interessados*”. (HALL e TAYLOR; 2003: p. 199).

A dimensão histórica presente nesse vertente institucionalista é reforçada pela defesa de uma causalidade social condicionada pela “trajetória percorrida”, *path dependent*, visão na qual o desenvolvimento institucional está associado a decisões e escolhas do passado, que, por sua vez, condicionam e constroem as opções para o futuro.

Na Ciência Política o neoinstitucionalismo histórico tem dado especial destaque ao resgate do papel do Estado, focando em suas formas particulares de relação com a sociedade e de elaboração de políticas específicas. Essa dimensão teve forte influência dos trabalhos de Skocpol, Evans e Rueschmeyer. Em “Bringing State Back In”, 1985, obra organizada pelos três autores, é proposto um novo direcionamento na abordagem do papel do Estado em sua relação com a economia e com a sociedade, onde a “ação” do Estado passa a ser tratada não mais como apenas reativa, mas dotada de autonomia e de “projeto” específico.

MARQUES (2003: p.41), também destaca a contribuição da abordagem “histórica” do neoinstitucionalismo para os estudos envolvendo políticas públicas:

"Para autores desta perspectiva como SKOCPOL (1985) e EVANS (1993), o Estado e suas organizações não seriam subordináveis aos interesses de grupos e agentes localizados na sociedade. Para eles, os órgãos estatais e suas burocracias apresentariam interesses próprios e diversos de quaisquer outros agentes, por exemplo como das elites (como gostaria a teoria das elites), dos capitais (como afirma o marxismo), e dos grupos de interesse (como defende o pluralismo)".

Nesse sentido, o Estado passa a ser concebido como um ente dotado de autonomia, o que lhe possibilita formular e perseguir metas que não são simplesmente reflexos de demandas e interesses manifestados na sociedade.

A caracterização da vertente neoinstitucionalista, aqui representada a partir de três modelos esquemáticos – escolha racional, institucionalismo sociológico, e institucionalismo histórico – ilustra as evidentes contribuições dadas para a melhor compreensão dos processos políticos contemporâneos. Entretanto, as tipologias, tais como descritas, raramente são encontradas na literatura em suas “formas puras”, havendo uma enorme gama de cores intermediárias e abordagens que trazem em si combinações e reapropriações de características que seriam específicas a cada uma dessas abordagens.

O diálogo e intercâmbio não sectário possibilitam assim o avanço no ferramental para a análise desses processos em diversos campos, inclusive e com relativo destaque, aqueles referenciados à problemática socioambiental contemporânea.

1.3. Gênese e “Mudança Institucional”

GOODIN (1997), ao analisar o processo de **criação e mudança institucional**, apresenta três “modelos de mudança social”: acidental, evolucionário e intencional. Para NORTH (1990), as instituições podem ser criadas e desenhadas, ou ser fruto de “evolução”, num processo de construção social ao longo do tempo. O autor destaca como exemplos a constituição norte-americana (criação) e a *common law* britânica (processo evolutivo).

Esse processo de gênese e de **mudança institucional** é visto de forma distinta pelas três abordagens. A escola da escolha racional, em função de sua compreensão das instituições enquanto um “arranjo estratégico” e funcional para a obtenção de melhores resultados, prevê uma perspectiva mais ágil de mudança institucional, posto estas poderem mudar de natureza depois de desempenhado seu papel. Para a abordagem culturalista, diferentemente, as instituições seriam mais resistentes às mudanças, até mesmo por terem elas um papel estruturante das escolhas individuais que por ventura almejassem essas mudanças.

Porém, seja de forma mais ou menos ágil, as instituições estão sempre sujeitas à transformação, numa dinâmica permanente na busca de maior equilíbrio e estabilidade. Tais mudanças se processam usualmente de forma contínua e gradual, podendo em determinadas circunstâncias se dar de forma aparentemente abrupta, configurando uma “crise institucional”. Como consequência destas mudanças, os arranjos institucionais até então vigentes são substituídos por novas regras e procedimentos, construindo-se assim novos padrões de estabilidade e equilíbrio.

O processo de mudança institucional, por representar o momento de rearranjo e transformação, mostra-se como um momento extremamente profícuo para a análise das instituições. THELEN E STEINMO (1992) destacam que é nessa circunstância que os indivíduos moldam os constrangimentos e as oportunidades que regularão suas interações, os quais se materializarão através do novo desenho institucional a ser criado. Os autores salientam que este desenho institucional adotado, por sua vez, pode influenciar e moldar as idéias, atitudes e as preferências das pessoas. Logo, o processo de mudança institucional é importante tanto por alterar os constrangimentos nos quais os atores baseavam suas opções estratégicas como, também, por poder atuar de forma a reformular as metas e ideologias que motivavam a ação política.

Para a análise do processo de mudança institucional alguns conceitos se mostram de extrema importância, entre os quais destacam-se: “**custos de transação**” (*transaction costs*) e “**dependência da trajetória**” (*path dependence*).

O conceito de **custos de transação** tem suas origens na tradição econômico-política do neoinstitucionalismo, sendo uma das noções centrais da “Nova Economia Institucional”³¹. NORTH (1990) observa que a mudança institucional tem início a partir da percepção dos atores de que uma alteração nos “acordos e contratos” poderá significar a obtenção de melhores resultados para seus esforços. North, entretanto, também afirma que os modelos institucionais tendem a se auto-reforçarem, mesmo quando socialmente ineficientes.

Sobre este prisma PUTNAM (1996: 189) complementa:

“Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo do que tentar modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam esta trajetória”.

Neste contexto explicita-se que toda mudança institucional exige o aporte de investimentos, posto a natureza das instituições – sejam elas formais ou informais – ser a busca de sua maior estabilidade. North observa, portanto, que os atores se sentirão mais motivados à mudança institucional à medida que os ganhos esperados com a alteração dos contratos compensem os recursos exigidos para o rompimento e repactuação de novas regras. O grau de estabilidade de uma determinada instituição é diretamente associado aos custos relacionados aos processos de manutenção, utilização e alteração das “regras do jogo”. Instituições com elevados “custos” de manutenção – considerando-se os custos de informação, negociação e imposição (*enforcement*) – são potencialmente mais instáveis. E mudanças institucionais geram, por sua vez, alterações nos custos de transação.

A idéia de “dependência da trajetória” (*path dependence*), outro conceito diretamente associado à noção de mudança institucional, destaca a relevância do processo histórico na configuração das instituições.

³¹ Conceição (2002:142) ao tratar do papel da noção de “custos de transação” na Nova Economia Institucional, observa que “*cabe destacar que alguns conceitos derivados da NEI têm extrapolado os limites estritamente econômicos. Fala-se inclusive em um ‘nova sociologia econômica’, oriunda da teoria das organizações*”.

Este chama a atenção para o fato das instituições atuais serem fruto de processos sociais construídos no passado e, por sua vez, condicionarem e constrangerem as possíveis opções de futuro. Assim, NORTH (1990: 100) observa que *"a subordinação à trajetória significa que a história realmente importa. É impossível compreender as opções de hoje sem investigar a evolução incremental das instituições"*.

Apoiando-se em NORTH, PUTNAM (1996) é incisivo ao afirmar que a noção de "dependência da trajetória" explicita a relevância do passado na construção e no funcionamento das instituições, pois *"o lugar a que se pode chegar depende de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está"*.

O autor complementa:

"Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e 'robustez'. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo 'acidental') condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem 'escolher' suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas".
(PUTNAM; 1996: 23)

A noção de "dependência da trajetória" é muitas vezes interpretada como resumida a um determinismo histórico, onde o futuro já estaria selado pelas escolhas passadas e presentes. Tal leitura, talvez influenciada pelas conclusões de Putnam em seu trabalho sobre as instituições na Itália, é imerecida posto a "dependência da trajetória" apenas destacar o papel do processo histórico como condicionador das opções presentes e futuras.

Neste contexto, o conceito de "dependência da trajetória" mostra-se de extrema relevância para a análise dos processos de mudança institucional. Ao argumento central do Neoinstitucionalismo – de que as instituições moldam a política – agrega-se a compreensão de que a política (ao longo do tempo), por sua vez, molda as instituições.

1.4. As contribuições do Neoinstitucionalismo à análise de Políticas Públicas (*policy analysis*).

Frente à multiplicidade semântica presente na noção de “política” a literatura em Ciência Política tem adotado o emprego dos conceitos em inglês “*policy*”, “*politics*” e “*polity*”, para diferenciá-las. Neste contexto, a análise de políticas públicas (*policy analysis*) aborda as inter-relações entre as instituições políticas (*polity*, o ordenamento estrutural jurídico, político e administrativo), o processo político (*politics*, o campo da disputa entre projetos) e os conteúdos de política (*policy*, a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas). (FREY, 2000). Tais dimensões são, na realidade política, entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

O uso do instrumental institucionalista para a análise de políticas públicas tem sido crescente na literatura internacional, com participação relevante de suas três correntes constituintes. O “**neoinstitucionalismo histórico**”, em função do destaque dado por esta linha ao papel do Estado, tem contribuído com um amplo conjunto de análises relacionadas às políticas públicas, com destaque para os já citados trabalhos de Skocpol, Evans e Rueschmeyer. (MARQUES, 2003) (ANDREWS, 2004). A **corrente sociológica**, por sua vez, tem sua relevância ao destacar o papel das organizações na vida pública. Neste contexto, as organizações são consideradas não apenas como os entes encarregados de implementar as políticas, mas também enquanto constituintes dos ambientes institucionais em que estas são decididas e avaliadas. (CARDOSO, 1995).

Pelo campo da “**escolha racional**” cabe citar as contribuições de Elinor Ostrom, que foca suas análises no dilema da ação coletiva no uso de recursos naturais de acesso aberto, os chamados “*Common Pool Resources*”, CPR’s. Ostrom, objetivando explicar a existência e o funcionamento de instituições que se mostrem capazes de regular – de forma sustentável – o uso desses recursos, elaborou, a partir de amplo conjunto de análises empíricas, um quadro referencial³² para analisar os fatores relacionados ao uso dos CPR’s.

³² Tal referencial - “Institutional Analysis and Development”, IAD - tem por objetivo identificar e quantificar condicionantes “internos e externos” envolvidos nesse processo de apropriação e gestão dos recursos, e busca – a partir de um amplo conjunto de variáveis – analisar as dinâmicas de interação social entre os diferentes atores situados na “arena” decisória. Ver:

No caso brasileiro, MELO (1999), ao analisar a incorporação da abordagem institucional à análise de políticas públicas, associa esse processo à duas gerações de estudos focados na área específica da reforma do Estado: *"(...) a primeira geração centrou-se no impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado. A segunda geração de estudos deslocou o eixo de análise do regime (democracia, autoritarismo, etc.) para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas"*. PIRES (2001) aponta a conjunção de três principais fatores explicativos para o aumento do interesse pela abordagem institucionalista como instrumento de análise e avaliação das políticas ligadas à reforma do Estado, a saber:

- a) a própria emergência do neoinstitucionalismo na Ciência Política contemporânea;
- b) a *"experiência malograda"* dos programas de reforma do Estado em países do Leste Europeu e na América Latina, cujos insucessos foram creditados às fragilidades nas estruturas político-institucionais ³³.
- c) E pela necessidade de uma *"robusta construção institucional – especialmente, no que diz respeito às agências reguladoras"* - na implementação de políticas de reforma do Estado num período pós-estabilização.

Neste contexto, conforme destacado por CARDOSO (1995), a abordagem institucional *"proporciona a geração de modelos de análise de políticas públicas que definem como foco as instituições que, por sua vez, afetam o conteúdo das políticas na medida em que a sua existência incentiva, dificulta, ou pode mesmo vir a impedir alguns resultados dessas políticas. Isso ocorre em função das instituições possuírem a capacidade de determinar o acesso de certos interesses sociais à agenda governamental ou ao processo de formulação e desenvolvimento de políticas"*.

Ostrom E. (1986), *A Method of Institutional Analysis*, in Kaufmann F. X., Majone G., Ostrom V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, De Gruyter.

Ostrom E. (1999), *Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework*, in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press.

Ostrom E. (2000), *Collective Action and the Evolution of Social Norms*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n. 3, Summer.

Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994), *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

³³ São citadas, entre outras, as seguintes "deficiências institucionais": fragilidade do judiciário e do sistema de propriedade; inexistência de um marco adequado garantidor do *enforcement* de decisões de política e de compromissos dotados de credibilidade (*credible commitments*) por parte dos formuladores de política; problemas institucionais na separação de poderes de natureza horizontal (executivo, legislativo e judiciário) e vertical (federalismo); escassa capacidade institucional e governativa; fragilidades nas regras eleitorais e nos sistemas partidários.

Cabe, entretanto, considerar a ressalva de FREY (2000), que chama a atenção para a necessidade de se considerar a interferência de padrões peculiares de comportamento político, tais como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo – persistentes em sociedades como a brasileira - e que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais.

Aplicação dos conceitos do neoinstitucionalismo no estudo de políticas públicas:

O uso de importantes noções provenientes da abordagem institucionalista tem se mostrado bastante adequado para a análise de políticas públicas, com destaque para a aplicação de seus conceitos centrais. Considerando-se uma **política pública** como um emaranhado de instituições e arranjos institucionais formais e não formais, todo processo de implementação de políticas pode ser analisado enquanto um momento de **mudança institucional**, posto que: *"a implementação de uma política pública, tendo em vista os arranjos institucionais por ela trazidos, representará a superação ou mera substituição de instituições anteriormente vigentes, constituirá a introdução de novas regras e procedimentos e, portanto, gerará novas oportunidades e constrangimentos que impactarão de forma distinta o comportamento dos atores envolvidos"* .(PIRES, 2001:70).

Portanto, a implementação de uma determinada política pública (compreendida enquanto uma mudança institucional) alterará o contexto no qual ocorrem as "trocas" entre os atores. Isso promoverá, por sua vez, a alteração dos custos envolvidos na formulação, implementação e manutenção das "normas" estabelecidas entre esses atores. Dentre estes "**custos de transação**" podem ser destacados três principais componentes: os custos de informação; os custos de manutenção e utilização; e custos de imposição e sanção (*enforcement*) das normas estabelecidas. Assim, o uso do enfoque institucionalista permite destacar que a implantação de determinada política pública altera os custos de transação vigentes. Já a aplicação da noção institucionalista de "**dependência da trajetória**" salienta que a implantação desta política pública está conectada a um processo histórico, influenciada pelo passado e constrangendo as opções futuras.

Os conceitos “**funcionalidade**” (que destaca que as instituições ao serem criadas adquirem funções a realizar e resultados a produzir) e “**legitimidade**” (que diz respeito a capacidade das instituições desenvolverem mecanismos de aceitação e ou lealdade), presentes em parcela significativa de abordagens institucionalistas, podem também ser incorporados para a avaliação de políticas públicas. Analisar uma determinada política pública pela ótica institucional possibilita avaliar se tal intervenção está produzindo os resultados pretendidos (funcionalidade) e se esta política e suas instituições envolvidas estão sendo capazes de garantir e estimular a aceitação das “regras do jogo” (legitimidade). Associado aos conceitos de funcionalidade e legitimidade cabe destacar mais uma vez a existência de mecanismos presentes nas instituições que são responsáveis pela garantia do funcionamento e do cumprimento das normas, via um conjunto de estratégias voltadas à imposição / sanção das regras, o “*enforcement*”. O uso deste e de outros conceitos do institucionalismo para a análise de políticas públicas destaca o papel dos arranjos institucionais enquanto possíveis variáveis explicativas para a emergência, funcionamento, estabilidade e impacto dessas políticas.

A relevância desta abordagem na análise de políticas públicas é destacada por PIRES (2001):

"a existência de tais mecanismos de 'enforcement' para uma política pública torna-se de grande importância quando percebe-se o seu envolvimento num conglomerado de instituições que, por sua vez, precisam ter sua estabilidade e seu caráter impositivo de regras garantidos. Além de sua importância, a análise do 'enforcement', no caso de políticas públicas e das instituições nelas envolvidas, sugere que é realmente complexo impor acordos no mercado político (NORTH,1998), uma vez que é extremamente difícil mensurar o que está sendo intercambiado". (PIRES;2001:p.74)

Ainda em relação ao conceito de “**enforcement**”, OSTROM (1990) observa que a consolidação de sistemas de supervisão mútua e de aplicação de sanções, juntamente com a existência de relações de confiança entre os atores e o estabelecimento de compromissos críveis, influenciam diretamente não apenas a **estabilidade** das instituições, mas também a **eficiência** destas.

1.5. Eficiência Institucional e Capital Social.

Neste campo de avaliação do desempenho institucional cabe destaque ao trabalho seminal de PUTNAM (1996). O autor, ao analisar o desempenho dos governos regionais na Itália, buscou construir uma matriz explicativa que justificasse porque instituições semelhantes em seu desenho obtinham desempenhos tão discrepantes. O trabalho de Putnam influenciou significativamente um amplo conjunto de novos estudos institucionalistas, destacando o conceito de **capital social** como possível variável explicativa para o desempenho institucional. Putnam é enfático ao decretar que a eficiência das instituições é fortemente condicionada por conjunto de características específicas da organização social, tais como **laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais**, constituintes estes da noção de **capital social**.

Para tais autores quanto maior o estoque de capital social maiores são as chances de encontrarmos instituições mais estáveis e com melhor “desempenho”. Conforme apontado por Putnam “*o acúmulo de capital social facilita as ações coordenadas, estimula a cooperação espontânea, e inibe os comportamentos oportunistas*”. (PUTNAM 1996: p. 177-179). Isso se daria porque nas relações sociais que caracterizam o capital social, estabelecidas na forma de redes ou normas, estariam presentes os atributos culturais da reciprocidade, da confiança e da cooperação. CASTILHOS (2002)

Cabe destacar que a noção de capital social está presente na literatura há décadas, sendo continuamente refinada. JACOBS (1961), BOURDIEU e PASSERON (1970), e LOURY (1977) são alguns dos autores que primeiramente utilizaram o termo capital social. Entretanto, é a partir das contribuições de COLEMAN (1988a;1988b) que a noção recebe um tratamento teórico mais apurado. Posteriormente, PUTNAM (1993), PORTES (1993) e WOOLCOCK (1998) podem ser considerados como alguns dos principais autores responsáveis pela difusão do conceito e pela sua constante evolução.

Duas importantes dimensões são apontadas na literatura como presentes no conceito: **capital social estrutural**, relativo às conexões entre indivíduos e grupos; e **capital social cognitivo**, relativo às percepções subjetivas envolvendo as noções de confiança, solidariedade, e confiabilidade. A literatura sobre capital social tem sido prolífera na criação de tipologias. Os trabalhos de WOOLCOCK e NARAYAN (2002), e de GROOTAERT, NARAYAN, JONES, e WOOLCOCK (2003), utilizam-se das categorias “**cola**”, “**ponte**”, e “**conexão**” para a descrição de “tipos” de capital social. O tipo “**cola**”, também chamado de “**comunitário**”, (ou “bonding social capital”) associa a noção de capital social às organizações locais, grupos cívicos e redes informais que nutrem as normas de confiança e reciprocidade, necessárias para o

comportamento cooperativo. Neste sentido, a coesão interna do grupo é sinal de um maior capital social. A dimensão quantitativa adotada por essa categoria baseia-se na simples densidade associativa, como clubes de serviço, grupos comunitários, associações de bairro e outros grupos sociais. O capital social de tipo “**ponte**” (“bridging social capital”) agrega à noção anterior a importância das ligações tanto verticais quanto horizontais entre pessoas de um mesmo grupo com outros grupos. A ideia aqui implícita é a capacidade dos grupos em estabelecer interlocuções e vínculos com outros grupos, permitindo que um determinado grupo acesse fontes de recursos externas a sua composição. Já o tipo **conexão**, também chamada de institucional, agrega às duas primeiras os aspectos políticos e sociais que vão moldar a estrutura social e permitir que as normas de cooperação e reciprocidade se desenvolvam. Diz respeito especificamente ao acesso e interferência que os grupos sociais têm sobre organizações formais como o governo, sistema judiciário ou empresas. Esta categoria assume que além de coesão interna e da capacidade de interagir para além das suas fronteiras, o engajamento com instituições formais é crucial para aumentar a capacidade do grupo social agir em prol de seus interesses coletivos. (WOOLCOCK, 1999).

Associado ao capital social do tipo “institucional” temos também o que se pode nomear de “**capital social sinérgico**”, o qual se refere a “*alianças profissionais dinâmicas e relações entre e dentro de burocracias estatais e atores da sociedade civil*” e arranjos em que “*representantes do Estado, setor privado, e sociedade civil criam fóruns comuns...*”. (WOOLCOCK E NARAYAN, 2002: p.11-13). Essa abordagem do capital social é depositária da noção de “sinergia estado-sociedade”, desenvolvida por Peter Evans e outros. Neste contexto, capital social sinérgico pode ser considerado como uma tipologia específica de Capital Social Institucional.

Evans (1997), ao apresentar a noção de “state-society synergy” destaca o papel central das instituições na formação de capital social, através da construção de uma sinergia na relação entre Estado e sociedade civil. Este processo dependeria de uma ação estatal autônoma (Estado pró-ativo e com burocracia eficiente), mas ao mesmo tempo inserida e conectada na estrutura social circundante. Para Evans, a noção de inserção (***embeddedness***) diz respeito aos laços que conectam cidadãos (sociedade) e funcionários públicos (Estado), mesclando a fronteira público-privado. Apesar dos riscos de captura do Estado pelos interesses privados (daí a importância da “autonomia”), Evans considera que as redes que ultrapassam tais fronteiras entre público e privado podem ser depositários de valioso capital social.

No Brasil, cabe destaque a uma série de estudos recentes que se utilizam desses conceitos para a análise das políticas públicas. A temática ambiental, e em especial as inovações presentes na gestão dos recursos hídricos no Brasil, tem se mostrado um campo propício para tais estudos.

1.6. O uso da abordagem neoinstitucionalista para a análise das políticas de gestão de recursos hídricos.

Um olhar atento para a dimensão institucional – sejam tais “instituições” formais ou informais – permite que a análise dos processos sociais vinculados à apropriação e gestão de recursos naturais ganhe novas possibilidades interpretativas. No Brasil, a incorporação pela academia de elementos analíticos do neoinstitucionalismo, ocorrida principalmente a partir da segunda metade da década de 90, possibilitou a emergência de diversas pesquisas focadas na gestão de recursos hídricos. Cabe aqui um especial destaque aos trabalhos associados ao Projeto Marca D’água que, de 2001 a 2005, desenvolveu ampla pesquisa sobre a gestão dos recursos hídricos no Brasil, com foco na criação e funcionamento dos organismos de bacia (comitês e consórcios). Em função deste recorte, parcela significativa destas pesquisas deu forte ênfase à dimensão institucional (formal e não formal) encontrada e em seus efeitos sobre o funcionamento destes colegiados.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil, com destaque para o recente processo de criação e a efetivação de seus principais instrumentos e arranjos, é aqui contextualizada a essa perspectiva. Conforme será observado nesse trabalho, a bacia do Rio Paraíba do Sul se mostra um campo profícuo para análises pautadas no repertório conceitual neoinstitucionalista.

Nos próximos capítulos será apresentado um minucioso resgate do processo de implantação da gestão das águas no Brasil e seus impactos na bacia. Em consonância à abordagem teórica adotada, será dado especial destaque ao processo histórico de construção da gestão e às trajetórias, redes e vínculos dos principais atores envolvidos.

Capítulo 2

A Gestão de Recursos Hídricos no Brasil

A gestão compartilhada de recursos hídricos no Brasil ganha crescente importância à medida que avançam também tanto os processos de degradação ambiental quanto, por sua vez, a ação de um conjunto ampliado de interesses representados nas arenas decisórias. O crescente comprometimento na qualidade e quantidade dos recursos hídricos, o aumento na complexidade envolvida no gerenciamento dos múltiplos interesses em torno da água, somados ao processo de democratização da sociedade brasileira, são alguns dos condicionantes históricos internos que favoreceram, a partir dos anos 90 do século passado, o processo de emergência de um novo arcabouço institucional no Brasil. Internacionalmente, tal movimento também está associado a um processo onde se evidencia uma maior preocupação com a temática ambiental em geral e com os recursos hídricos em particular³⁴. É nesse contexto que emerge o denominado paradigma da Gestão Integrada de Recursos Hídricos, que tem por base a gestão compartilhada dos recursos e a compreensão da intersectorialidade como característica intrínseca desta gestão.

Entretanto, as dinâmicas socioambientais relativas à apropriação e gestão dos recursos hídricos são caracterizadas pela tensão permanente entre os diferentes, e não raro conflitantes, interesses em torno do uso da água. Além do potencial conflito de interesses entre setores, tal situação é agravada pelo uso concorrencial entre os diferentes atores envolvidos em cada uma dessas atividades.

2.1. Antecedentes:

No Brasil, a primeira tentativa de ordenamento legal desses interesses foi o Código das Águas³⁵, de 1934, que priorizava a preocupação com os recursos hídricos enquanto matriz energética. (MOREIRA, 2001). Além das dificuldades estruturais de operacionalização dos seus instrumentos, esse modelo era omissivo no tocante ao planejamento estratégico. A negociação política direta não ocorria, uma vez que o modelo era centralizador e burocrático, além das falhas na geração de recursos para o seu funcionamento. (PNRH, 2006). Esse modelo de gestão, normativo, centralizador e setorializado, com forte influência do setor elétrico, persistiu no Brasil até a década de 90.

34 Tendo como marco desse movimento a Conferência das Nações Unidas Sobre a Água, em Mar Del Plata, Argentina, em 1977; e a Conferência Internacional sobre Águas e Meio Ambiente, Dublin, 1992.

35 Decreto Federal 24.643 de 10/3/1934

Cabe lembrar que até 1995 era o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica³⁶ - DNAEE, o órgão com atribuições de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito federal, situação essa que ilustra a opção histórica de priorização do uso da água como matriz energética, já salientada desde o Código das Águas de 1934. O controle hegemônico por parte do setor elétrico contribuiu para o comprometimento dos recursos hídricos, posto sobrepujar outros interesses. Ao analisar o exercício do monopólio do setor de energia sobre as águas metropolitanas de São Paulo, VICTORINO (2003) observa ter sido este um fator impeditivo para o planejamento e utilização racional dos recursos hídricos para fins múltiplos³⁷.

Em 1969 o governo federal criou a Comissão Interministerial Permanente³⁸, composta por sete Ministérios que, sob a presidência do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, foi incumbida da elaboração dos planos de utilização múltipla das águas em bacias hidrográficas específicas. (PRIMO e LIMA, 1998).

Em 1978, através da Portaria Interministerial n.º 90 (MME/MINTER), é criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH³⁹ com a incumbência de *“classificar os cursos d’água da União, bem como desenvolver estudos integrados e de acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias dos rios federais, no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma delas e minimizar as conseqüências nocivas aos ecossistemas da região”*. (PRIMO e LIMA, 1998; p. 94).

36 O Departamento Nacional de Águas e Energia, DNAE, foi criado em 1965 através da Lei 4904. A partir de 1968 passa a ser denominado Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, DNAEE. (Decreto 63.951/68)

37 Para uma análise histórica, com destaque para o papel do setor elétrico, ver entre outros: Victorino, V. I. P. “Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos”. In Ambiente & Sociedade, Vol. VI n.º 2, jul.dez. 2003. p. 47-62; e São Paulo (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. “A Água no Olhar da História”. Corrêa, D. S., e Alvim, Z. M. F. (orgs.). São Paulo: SMA. 1999.

38 Decreto 60.920, de 30 de junho de 1967.

39 O CEEIBH, na sua fase inicial, foi composto com os seguintes membros: Secretário do Meio Ambiente - MINTER/SEMA; Diretor Geral do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - MME/DNAEE; Diretor Presidente das Centrais Elétricas Brasileiras S/A - MME/ELETRORÁS; Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras de Saneamento MINTER/DNOS; Superintendentes das Superintendências de Desenvolvimento Regionais, na respectiva área geo-econômica da bacia hidrográfica dos rios federais; Secretários de Estado, indicados pelos Governadores dos Estados cujos Governos tenham atribuições específicas sobre o controle do meio ambiente e dos recursos hídricos na respectiva bacia hidrográfica dos rios federais.

Para a sua implantação foi firmado, em 28/02/79, o Convênio n.º 004/79, posteriormente aditado em 28/11/79, entre o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica / DNAEE, a Secretaria Especial do Meio Ambiente / SEMA, a Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETRORÁS e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS.

Como fator limitante às ações do CEEIBH é citada sua fragilidade legal e política, em função de ter sido criado com base em um instrumento legal precário (uma portaria assinada por apenas 02 Ministérios). (BIZERRIL, ARAÚJO, e TOSIN, 1998).

Por disputas internas referentes à alternância de comando entre DNAEE e SEMA o CEEIBH deixou de se reunir e, a partir de 1983, interrompeu suas atividades pura e simplesmente, sem que houvesse qualquer providência de ordem legal para essa atitude. A portaria 090 continuou prevalecendo até janeiro de 1997, quando a Lei n.º 9433 foi sancionada.

O CEEIBH teve como principais méritos ter promovido diagnósticos preliminares sobre a situação de diversas bacias, além de ter dado suporte para a criação de Comitês Executivos nas principais bacias hidrográficas, os quais teriam por função classificar os corpos d'água, realizar estudos integrados e propor soluções para o uso múltiplo e racional dos recursos hídricos. O CEEIBH, já em sua primeira reunião (6 de março de 1979) recomendou como prioritária a formação de um Comitê Executivo para o Paraíba do Sul, "à vista da necessidade do urgente equacionamento da problemática hídrica naquela bacia", resultando na criação – ainda em 1979 - do **Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul** (CEEIVAP). (PRIMO e LIMA, 1998).

Apesar dos problemas relativos à falta de poder decisório formal e de não contemplarem a participação dos municípios, dos usuários e da sociedade civil, tal experiência ajudou a definir alguns dos principais temas que viriam a emergir posteriormente com maior força, sinalizados, por exemplo, nas sucessivas declarações firmadas nos Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, ABRH, a partir de sua Conferência de Salvador (7º Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e Hidrologia), realizada em 1987⁴⁰.

É neste contexto que o país assistiu a partir do final da década de 80, e com maior ênfase na década de 90, à criação de uma série de novos instrumentos de gestão das águas, com repercussões tanto no nível federal quanto nos estados.

40 A "Carta de Salvador", documento final do encontro da ABRH de 1997, já ressaltava a dimensão participativa e preconizada a descentralização do processo decisório para se contemplar adequadamente as diversidades e peculiaridades tanto regionais quanto estaduais e municipais. "Defendia-se a participação das comunidades envolvidas de forma a viabilizar as ações pertinentes e assegurar sua agilidade e continuidade" (Barth, 1999:567). Nos Encontros seguintes da ABRH - Foz do Iguaçu (1989) e Rio de Janeiro (1991) – tais posições foram novamente formalmente defendidas e registradas nos documentos finais.

2.2. A construção do atual Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.

Frente ao aumento na complexidade envolvendo os conflitos de interesse relacionados à gestão das águas, temos assistido nos últimos anos no Brasil a criação e o aperfeiçoamento de inúmeras instituições formais com o objetivo de organizar e regulamentar o setor. Esse processo se dá tanto a nível federal como nos Estados.

Este novo sistema de gestão, ainda hoje em fase de construção e portanto dotado de níveis distintos de amadurecimento, é assentado tanto nas esferas federal quanto estaduais sobre alguns pilares comuns, entre os quais se destacam:

- a identificação da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento;
- o reconhecimento do uso múltiplo da água;
- a instituição da água como bem de valor social e dotado de valor econômico; e
- a crescente democratização da gestão, através da participação da sociedade civil nas instâncias de decisão.

Essa preocupação com o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, inclusive subterrâneos, foi sinalizada na **Constituição Federal de 1988**, que definiu a existência de rios de domínio federal e estadual e determinou a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos⁴¹.

Durante a década de 90 o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil assistiu ao início de um processo de profunda transformação institucional, sendo boa parcela destas inovações inspiradas no modelo francês de gestão. (VARGAS, 1999).

41 Constituição Federal, Artigo 21, XIX.

2.3. A construção do modelo paulista e suas influências na política nacional de recursos hídricos.

O Estado de São Paulo foi um dos pioneiros na regulamentação da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Assim, o seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) foi criado em **1987**, através do Decreto Estadual 27.576, posteriormente adaptado pela Lei Estadual 7.663/91, a qual regulamenta as disposições da Constituição paulista relativas à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH).

Em **1991** é estabelecida a **Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo** (Lei 7663/91) que, em função de seu caráter pioneiro e inovador à época, influenciou fortemente tanto a legislação federal como a de inúmeros outros entes da federação. As bases do modelo paulista estão sinalizadas na **Constituição Estadual**⁴² promulgada em 5 de outubro de **1989**. Em seu artigo 205 fica estabelecido que:

"O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:

I - a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas e sua prioridade para abastecimento às populações;

II - o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras, na forma da lei;

III - a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

IV - a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais;

V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local;

VI - a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica;

VII - o desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico."

42 Constituição do Estado de São Paulo. Seção II, Artigos 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, e 213.

O modelo paulista foi gestado a partir da segunda metade dos anos 80 através de uma ação articulada envolvendo técnicos de órgãos da administração estadual, locados principalmente no Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo, DAEE; e na Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb). ABERS e KECK, 2005, destacam o papel destes “empreendedores políticos” na construção do sistema:

“No final dos anos 80, duas redes, compostas principalmente por técnicos estaduais, se reuniam regularmente em São Paulo para discutir a transformação do sistema estadual de gestão de recursos hídricos. (...) O engenheiro Flávio Terra Barth mantinha um diagrama dos grupos estrategicamente relevantes em seu escritório, no setor de Planejamento do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). (...) Seu pequeno exército de colaboradores incluía técnicos do Estado, especialistas da Fundação para o desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), professores universitários, colegas no governo federal e outros em agências multilaterais de desenvolvimento. Nas tardes das sextas-feiras, do outro lado da cidade, uma outra rede se encontrava no jardim de Stela Goldenstein. (...) Esse grupo era formado basicamente por planejadores da CETESB (onde Goldenstein liderava o departamento de planejamento) e de outros órgãos estaduais, que também acreditavam que o fim da fragmentação era crucial para a restauração da qualidade da qualidade da água. (...) Goldenstein mantinha contato telefônico regular com Flávio Barth, e os dois grupos trabalhavam em harmonia”. (ABERS e KECK, 2005: p. 166).

Em paralelo ao papel de importante ator político no DAEE e Cetesb, cabe aqui destacar a forte inserção de Barth junto às redes e associações que aglutinavam os técnicos do setor. Engenheiro pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, sócio-fundador da Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (criada em 1979), e liderança nacional junto à Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), Barth possuía uma grande habilidade para a mobilização de setores aliados, tanto do Estado, como da sociedade civil, na luta pela implantação de um novo modelo de gestão das águas. Sobre essa forte vinculação entre ABRH e DAEE e seus impactos na construção do sistema em São Paulo, Joaquim Rodrigues dos Santos⁴³ comentaria:

“O DAEE era o ponta de lança da montagem do sistema, até porque dentro do DAEE estava o pessoal da ABRH. Na verdade, todo o sistema nasceu da ABRH... na comissão de gestão, que era dirigida pelo Flávio Terra Barth – que era do DAEE – então as reuniões aconteciam no DAEE. Desse grupo saiu o Sistema que gerou a constituição federal de 88, e logo depois – com um grupo já ampliado – a Constituição Estadual”.

⁴³ Joaquim Rodrigues dos Santos (representante da ABRH no CBH-PS e ex-Diretor do DAEE no Vale do Paraíba), em entrevista ao autor em 10 de fevereiro de 2006.

A partir de 1991 inicia-se no Estado o período de implantação do sistema, num momento fortemente marcado pela organização dos comitês de bacias hidrográficas, pela integração dos órgãos e entidades estaduais e municipais a nível regional e pela participação das organizações da sociedade civil no processo.(MIRANDA, 2001). Vinculado à Lei 7.663/91 são criados inicialmente no estado de São Paulo dois Comitês de Bacias Hidrográficas em áreas consideradas pelos gestores como críticas. Instalam-se assim em novembro de 1993 o Comitê de Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, englobando 57 municípios; e, em dezembro de 1994, o Comitê da Bacia do Alto Tietê, reunindo 34 municípios da região metropolitana de São Paulo.

Com o Plano Estadual de Recursos Hídrico para o biênio 94/95 (Lei 9.034, de 27/12/94) foram definidas 22 unidades de gerenciamento de recursos hídricos (UGRHI) nas quais, sucessivamente, foi desenvolvido o trabalho de formação dos comitês de bacia.

A figura abaixo apresenta a atual configuração desta divisão do território paulista:

Figura 03. Unidades de Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo.
Fonte: Relatório de Situação / Plano Estadual de Recursos Hídricos 2001.

O modelo paulista adotou os princípios orientadores presentes na Constituição Federal de 1988, e definiu um sistema de gestão hídrica tendo por diretrizes básicas:

- a garantia do uso múltiplo das águas, com prioridade para o abastecimento público, e em consonância com um Plano de Gestão;
- a cobrança pela utilização dos recursos hídricos para a recuperação ambiental das bacias;
- a organização de foros democráticos de decisão sobre as diretrizes e prioridades de uso e conservação das águas.

Esse sistema de gestão foi ancorado em três instâncias:

i) **Deliberativas:** colegiados de gestão a nível central (Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CRH) e regional (comitês de bacia), integrados por representantes eleitos dos órgãos e entidades do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil, com igual número por segmento;

ii) **Técnica:** Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, CORHI, que tem entre suas funções prestar apoio ao CRH na formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, PERH, promovendo a compatibilização dos Planos de Bacia e a integração das instituições envolvidas no sistema.

iii) **Financeira:** Fundo Estadual de Recursos Hídricos, Fehidro, estruturado em sub-contas para cada Comitê.

O funcionamento do sistema paulista é um processo contínuo e interativo das três instâncias: os comitês de bacia definem as prioridades regionais, que são sistematizadas no plano estadual, transformado em lei; os recursos financeiros são então destinados às bacias e administrados por uma agência local, segundo as diretrizes dos respectivos comitês. (Rocha, 1998).

A composição dos Comitês no Estado de São Paulo é, conforme estabelecido na Lei 7663/91, “tripartite e paritária”. Os três segmentos para a participação dos atores foram assim constituídos:

- “poder público estadual” (representantes de Secretarias e órgãos do governo estadual);
- “poder público municipal” (municípios integrantes da bacia) e;
- “sociedade civil” (abrangendo nessa categoria representantes de organizações da sociedade civil e de usuários).

O quadro abaixo apresenta esquematicamente o funcionamento do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos em São Paulo:

Quadro 03. Sistema de Gestão de Recursos Hídricos em São Paulo.
Fonte: COFEHIDRO / Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento.

2.4. A construção do novo modelo federal

Com fortes vínculos com os mesmos movimentos que conceberam o sistema paulista, é inserida na **Constituição Federal de 1988** a demanda por um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em **1991** o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a proposta para a criação do Sistema. Entretanto, diferentemente ao que se assistiu no estado de São Paulo, que no mesmo ano de 1991 tinha sua lei estadual aprovada, a proposta federal levaria seis anos tramitando no Congresso, sendo sancionada pelo Executivo apenas em janeiro de 1997. Esses seis anos tomados para a aprovação da Lei explicitam as dificuldades relacionadas à complexa rede de interesses mobilizadas neste processo de mudança institucional, refletindo um intenso embate entre posições conflitantes. Uma das principais arenas se constituía em torno da noção de descentralização.

A vertente descentralizadora, amparada no modelo paulista, tinha o respaldo crescente da comunidade técnica engajada na defesa dos conceitos de gestão integrada e usos múltiplos das águas. Tal proposta enfrentava a oposição de atores que buscavam preservar o controle histórico do setor elétrico sobre a gestão das águas, defendendo entre outras bandeiras a concentração de poder no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão do Ministério das Minas e Energia.

No Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) encaminhado pelo Executivo teve inicialmente como relator o deputado Fábio Feldman (PSDB-SP) que, influenciado pela experiência paulista, preparou um substitutivo pautado fortemente na descentralização do sistema. Em 1995 Feldman deixou o Congresso e o PL, ainda em tramitação, teve a relatoria assumida pelo deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA). Sob a relatoria de Cedraz, a nova proposta de Projeto de Lei se distanciava da versão à época de Feldman. Duas principais diferenças cabem ser destacadas na proposta de Cedraz, as quais permaneceriam na Lei posteriormente aprovada: a) os comitês de bacia ficaram com menos poder e institucionalmente articulados à estrutura administrativa dos órgãos estaduais e federais; b) o texto final era mais simples e menos detalhado, deixando inúmeras questões (notadamente as mais contenciosas) ausentes ou redigidas de forma ambígua e pouco esclarecedora. (ABERS e KECK, 2005). Em 1996 o projeto teve a aprovação na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Levaria ainda mais oito meses para ser submetido ao plenário, período no qual foi submetido a um intenso processo de negociação com setores do executivo.

Aprovado o Projeto de Lei pelo Congresso (PL 72/96) com vetos parciais do executivo, foi sancionada em 8 de janeiro de 1997 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a Lei 9433/97, que institui a **Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**.

2.5. O novo marco legal brasileiro: a Lei 9433 de 1997

A Lei 9433 de 1997 estabeleceu-se enquanto marco fundamental ao instituir a **Política Nacional de Recursos Hídricos** e criar o **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Conhecido o processo de construção da Lei, são a seguir expostos seus principais elementos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos tem por base os seguintes **Fundamentos** (Lei 9433/97 Art. 1):

- I - a **água** é um **bem de domínio público**;
- II - a **água** é um **recurso natural limitado, dotado de valor econômico**;
- III - em situações de **escassez**, o **uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano** e a **dessedentação de animais**;
- IV - a **gestão** dos recursos hídricos **deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas**;
- V - a **bacia hidrográfica é a unidade territorial** para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a **gestão dos recursos hídricos** deve ser **descentralizada** e contar com a **participação** do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A **Política Nacional de Recursos Hídricos** tem como **objetivos** assegurar:

- a disponibilidade de água, em quantidade e qualidade adequadas, à atual e às futuras gerações;
- que os recursos hídricos sejam utilizados de forma racional e integrada, inclusive para o transporte aquaviário, dentro do conceito de desenvolvimento sustentável;
- a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes de usos inadequados (ou não sustentáveis) dos recursos naturais.

São **diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos**:

- a gestão sistemática desses recursos, levando em conta sempre o binômio quantidade e qualidade, gestão esta adequada às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País e integrada com a gestão ambiental;
- o planejamento do uso dos recursos hídricos articulado com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a gestão dos recursos hídricos articulada com a gestão do uso do solo; e
- a integração da gestão das bacias hidrográficas com a gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Para atingir seus **objetivos**, a **Política Nacional de Recursos Hídricos**, de acordo com a Lei, pode dispor dos seguintes **instrumentos**:

- Planos de Recursos Hídricos, nacional, estaduais e de bacias hidrográficas;
- enquadramento dos corpos de água em classes, de acordo com os usos preponderantes das respectivas águas;
- outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- compensação a Municípios; e
- Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

O **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos** é integrado pelas seguintes **instâncias**:

- **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** (instituído em 1998), e **Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal**, órgãos políticos responsáveis pela supervisão, normatização, e regulação do sistema;

- **Órgãos dos poderes públicos federal (ANA e SNRH), estaduais e municipais** de recursos hídricos;

- **Comitês de Bacias Hidrográficas**, instâncias políticas de gestão compartilhada, envolvendo poder público (nas esferas pertinentes), usuários, e sociedade civil;

- **Agências de Água** ou de bacia, braços executivos dos Comitês, dotados de personalidade jurídica.

A criação do Sistema, baseado na orquestração de suas instâncias e órgãos, tem por finalidade dar organicidade e coordenação ao processo de gestão das águas, favorecendo a construção do arcabouço institucional necessário à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Os quadros abaixo ilustram o funcionamento do Sistema:

Quadro 4. Atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos em âmbito nacional e estadual. Fonte SRH/ANA

Quadro 5 – Políticas públicas, tipos de planos, âmbitos geográficos e entidades coordenadoras no processo de planejamento de recursos hídricos no Brasil. Fonte: Plano Nacional de Recursos Hídricos, 2006

São destacados na Lei 9433/97 ainda os seguintes **objetivos** do **Sistema**:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Como continuidade do processo de criação de novos marcos institucionais para a gestão integrada dos recursos hídricos, foi criada em julho de 2000 a Agência Nacional de Águas (ANA)⁴⁴, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conduzida por uma Diretoria Colegiada. A ANA tem, com missão oficial, implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A criação da ANA recebeu o apoio do mesmo grupo de técnicos que haviam se mobilizado para a aprovação da Lei 9433/97. ABERS e KECK (2005:172) conjecturam que esses técnicos *"talvez tenham começado a perceber, após longas negociações sobre a lei federal, que a legislação, por si só, não assegurava que suas idéias fossem colocadas em prática"*, demandando a criação de uma agência executiva provida de poder e capacidade técnica para fazer o sistema funcionar. Mas cabe também destacar que a criação da ANA, assim como das demais agências reguladoras federais lançadas na época, está contextualizada ao projeto de reforma do Estado conduzido a partir de 1995 pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Para SARAVIA (2004:p1), *"a criação das agências correu paralela ao processo de privatização e dessa coincidência temporal surge a primeira desconfiança: elas são consideradas um sub-produto da transferência dos serviços ao setor privado. E, por tabela, são suspeitas de estar a serviço dos interesses dos concessionários"*. Justificado ou não, tal temor mobilizou, por sua vez, um conjunto também expressivo de atores.

Por sua vez, no âmbito administrativo, muitos analistas consideram que a criação da ANA gerou um conflito de competências com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. A ANA, originalmente instituída como o órgão executor da Política Nacional de Recursos Hídricos, concentrou, naquele momento, parte significativa dos recursos financeiros e da capacidade técnica, isolando a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos a um papel coadjuvante na definição das políticas.

44 Ver: Lei 9.984 de 17 de julho de 2000, que "Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas". E Decreto 3.692 de 19 de dezembro de 2000, que "Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências".

É também durante a década de 90 que algumas unidades da federação, tal como relatado no caso federal, começam a estabelecer seus novos sistemas voltados à gestão integrada de seus recursos hídricos. Em janeiro de 1997, data da promulgação da Lei 9433/97, onze estados da federação já contavam com suas legislações específicas, o que exigiu em alguns casos a necessidade de adequação à nova legislação federal. Passados poucos anos, quase todos os estados brasileiros têm hoje suas leis já promulgadas⁴⁵.

⁴⁵ Levantamento realizado por pesquisadores do "Projeto Marca d'Água" revela que, em março de 2003, vinte e quatro estados e o Distrito Federal, já contavam com legislações específicas relativas à política de recursos hídricos, sendo que apenas os estados do Acre e Rondônia ainda não haviam aprovado suas leis. Ver JOHNSON e MOREIRA (2003).

2.6. As implicações do novo modelo Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.

Conforme observado, a montagem desse novo arcabouço institucional é obra ainda inacabada. A implementação efetiva de seus principais instrumentos de gestão – entre os quais destacam-se a criação e o funcionamento das Agências de Bacia, e a implantação da cobrança pelo uso da água – são ainda, em termos nacionais, incipientes.

Cabe destacar que o novo marco legal não alterou as competências específicas pré-existentes dos órgãos de gestão técnica e controle ambiental, responsáveis entre outras atividades pelas outorgas, licenciamento ambiental, e gestão da quantidade e qualidade dos recursos hídricos. Sem grandes alterações no campo técnico, a inovação institucional promovida pelo novo sistema se deu no campo político. (JOHANSSON E MOREIRA, 2003).

Tal inovação se deu, principalmente, a partir da criação dos novos espaços de tomada de decisão (conselhos e comitês) que passam a incorporar um conjunto de novos atores – municípios, usuários, e organizações civis – no processo de tomada de decisão. A complexidade presente nos processos de interação e de disputa de poder entre a esfera técnica e os atores recém inseridos na gestão (municípios, usuários e organizações civis) merece ser objeto de atenção especial.

A seguir são apontados alguns dos principais pontos merecedores de uma reflexão mais cuidadosa⁴⁶.

a) o papel dos técnicos:

Se de um lado os atores técnicos foram essenciais para a construção do novo modelo e de seu viés participativo, persistem em determinados círculos abordagens ainda eminentemente tecnocráticas, havendo ainda – a despeito dos avanços legais – uma tradição centralizadora e tecnocrática fortemente arraigada no Brasil. MACHADO (2003:p. 130) observa que “*no caso dos recursos hídricos, essa cultura sobrevive através de toda uma geração de especialistas das mais variadas formações que ocupam cargos decisórios em órgãos do poder público, detentores de conhecimentos sobre as bacias hidrográficas e agindo com base em extensas redes de relações sócio-profissionais. Tratam-se de funcionários públicos que compartilham a crença segundo a qual os técnicos são os que sabem o que é melhor para todos*”.

⁴⁶ Tais questões serão, nos capítulos seguintes, contextualizadas especificamente à gestão na bacia do Paraíba do Sul.

Tal ambigüidade presente no setor técnico foi também destaca por VICTORINO (2003:56), para quem muitas das lideranças ligadas ao processo de construção do sistema defendiam que a tão propalada participação deveria ser *"preferencialmente sob modo de informação e consulta, sem que a Administração Pública declinasse do seu dever de decidir entre alternativas"*.

Nesta mesma direção, SOUZA JÚNIOR (2003), ao analisar o papel da ABRH na constituição do novo modelo, aponta que o envolvimento de profissionais vinculados à entidade nas esferas públicas federal e estaduais favoreceu e explicitou a internalização de uma abordagem tecnocrática para a gestão hídrica no país.

Em contraposição, a forte coesão deste corpo técnico, *"resultado de valores profissionais, experiências comuns e frustração generalizada com o status quo burocrático"*, foi um elemento fundamental para o processo de mudança institucional e implementação do novo sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil, *"demonstrando claramente a importância das redes interpessoais"*. (ABERS e Keck, 2005: 165).

b) A questão da dominialidade e as lacunas na Lei 9433/97:

Outro aspecto de extrema complexidade diz respeito ao tema da **dominialidade dos recursos hídricos**, estabelecida na Constituição Federal de 1988⁴⁷ e não devidamente esclarecida na Lei federal 9433/97. Conforme observado por JOHNSON e MOREIRA (2003 p175), a distinção entre "águas de domínio da União" e "águas de domínio dos estados" *"configura sistemas distintos de gestão, federal e estaduais, que são independentes em termos de dinâmica jurídico-institucional, mas profundamente interdependentes no seu conteúdo e aplicação. Essa interdependência é especialmente importante quando se trata de bacias de rios de domínio da União por envolver a União e dois ou mais estados da federação para o seu planejamento e gestão"*.

⁴⁷ A Constituição Federal considera de **domínio público** todas as águas, preceituando que:

a) **"são bens da União** os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais" (art. 20, "caput" combinado com o inciso III);

b) "incluem-se entre os **bens dos Estados** as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União" (art. 26, "caput" combinado com o inciso I);

Sobre tal questão ver ainda: CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P. & KELMAN, J. **"Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil"**. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, n. 45, abr. 2004. http://www.ana.gov.br/jersonkelman/pdf/dominio_competencia_2.pdf

O quadro que segue ilustra os dois tipos de dominialidade encontrados hoje no Brasil.

Figura 4. Dominialidade dos Recursos Hídricos no Brasil. Fonte: ANA.2006.

Em bacias que enfrentam a situação de dupla dominialidade – caso do Paraíba do Sul – são exigidos esforços adicionais para a adequada implementação dos instrumentos técnicos e econômicos de gestão. Não são poucos os desafios colocados para o necessário entendimento e cooperação entre a ANA e os governos estaduais, e entre o comitê do “rio principal” e os demais organismos de gestão existentes na bacia. E tal problema não foi equacionado pela Lei 9.433/97.

A Lei estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; ao mesmo tempo obedece à lógica do federalismo brasileiro, exigindo, portanto, a articulação dos Comitês de Bacia junto aos órgãos de gestão dos estados e da União. Mas não explicita, entretanto, como tal articulação deve se dar⁴⁸.

⁴⁸ A Lei nº 9.433/97, em seu Artigo 4º, aponta que: “a União articular-se-á com os estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”, mas não prevê ou regulamenta a forma dessa articulação.

O recém instituído Plano Nacional de Recursos Hídricos aponta a adoção do modelo francês como um das origens desse dilema:

"uma vez que a França é um país unitário, que não possui Unidades da Federação como no caso brasileiro. (...) A gestão compartilhada dos recursos hídricos em bacias onde ocorrem corpos de água de domínio da União e dos estados também constitui importante desafio à implementação efetiva do modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos" (PNRH, 2006: V.1. p.139).

As lacunas na Lei 9433/97 (por exemplo ao não tratar da operacionalização da integração) são interpretadas por ABERS e KECK (2005) como não ocasionais e sim paradigmáticas do cenário político brasileiro, com *"os conflitos de interesse sendo resolvidos deixando-se as questões contenciosas o mais ambíguas possível"*, resultando numa Lei que deixava para futuras regulamentações as definições sobre *como* a cobrança iria funcionar, como as agências de água seriam criadas, como os comitês de bacia controlariam a destinação das receitas, e de que forma se daria a coordenação entre os governos estaduais e o federal.

c) O sobreamento nas atribuições da SRH-MMA e da ANA.

Os problemas de articulação e integração entre a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e a Agência Nacional de Águas na distribuição de competências e atribuições institucionais persistem até hoje, fato reconhecido no recém lançado Plano Nacional de Recursos Hídricos, PNRH. O Plano defende a necessidade de um contrato de gestão a ser firmado entre a SRH e a ANA:

"a solução de parte desses problemas está na celebração de contrato de gestão entre o Ministério do Meio Ambiente, com a participação da Secretaria de Recursos Hídricos, e a Agência Nacional de Águas, com o objetivo de estabelecer metas de resultados de gestão da ANA, decorrentes das políticas e diretrizes do governo federal, determinadas através do MMA, e das funções que lhe foram atribuídas na qualidade de entidade federal implementadora, em sua esfera de atribuições, da Política Nacional de Recursos Hídricos, de modo a permitir a adequada coordenação e avaliação de suas atividades, respeitada a autonomia administrativa e financeira da ANA". (PNRH, 2006. V.1, p.108)

d) Discrepâncias entre o marco legal federal (Lei 9433/97) e as legislações estaduais.

Outro entrave que merece ser citado é a ocorrência de discrepâncias e incompatibilidades entre a lei federal e as legislações estaduais⁴⁹. Nesse quesito, dois exemplos relevantes merecem ser destacados: o formato jurídico a ser adotado para as agências de bacia; e os critérios adotados para a composição dos comitês.

d.1) Agências de Bacia: conforme já apontado, são organismos fundamentais para a operacionalização da gestão. Em caso de bacias de dupla dominialidade a integração entre União e os entes federados seria facilitada pela existência de uma agência única. Entretanto, tal possibilidade esbarra hoje na incompatibilidade existente entre a legislação federal e de alguns entes federados relacionada ao formato jurídico desses organismos. Por exemplo, a Lei 9433/97 prevê, genericamente, que as entidades delegatárias deverão ser “entidades civis”. Dentre deste arcabouço, São Paulo definiu em lei que suas agências deverão se constituir enquanto “fundações de direito privado”. Minas Gerais, por sua vez, não aceita a figura jurídica de fundação⁵⁰. Já o Estado do Rio de Janeiro admite que tais organismos sejam sociedades civis, associações civis, ou fundações de direito privado, exigindo, entretanto, que estas estejam qualificadas enquanto “Organização da Sociedade de Interesse Público”, OSCIP’s⁵¹. Do ponto de vista prático isso se mostra um desafio ainda a ser superado. A gestão na bacia do Rio Piracicaba, também de dupla dominialidade, tem procurado avançar nesse sentido.

d.2) A composição dos Comitês: como se verá nos capítulos seguintes, tal questão está diretamente associada ao tema trabalhado nesta pesquisa. Apesar das especificações presentes na Lei federal 9433/97 as legislações estaduais trazem muitas vezes lógicas distintas para a composição dos colegiados. A Lei federal destaca o papel do usuário (público ou privado) como uma categoria específica a ser contemplada na gestão. Junto a esse setor tomam assento nos comitês a União, governos estaduais, municípios, e “entidades civis”. É esse o modelo que encontramos, por exemplo, no CEIVAP. Já o modelo paulista - ao qual o CBH-PS está vinculado - é baseado numa visão tripartite, constituída por representantes do governo estadual, dos governos municipais e da “sociedade civil”.

49 Encontra-se ao final do Capítulo 3 um quadro comparativo detalhado envolvendo o marco jurídico-institucional de cada um dos Estados integrantes da Bacia do Rio Paraíba do Sul (SP, RJ e MG) e a União.

50 Decreto Estadual 44.046, de 13 de junho de 2005.

51 Decreto Estadual 4.247, de 16 de dezembro de 2003.

O quadro que segue apresenta um comparativo dos dois modelos, o federal e o paulista:

Lei Federal 9433/97 ⁵²	Lei 7663/91 (São Paulo)
Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:	Artigo 24 - Os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado serão compostos por:
<p>I - da União;</p> <p>II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;</p> <p>III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;</p> <p>IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;</p> <p>V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.</p> <p>§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.</p>	<p>I - representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidade da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;</p> <p>II - representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente;</p> <p>III - representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:</p> <p>a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;</p> <p>b) <u>usuários</u> das águas, representados por entidades associativas.</p>

Quadro 6. Comparativo da composição dos Comitês no modelo federal e paulista.
Fonte: do autor

Conforme será analisado nos próximos capítulos, ambos os modelos apresentam distorções. Na proposta federal, por exemplo, “associações de usuários” usualmente ocupam vagas enquanto “entidades civis”. Apesar de formalmente legítima, tal condução tem provocado uma sobre-representação do setor usuário, em detrimento da sociedade civil, refletindo-se assim numa distorção no espírito da lei, baseada na gestão compartilhada e equilibrada.

⁵² A resolução 05/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, - Modificada pela Resolução nº 18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002 - em seu artigo 8.o regulamenta o artigo 39 da Lei 9433/97.

Já em São Paulo a categoria usuário está inserida no setor "sociedade civil", considerando assim como de um mesmo segmento interesses muitas vezes distintos ou até mesmo conflitantes. Nesse modelo, por exemplo, uma FIESP ou uma associação de irrigantes, ocupa o mesmo espaço com uma organização ambientalista, ou um centro de pesquisas, apesar das intrínsecas diferenças existentes entre esses atores. É nesse sentido que SOUZA JUNIOR (2003:p.41), destaca que *"apesar da lei paulista contemplar o termo usuário de recursos hídricos como detentor da outorga para o uso dos recursos, não discrimina este setor, cujos interesses são de cunho econômico-financeiro, das demais representações da sociedade civil, cujos interesses são difusos, diversos e, muitas vezes, sem um ponto focal e aglutinador, diferentemente do primeiro"*. Essa posição contribuiria para uma cisão entre os interesses representados, colocando a participação social a reboque dos interesses do poder constituído, quer seja do Estado, quer seja dos municípios.

GRUBEN, LOPES, e JOHNSON (2002: p.31), ao analisarem a questão da compatibilização das legislações estaduais à lei federal, no tocante a composição de seus comitês, observam não haver *"qualquer dúvida legal relativamente à soberania do estado de São Paulo e outros para definirem como quiserem a composição dos seus comitês e a formatação dos seus órgãos gestores. Parecem existir, no entanto, leituras contraditórias a respeito da necessidade de adequação total das leis estaduais à lei federal"*.

Nos organismos analisados neste trabalho - o CEIVAP e o CBH-PS – as distorções decorrentes da ambigüidade contida na noção "sociedade civil" estão também presentes, conforme será mais detalhadamente descrito no capítulo 4.

e) Limites da representação e da representatividade dos atores

Em paralelo a questão da composição dos comitês, emerge também o problema dos limites da representação e da representatividade dos atores envolvidos. Frequentemente os participantes em colegiados desta natureza – sejam eles representantes de uma associação industrial, do movimento ambientalista, ou mesmo do estado – mesmo quando com legitimidade para isso, não são detentores de uma "representação plena", no sentido de poder negociar acordos que comprometam o segmento representado. (ABERS e KECK, 2003). Tal situação fica mais crítica quando se constata que muitos desses atores não possuem, também, a devida representatividade junto às entidades que oficialmente compõem o Comitê. Como agravante adicional, não é incomum que parcela destes atores se utilizem desses espaços para a defesa de outros interesses, baseados em vínculos usualmente não explícitos. Apesar desse

comportamento não ser atípico (e até mesmo talvez inerente aos processos sociais), muitas das análises sobre organizações pecam por desconsiderar a realidade proveniente da complexa teia de relações e vínculos interpessoais e interinstitucionais, muitas vezes não expostos formalmente. Os atores - sejam representantes do estado, de usuários, ou da sociedade civil – trazem trajetórias, histórias e vínculos institucionais que se refletirão em seus posicionamentos no coletivo. Tal dimensão só é captada quando se realiza um acompanhamento e um estudo mais metódico de cada organização. Os comitês analisados nessa pesquisa – CBH-PS e CEIVAP - propiciam um campo excepcionalmente fértil para esse tipo de abordagem.

A bacia do Rio Paraíba do Sul, rio de domínio da União, é um exemplo concreto da materialização de tais tensões e de tal complexidade. Essa bacia assiste ao permanente estranhamento entre a independência jurisdicional de seus sistemas de gestão constituintes (tanto federal, como dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e a interdependência natural de seus sistemas hidrológicos. Ao mesmo tempo, é na bacia do Rio Paraíba do Sul que se concentram os esforços pioneiros para a implantação dos principais instrumentos de gestão previstos no novo modelo.

No próximo Capítulo será dado especial destaque à gestão das águas na bacia do Paraíba do Sul, resgatando seus antecedentes e introduzindo o debate sobre os principais impactos advindos da implantação dos novos marcos políticos, jurídicos e institucionais.

Capítulo 3

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

Este Capítulo se dedica a apresentar a bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, atentando para as suas dimensões físicas, socioeconômicas e institucionais. Os antecedentes e a complexidade no atual sistema de gestão de suas águas serão destacados, introduzindo-se também a apresentação de suas bases jurídico-institucionais.

3.1. Caracterização e Relevância da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul:

A área da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul compreende 55.500 Km², sendo formada por 41 sub-bacias e 187 micro-bacias.

Figura 5. Mapa de localização da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Fonte: PEC 2939. Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul. Fundação Coppetec, 2002.

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul abrange um dos eixos de maior desenvolvimento econômico do país. Estendendo-se pelos estados de São Paulo (Vale do Paraíba paulista), Minas Gerais (Zona da Mata Mineira) e a maior parte do interior do estado do Rio de Janeiro, a economia local responde por cerca de 10% do PIB brasileiro.

Cerca de 180 municípios estão inseridos na bacia, representando uma população em torno de 5,5 milhões de pessoas⁵³. Somando-se a estes os 8,7 milhões de moradores da região metropolitana do Rio de Janeiro, abastecidos com águas transpostas da bacia, têm-se um total da população abastecida com os rios da bacia na ordem de 14,3 milhões de pessoas. (CEIVAP, 2003).

O quadro abaixo apresenta uma síntese desses números.

	MUNICÍPIOS	ÁREA (KM²)	%	POPULAÇÃO	%
SÃO PAULO	39	13.900	25	1.843.353	33
RIO DE JANEIRO	53	20.900	38	2.405.873	43
MINAS GERAIS	88	20.700	37	1.339.011	24
TOTAL	180	55.000	100	5.588.237	100

Quadro 7. Distribuição territorial e populacional da área da Bacia. Fonte: Adaptado de: Diagnóstico e prognóstico do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – PGRH-RE-09- COPPETEC, 2001.

A bacia situa-se na região originalmente recoberta pela Mata Atlântica, sendo que hoje somente 11% da área total da bacia abriga remanescentes florestais. Tais fragmentos subsistem principalmente nas regiões de relevo mais acidentado, compreendidas muitas vezes nas Unidades de Conservação localizadas no maciço de Itatiaia, na Serra da Bocaina e Serra dos Órgãos.

Ainda em relação a atual cobertura vegetal, 65% da área da bacia é ocupada por pastagens (boa parte degradada), enquanto agricultura e silvicultura respondem por cerca de 24% da área.

⁵³ O quadro completo dos municípios integrantes da bacia e suas respectivas populações, é encontrado na página eletrônica: <http://www.ana.gov.br/paraibadosul/paginas.asp?pag=4>

Figura 6. Mapa da cobertura vegetal. Fonte: LABHID / COPPE

O Vale do Paraíba tem ocupado papel de importante corredor comercial desde o ciclo do ouro, no século XVII, até os dias de hoje. No início pequenos povoadamentos foram sendo formados servindo de suporte às ligações entre o litoral e o sertão de Minas.

Entretanto é a partir do século XVIII, com a entrada e expansão da agricultura (café e cana de açúcar), que o Vale assiste a seu primeiro ciclo de desenvolvimento, acompanhado por um intenso processo de remoção de sua cobertura vegetal natural.

Com a decadência do modelo agrícola a partir do final do século XIX o Vale assiste a um período de estagnação econômica, fase essa interrompida apenas com o início do processo de industrialização, a partir do final dos anos 40. A criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, em 1946, e a construção da Rodovia Presidente Dutra, no início da década de 50, deram elevado impulso à industrialização do eixo Rio - São Paulo, repercutindo fortemente sobre o processo de urbanização da região. Hoje o parque industrial situado na bacia conta com mais de 8.500 indústrias, sendo aproximadamente 2.500 em SP, 4.000 no Rio de Janeiro e 2.000 em Minas Gerais. (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2001).

Esse processo de urbanização, associado à instalação dos parques industriais, representou um modelo de ocupação com fortes impactos sobre a qualidade das águas da bacia.

A concentração de esgoto doméstico e a disposição irregular de efluentes industriais são os principais fatores para a degradação dos recursos hídricos. Atualmente, apenas 13% do esgoto doméstico da bacia recebe o tratamento adequado antes de ser lançado (representando quase 1 bilhão de litros de esgoto doméstico in natura nos rios da bacia).

O Estado de São Paulo apresenta o maior percentual de esgoto tratado, 28%; enquanto Rio de Janeiro trata 4%; e Minas Gerais menos de 2%. (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2001).

Fruto deste processo, parcela significativa dos rios da bacia apresenta níveis de poluição preocupantes, com destaque para o próprio Rio Paraíba. A carga poluidora total da Bacia, de origem orgânica, corresponde a cerca de 330 toneladas de DBO por dia, dos quais 55% derivam de efluentes domésticos e 45% de efluentes industriais. (PEREIRA, 2003).

As águas da bacia são captadas principalmente para consumo doméstico, industrial e irrigação.

O quadro abaixo ilustra as demandas por tipo de uso e por estado:

	USO DA ÁGUA DA BACIA (M³/S)			
	DOMÉSTICO	INDUSTRIAL	AGRÍCOLA	TOTAL
SÃO PAULO	5,63	2,24	8,03	15,90
RIO DE JANEIRO	7,98 (na bacia); e 47,00 (na RMRJ*)	11,14	17,54	83,66
MINAS GERAIS	3,30	0,27	4,71	8,28
TOTAL	63,91	13,65	30,28	107,84

Quadro 8. Uso da Água da Bacia. Fonte: Adaptado de Diagnóstico e prognóstico do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – PGRH-RE-09- Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ, Dez. 2001.

A despeito de ser uma bacia fortemente industrializada e urbanizada, chama atenção o elevado volume de água utilizado pelo setor agrícola. Entretanto, o fato que mais se destaca é o imenso volume de água retirada da bacia por obras de transposição.

A transposição de água da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do Guandu iniciou-se em 1913, com a construção do reservatório de Tocos no alto do rio Pirai, afluente do rio Paraíba do Sul, e do seu túnel de adução por gravidade para o reservatório de Lages, com 8 km de extensão e capacidade de até 25 m³/s.

Com esse arranjo, o reservatório de Lages passou a liberar, em média, uma descarga de 16,5 m³/s para geração de energia e outros aproveitamentos. Posteriormente, desde 1952, ampliou-se progressivamente a transposição de água da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do

Guandu, através do sistema construído e operado pela empresa de energia elétrica Light. A usina elevatória de Santa Cecília bombeia até 160 m³/s de água retirada do Rio Paraíba do Sul na altura da cidade de Barra do Piraí para o reservatório de Santana que barra e inverte o curso original do rio Piraí. Daí são bombeados pela usina elevatória de Vigário até 189 m³/s de água para o reservatório de Vigário, que barra e inverte o curso deste pequeno afluente do rio Piraí. Deste reservatório, depois de percorrer quase 30 km, estas águas geram energia elétrica em queda na Serra do Mar, deságuam no Ribeirão das Lages e correm para o Rio Guandu. Tais sistemas, originalmente relacionados à geração de energia elétrica, são hoje responsáveis pelo abastecimento de água de cerca de 80% da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Essa transposição representa cerca de 2/3 da vazão do Paraíba do Sul, sendo portanto um foco de intensos conflitos pelo uso da água na bacia.

Seguem algumas representações esquemáticas desse sistema hidroelétrico e de transposição das águas da bacia⁵⁴.

54 Para maiores informações sobre o histórico e o funcionamento do sistema de transposição, ver: <http://www.hidro.ufrj.br/cobranca2.pdf>.

Representação Esquemática do Complexo Hidrelétrico do Paraíba do Sul/Lajes

Figura 7. Representação esquemática do complexo hidrelétrico da bacia do Rio Paraíba do Sul. Fonte: LABHID-COPPE / UFRJ. Criação: Nascimento e Pelizari.

Figura 8. Caracterização esquemática do sistema de transposição das águas da Bacia do Paraíba do Sul para a Bacia do Rio Guandu. Fonte: LABHID-COPPE

3.2. A gestão das águas na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

Antecedentes históricos e o processo de construção do atual sistema.

Os primeiros esforços relacionados à gestão das águas da bacia remontam ao final da década de 1930, e foram inicialmente promovidos pelo governo do Estado de São Paulo e voltados, portanto, exclusivamente ao trecho paulista. A criação, em 1939, do **Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba** (órgão da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo) é um dos marcos iniciais deste processo. Ainda por iniciativa do governo paulista foi criado em 1950 o Serviço do Vale do Paraíba, órgão subordinado ao Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo, DAEE, responsável pela elaboração do Plano de Recuperação e Controle da Bacia do Paraíba do Sul. Tal iniciativa inspirava-se no modelo americano do Tennessee Valley Authority (TVA) e tinha como objetivo a revitalização da economia da região, sinalizando assim a compreensão do papel estratégico da gestão das águas

enquanto fator de extrema relevância para o desenvolvimento territorial. (AQUINO e FARIAS, 1998; PEREIRA, 2003).

Cabe lembrar que o Vale do Paraíba, que havia vivenciado seu apogeu econômico no ciclo do café, encontrava-se à época num processo de estagnação econômica. Ao final da década de 50 encerram-se os estudos preliminares promovidos pelo Serviço do Vale do Paraíba e inicia-se a fase de implantação do Plano de Aproveitamento dos Recursos Hídricos na bacia. Tal Plano tinha como um de seus eixos o aproveitamento das várzeas para a agricultura, com destaque para a cultura de arroz irrigado. Joaquim Rodrigues dos Santos⁶¹ – engenheiro aposentado no DAEE – relata aquele momento:

"Em 1961 eu e mais quatro colegas fomos contratados para fazer essa implantação do Plano de Aproveitamento dos Recursos Hídricos aqui da bacia. Só que pra fazer o aproveitamento das várzeas você tinha que funcionar as vazões do rio, porque na época de enchente quem produzia perdia tudo e precisava controlar isso. Para controlar isso, três ações se faziam necessárias: retificação do leito, construir os reservatórios de cabeceira; e os diques de proteção às enchentes, criando as áreas de polders. (...). A primeira coisa foi fazer a rede topográfica, colocar os marcos ao longo do Paraíba, medir as cotas... tudo isso contribuindo para o aproveitamento das várzeas... A pretensão na época era fazer do Vale – através de uma agricultura altamente tecnificada - o carro chefe do desenvolvimento paulista. Só que isso era muito caro. Junto então veio a idéia de fazer a usina em Caraguatatuba, cuja venda da energia viabilizaria os investimentos na revitalização da região. Em 72, se não me engano, o governo federal cancelou a concessão que SP tinha para construir a usina. E isso inviabilizou o projeto. E acabaram fazendo um consórcio (com participação do governo de SP, Eletrobrás, um pouco do RJ) para completar as barragens mas não mais para gerar energia elétrica e sim para fazer só a regulação das águas".

A ação do governo federal na bacia, por sua vez, tem início no final da década de 1960, com a criação da **Comissão do Vale do Paraíba (COVAP)**⁶², através do Decreto 63.794 de 12 de dezembro de 1968. Neste Decreto encontra-se como principal justificativa para a COVAP "promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos na referida bacia e coordenar, com essa finalidade, as ações federais e estaduais" (grifo nosso). Entretanto, análises da ANA e da ANAEEL acerca daquele momento apontam o COVAP como uma instituição ainda bastante frágil e com pouca capacidade de intervenção.

61 Entrevista ao autor, em 10 de fevereiro de 2006.

62 A Comissão do Vale do Paraíba, COVAP, foi criada a partir dos trabalhos da Comissão Interministerial Permanente, instituída pelo governo federal pelo Decreto 60.920, de 30 de junho de 1967, com a incumbência de elaborar planos de utilização múltipla em bacias de especial interesse.

Posteriormente, em 1979, por recomendação do **Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH**⁶³, é criado o **Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEEIVAP)**, que passou a funcionar naquele mesmo ano.

As ações do **CEEIVAP** podem ser categorizadas em dois períodos distintos, cuja linha divisória coincide com a desativação do CEEIBH por volta de 1983. Na primeira fase os trabalhos pautavam-se exclusivamente no desenvolvimento de suas atividades regimentais de desenvolvimento de estudos e encaminhamento ao CEEIBH. Destes estudos cabe destacar as recomendações sobre medidas corretivas necessárias à melhoria da qualidade das águas, as propostas de enquadramento dos rios da bacia sob domínio da União, e a concepção do Projeto de Macrozoneamento visando o ordenamento do uso e ocupação do solo na Bacia do Rio Paraíba do Sul. A chamada “segunda fase” se caracteriza por ser o momento no qual o CEEIVAP buscou aprimorar sua capacidade de articulação e intervenção direta na bacia, num processo que se convencionou chamar de “interiorização”. Cabe destacar que esse movimento de fortalecimento do CEEIVAP se dá conjuntamente ao processo de esvaziamento político do CEEIBH.

Em maio de 1992 teve início o Acordo de Cooperação Técnica Brasil – França (Projeto Paraíba do Sul) que ao longo de sete anos realizou o trabalho de atualização, aquisição e sistematização de dados relacionados aos recursos hídricos da bacia, sobretudo em matéria de qualidade da água e atividade industrial (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2002).

A partir do início dos anos 90 - inserido no processo de reforma do sistema de gestão de recursos hídricos já mencionado anteriormente - a bacia assiste à construção de diversos organismos gestores atuantes em âmbito regional, não necessariamente integrados entre si. No Estado de São Paulo ocorre, em 1994, a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM), comitê este desarticulado institucionalmente do restante da bacia. Em 1996, respondendo à necessidade de readequação institucional e contextualizado ao processo de construção do novo modelo nacional de gestão das águas, é criado, em substituição ao CEEIVAP, o **Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP**⁶⁴.

63 O Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH foi criado em 1978, através da Portaria Interministerial n.º 90 (MME/MINTER), com a incumbência de “*classificar os cursos d’água da União, bem como desenvolver estudos integrados e de acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias dos rios federais, no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma delas e minimizar as consequências nocivas aos ecossistemas da região*”, sendo desativado por volta de 1983 (Aquino e Farias, 1998; p. 94).

64 Criado pelo Decreto Federal 1.842 de 25 de março de 1996

Posteriormente à lei paulista de 91, e já amparadas na Lei federal 9433 de 1997, Rio de Janeiro e Minas Gerais passaram a contar também com legislações estaduais⁶⁵. Entretanto, ainda que formalmente referenciadas à Lei Federal 9433/97, apresentam cada qual especificidades (organização, fóruns de decisão, instrumentos de gestão) não necessariamente articuladas e integradas à gestão da bacia como um todo. Essa coexistência de instâncias federais e estaduais voltadas à gestão das águas pertencentes a uma mesma bacia tem gerado uma série de desafios operacionais.

Em paralelo a complexidade institucional posta pela existência de “águas federais” e “águas estaduais” na bacia, esse quadro é ainda mais intrincado posto existirem e se manifestarem uma vasta gama de entidades articuladas em torno da gestão das águas em trechos específicos da bacia. Sobreposto à ação do CEIVAP, e de forma ainda pouco articulada, encontramos um amplo conjunto de organizações voltadas à gestão das águas da bacia. Esses organismos – consórcios e comitês de trecho - constituem o que podemos chamar de “mosaico institucional” da bacia do Rio Paraíba do Sul. São comitês de sub-bacias (ou “de trechos”) tais como o “comitê paulista”, o CBH-PS, responsável pela gestão no trecho paulista e referenciado, portanto, à política de recursos hídricos do Estado de São Paulo. Coexistem ainda consórcios intermunicipais e interestaduais articulados em torno de determinadas sub-bacias, e associações regionais de usuários das águas de determinados trechos da bacia (Associação dos Usuários de Águas do Médio Paraíba do Sul, no trecho sul fluminense).

Ao mesmo tempo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, maior consumidora de água da bacia em função da transposição não participa, ao menos formalmente, das instâncias de decisão da bacia.

65 A Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro foi definida na Lei Estadual 3.239/99 de 2 de agosto de 1999. Em Minas Gerais a Política Estadual de Recursos Hídricos foi implantada pela Lei 13.199/99 de 29 de janeiro de 1999.

A figura abaixo apresenta a distribuição espacial de algumas destas instâncias:

Figura 9. Comitês atuantes na Bacia do Rio Paraíba do Sul. Fonte: Fundação Coppetec. 2002. Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul.

O quadro abaixo ilustra a complexidade envolvida na gestão das águas da bacia.

Nacional		<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Recursos Hídricos); • Agência Nacional de Águas (ANA); • Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH);
Articulação federal		<ul style="list-style-type: none"> • Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP; • Comitê de Sub-Bacias Hidrográficas dos Rios Pomba e Muriaé – CEHIPOM (MG/RJ);
Articulação interestadual e intermunicipal		<ul style="list-style-type: none"> • Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Pomba (MG/RJ); • Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Muriaé (MG/RJ); • Consórcio Interestadual para a Preservação da Bacia do Rio Carangola (MG/RJ).
Nível estadual	SP	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CBH-PS; • Órgãos de Gestão, Conselhos, Agências, e Administração Direta Estadual: <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH); • Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI) • Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (COFEHIDRO) • Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras • Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) • Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) • Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN) • Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) • Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA)
	RJ	<ul style="list-style-type: none"> • Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Bengalas, Negro, Grande, e Dois Rios – BNG2; • Associação dos Usuários de Águas do Médio Paraíba do Sul (trecho sul fluminense); • Órgãos de Gestão, Conselhos, Agências, e Administração Direta Estadual: <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH); • Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos; • Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA); • Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE);
	MG	<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos de Gestão, Conselhos, Agências, e Administração Direta Estadual: <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH); • Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); • Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM); • Companhia de Saneamento de Minas Gerais;
Nível Municipal		<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos de Gestão, Conselhos, Agências, e Administração Direta Municipal.

Quadro 9. Instituições e Organismos com atuação na Bacia do Paraíba do Sul:

Fonte: Adaptado de (GRUBEN, LOPES, e FORMIGA-JOHNSON, 2002).

Em função do recorte desta pesquisa estar concentrado no trecho paulista da bacia será dada especial atenção aos dois organismos atuantes naquele espaço (o CBH-PS, o também chamado “comitê paulista”; e o CEIVAP, o comitê federal), e aos sistemas aos quais estão vinculados. O quadro abaixo traz uma comparação introdutória entre os dois organismos:

Quadro Comparativo CBH-PS e CEIVAP

	CBH-PS	CEIVAP
Criação	25/11/1994	22/03/1996
Marco Legal	Lei Estadual 7663/91 (SP)	Lei Federal 9433/97
Área da Bacia	13.605 Km ² , exclusivamente no Estado de São Paulo	57.000 Km ² , abrangendo os Estados de SP, RJ e MG.
Constituição do Plenário	30 membros, assim distribuídos: <ul style="list-style-type: none"> • 10 do governo estadual SP; • 10 dos municípios; • 10 da sociedade civil. 	60 membros, assim distribuídos: <ul style="list-style-type: none"> • 03 da União; • 09 de governos estaduais (03 de cada Estado); • 09 de prefeituras (03 de cada Estado); • usuários (08 de cada Estado); • 15 organizações civis (5 de cada Estado)
Nº. municípios abrangidos	36	180
Agência	Ainda não instituída	AGEVAP
Cobrança	Ainda não instituída	Iniciada em 2003
Câmaras Técnicas	04	03

Quadro 10. Comparativo entre CBH-PS e CEIVAP. Fonte: pelo autor.

No próximo capítulo é detalhado o histórico de funcionamento desses dois comitês, destacando-se os principais desafios e possibilidades de construção de ações articuladas e integradas entre eles.

Capítulo 4

Limites e desafios à gestão integrada

Conforme já mencionado, os esforços para a gestão dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul são anteriores ao “novo modelo de gestão”, em implantação no Brasil a partir do início da década de 90. Nesse capítulo serão analisados mais detalhadamente os desafios que foram postos à aplicação deste novo modelo na bacia. Essa história se desenvolve em movimentos ora paralelos ora convergentes - e não raro conflitantes - envolvendo diferentes atores, organismos, marcos legais e instrumentos referenciados a duas esferas distintas de decisão.

A Bacia do Rio Paraíba do Sul, na totalidade de seu território, tem seu modelo de gestão amparado na Lei Federal 9433/97 e traz como organismo gestor o Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, o CEIVAP, criado em 1996. No trecho paulista, referenciado a um marco legal específico (Lei Estadual 7663/91) e a um sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, temos o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CBH-PS, também chamado, em contraposição ao CEIVAP, de “comitê paulista”.

Este capítulo apresentará o processo de montagem e de trajetória destes dois comitês (CBH-PS e CEIVAP), focando-se nos limites e nas possibilidades institucionais de, efetivamente, se construir uma gestão integrada na bacia.

O quadro que segue traz uma representação esquemática configurando algumas fases predominantes na relação entre os dois organismos de bacia analisados.

Cooperação e conflito na Bacia do Paraíba do Sul	
Antecedentes	Período anterior à 1987.
Fase 1. Montagem do Sistema	1.A. (1987 – 1993) - Movimentos iniciais voltados à construção Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos em São Paulo e no Brasil.
	1.B. (1993-1998) – Início da implantação do “novo modelo de gestão” na bacia do Paraíba do Sul, através da organização do CBH-PSM no trecho paulista. Esforços iniciais para a integração entre os projetos de gestão na bacia do Paraíba do Sul, e disputa entre os modelos para a integração (“modelo paulista” <i>versus</i> “modelo federal”).
Fase 2.	(1998-2000). Convivência com poucas interfaces e poucos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (CEIVAP).
Fase 3.	(2000-2003). Intensificação dos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (CEIVAP)
Fase 4.	(2004-2005). - Retomada de ações cooperativas entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (CEIVAP)
Fase 5.	Cenário atual e Perspectivas Futuras

Quadro 11. Cooperação e conflito na Bacia do Paraíba do Sul. Principais momentos no processo de interação entre o comitê paulista (CBH-PS) e o comitê federal (CEIVAP).
Fonte: do autor.

Tal divisão busca ilustrar nossa leitura acerca do processo histórico de construção da gestão na bacia e, mais particularmente, sobre a coexistência entre os dois organismos atuantes em seu trecho paulista. Cabe ressaltar que essa dinâmica de interação não se dá, obviamente, de maneira tão linear ou esquemática. As fases aqui descritas não são estanques e estão imbricadas. A intenção é explicitar a existência de um movimento no sentido da aproximação e de uma melhor articulação dos organismos envolvidos com a gestão das águas num dado território compartilhado. Este capítulo busca, assim, apontar os principais **condicionantes**⁶⁶ e os **atores centrais**⁶⁷ envolvidos nesse percurso de aproximação/distanciamento e conflito/cooperação.

66 Ao final deste capítulo encontra-se um quadro cronológico com os principais acontecimentos relacionados à gestão dos recursos hídricos na bacia do Paraíba do Sul.

67 Encontra-se também ao final deste capítulo, a título ilustrativo, as composições das mesas diretoras (presidência, vice-presidência, secretaria executiva) do CBH-PS e do CEIVAP, desde a data de suas instalações até o ano 2006.

Este capítulo tem início com o movimento de implantação do novo sistema, no início da década de 90, posto o contexto anterior a tal período já ter sido objeto de análise nas sessões anteriores.

4.1. Fase 1 - Montagem do Sistema

Nessa primeira fase assiste-se aos esforços de construção de todo o arcabouço institucional necessário para a gestão das águas (no novo paradigma), quando União e entes federados iniciavam a montagem de seus sistemas. Entretanto, frente às indefinições acerca do modelo de gestão a ser aplicado em bacias de dupla dominialidade, tal movimento já sinalizava inúmeros conflitos que se materializariam futuramente.

4.1.1. A construção do “comitê paulista”, o CBH-PSM.

Em consonância aos princípios já sinalizados na Constituição Federal (**1988**) e na Constituição Estadual (**1989**), o Estado de São Paulo iniciou seu processo de implantação do sistema e de organização dos comitês de bacias hidrográficas a partir da promulgação da **Lei 7663** de **1991**.

Em outubro de **1993** o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CRH, aprovou a divisão hidrográfica do Estado em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH). A partir do Plano Estadual de Recursos Hídrico para o biênio **94/95** tais unidades de gerenciamento foram definidas e efetivamente implantadas, com a formação dos comitês de bacia. (SÃO PAULO SMA, 1997). O trecho paulista da bacia do Rio Paraíba do Sul, foco desta pesquisa, constitui-se como a UGRH 2.

A formação de um Comitê na UGRH 2 teve, a exemplo de outras UGRH's, o Departamento Estadual de Águas e Energia Elétrica, **DAEE**, sediado em Taubaté, como seu principal agente mobilizador. Nesta tarefa os agentes do DAEE foram apoiados por algumas prefeituras, como Jacareí e, principalmente, São José dos Campos. (SÃO PAULO, 1997). O papel desempenhado pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos no processo de articulação regional com as demais prefeituras da bacia, assim como junto a setores da sociedade civil e do movimento ambientalista, merece aqui um maior detalhamento.

Para a melhor compreensão acerca dessa inserção da Prefeitura de São José dos Campos no processo de implantação e funcionamento do Comitê do Paraíba do Sul, cabe aqui uma breve contextualização: em 1993, com o início da gestão petista no governo municipal, houve uma identificação dos atores políticos recém levados ao poder com os fundamentos participativos e descentralizadores preconizados na Lei 7663/91. O apoio à criação e ocupação de um novo “espaço de atuação política” e de protagonismo regional se mostrava, neste contexto, extremamente conveniente e promissor. Ao mesmo tempo, muitos dos atores que vieram a ocupar cargos na nova administração possuíam forte inserção com movimentos sociais. No caso da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, órgão que se envolveu diretamente na articulação para a criação do CBH-PS, parcela expressiva dos cargos comissionados foram ocupados por gestores e técnicos com passagem ou militância no movimento ambientalista, alguns dos quais já inseridos na mobilização pela implantação do novo sistema. Parte destes técnicos na prefeitura trazia consigo vínculos pré-existentes também com os técnicos do DAEE, os quais ocupavam, por sua vez, interessantes espaços de inserção na sociedade civil, como na ABRH ou na vida acadêmica⁶⁸.

A existência dessas redes de vínculos sociais e a inserção (“*embeddedness*”) de atores governamentais, tanto na Prefeitura de São José dos Campos quanto no próprio DAEE, junto aos movimentos sociais favoreceu intensamente o processo de implantação do novo modelo na região.

Nos cerca de 14 meses que foram tomados para a instalação do comitê, do início da mobilização para a sua criação (**I Seminário de Implantação do Comitê do Paraíba do Sul**, realizado em Pindamonhangaba em **setembro de 1993**), à posse dos membros, em **novembro de 1994**, as articulações se deram tanto intra como intersetorialmente.

No I Seminário foi criado um Grupo de Trabalho com 16 integrantes envolvendo técnicos de órgãos do Estado, de Prefeituras, e de associações da sociedade civil visando a mobilização dos atores para a constituição do comitê. Durante pouco mais de um ano esse grupo trabalhou para constituição de um Comitê que englobasse as bacias do Paraíba do Sul, da Serra da Mantiqueira e do Litoral Norte⁶⁹.

68 Entrevista de Izabel Lavendowski ao autor, outubro de 2002.

69 No transcorrer deste processo, às vésperas da criação do comitê, os atores do Litoral Norte optaram por constituir um organismo próprio, sendo criado posteriormente o Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, CBH-LN.

Em **outubro de 1993** a “Frente Verde” (fórum que congregava o movimento ambientalista regional), reuniu-se na Câmara Municipal de Guaratinguetá tendo como pauta específica a formação do Comitê⁷⁰.

Os prefeitos, por sua vez, articulados formalmente em torno do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP)⁷¹, após esboçarem uma resistência inicial passaram a apoiar publicamente o movimento pela criação do Comitê⁷². Em **agosto de 1994** o Conselho de Prefeitos do CODIVAP reuniu-se com o Grupo de Trabalho para uma reunião de esclarecimentos e discussão da minuta dos Estatutos do Comitê. A resistência inicial de alguns prefeitos⁷³, temerosos quanto a um possível esvaziamento político do CODIVAP, acrescida das incertezas relacionadas ao tema da cobrança pelo uso da água, seria vencida pela percepção da inevitabilidade do processo de implantação do novo sistema, aliada ainda à perspectiva de captação de recursos. Em **4 de novembro de 1994** os prefeitos de São José dos Campos, Pindamonhangaba, Lorena, Queluz, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, Aparecida, Monteiro Lobato e Santa Branca estiveram reunidos para avançar nas articulações voltadas à iminente criação do comitê.

Assim como os prefeitos, os ambientalistas também se articulavam para a indicação seus representantes. Em **12 de novembro de 1994**, a “Frente Verde” reuniu em Taubaté delegados de 15 entidades para debater a questão dos recursos hídricos e designar o representante do movimento no comitê.

O evento de lançamento do Comitê aconteceu no dia **25 de novembro de 1994**, no **II Seminário de Implantação do Comitê de Recursos Hídricos**, realizado em Guaratinguetá. Na ocasião foi formalmente instituído o Comitê, dada posse aos membros do plenário, apresentada e aprovada a proposta de estatuto do Comitê, e eleita a mesa diretora. A então prefeita de São José dos Campos, Angela Guadagnim, assumiu a Presidência, enquanto a Vice-presidência ficou com Joaquim Rodrigues dos Santos (sociedade civil / ABRH). A Secretaria Executiva ficou com o DAEE, na pessoa do engenheiro João Francisco Romero. Quanto à Vice-presidência, cabe aqui destacar que Joaquim Rodrigues dos Santos na época ocupava o cargo

70 Jornal Valeparaibano. 16/10/1993. p2.

71 O CODIVAP, Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, é um Consórcio Intermunicipal criado em 1970 e reúne, em seus quadros de associados, 39 municípios paulistas localizados no Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte.

72 Boletim CODIVAP Ano 1 jul. 1994. N. 1

73 Entrevista realizada pelo autor em setembro de 2002 com o então presidente do CBH-PS, Benedito Jorge Reis e com o então Secretário Executivo Romildo Eugenio de Souza, para o Projeto Marca D'água, “Roteitinho 1” : Formação dos comitês de bacia e acompanhamento das ações em 2001. Versão final – 03/09/2002.

de Diretor de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba do Sul do DAEE. Tal situação explicita a existência, desde os primórdios do comitê, do problema decorrente da existência de “múltiplas filiações institucionais”, mascarando muitas vezes a real composição desses colegiados no tocante à divisão de poder entre Estado, municípios e sociedade civil.

O Conselho Estadual de Recursos reunido em **20 de dezembro de 1994** acolheu, através da Deliberação 07/94, a instalação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e Mantiqueira, CBH-PSM. Após a sessão de instalação realizada em 25 de novembro, o CBH-PSM fez sua 1ª. Reunião Extraordinária no dia 12 de dezembro de 1994. Referenciado ao marco da Lei Estadual 7663/91 (que instituiu o sistema de gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo) e voltado à gestão das águas circunscritas aos limites paulistas das bacias hidrográficas do Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira, o comitê enfrentaria, antes mesmo de sua criação, grandes desafios à integração com outros organismos.

4.1.2. o CBH-PSM, a construção do CEIVAP, e a “visão paulista” para a integração da bacia.

Cabe lembrar que a bacia do Paraíba do Sul, “em sua totalidade” (isto é, a área de drenagem abrangendo os estados de SP, RJ e MG) tinha, desde **1979**, o **CEEIVAP** (Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul) como o organismo voltado à *“classificar os corpos d’água, realizar estudos integrados e propor soluções para o uso múltiplo e racional dos recursos hídricos (...) à vista da necessidade do urgente equacionamento da problemática hídrica naquela bacia”* (ANEEL,1998). Entretanto, conjunturalmente, ao mesmo tempo em que se construía o sistema paulista, o CEEIVAP dava mostras de esgotamento de seu modelo. (BARTH,1999).

Neste contexto, em paralelo ao movimento de criação e estruturação do “comitê paulista”, articulava-se a criação de um novo modelo de gestão para a totalidade da bacia, que culminaria, em março de **1996**, na criação de um comitê federal, o **CEIVAP**. A criação de um comitê federal, com jurisdição sobre a totalidade da bacia, colocaria, por sua vez, em questão o sentido dos comitês estaduais.

Às vésperas da criação do CBH-PSM crescia junto a setores paulistas a preocupação quanto ao desenho institucional a ser implantado para a integração da bacia “como um todo”. Temia-se que a criação de um Comitê único para toda a bacia esvaziasse o processo que estava sendo construído em São Paulo. Em matéria publicada no dia **4 de abril de 1994**, o Jornal Folha de

São Paulo⁷⁴ destaca o clima de disputa existente entre os governos de São Paulo (representado pelo DAEE) e a União (através do DNAEE) para a gestão das águas na bacia, focando o eixo da discussão na competição pelos recursos futuramente advindos pela cobrança pelo uso da água.

O Estado de São Paulo, à época com um inegável acúmulo jurídico e institucional (a Lei 7663/91, um sistema descentralizado já em funcionamento, agências estatais fortalecidas) além de capital humano, técnico e político disponível, pleiteava que o comitê federal, quando viesse a ser criado, tivesse o papel de integrar as políticas estaduais (SP, RJ e MG), através de seus Comitês, às da União. BARTH (1999:2) comentaria:

"A estratégia paulista era de integração com os outros estados vizinhos, antes de articulação com a União, fortalecendo a idéia de comitês interestaduais, em que a participação da União ficaria restrita a arbitramento dos conflitos sobre os quais os estados não entrassem em acordo. Porém, essa estratégia fracassou, porque nenhum dos estados vizinhos estavam no mesmo estágio de desenvolvimento institucional de sistemas de recursos hídricos".

Tais manifestações ficaram mais presentes às vésperas da criação do CBH-PSM. Em **setembro de 1994** Joaquim Rodrigues dos Santos (na qualidade de "Diretor do Centro de Recursos Hídricos do DAEE para a região") publica artigo no jornal Folha de São Paulo⁷⁵, no qual defende que a integração da bacia se desse não através de um comitê único, e sim através de negociações envolvendo os estados, respeitando-se assim o sistema federativo. Para Joaquim, a alternativa para a implantação de uma gestão que *"integrasse a parcela paulista aos demais componentes da bacia consistiria no estabelecimento negociado com o Estado do Rio de Janeiro de limites de quantidade, qualidade e nível de água a ser garantido por São Paulo na divisa entre os dois Estados"*.

Com o início das atividades do **CBH-PSM** no final de **1994**, seguiam, em paralelo, as articulações e negociações para a criação do **CEIVAP**, formalizado em março de **1996**, mas só efetivamente implantado no final de **1997**.

O **CBH-PSM**, em sua 1ª. Reunião Extraordinária ocorrida no dia **12 de dezembro de 1994** (primeira reunião após a sessão de instalação), colocou em pauta a proposta de criação de

74 "Governos se preparam para ganhar US\$ 27 mi anuais pelo uso da água"; Jornal Folha de São Paulo, Caderno Folha Vale, 04 de abril de 1994. "Cobrança gera disputa"; Jornal Folha de São Paulo, Caderno Folha Vale, 04 de abril de 1994,

75 "Comitê estadual ou comitê único?". Jornal Folha de São Paulo, Caderno Folha Vale, de 11 de setembro de 1994.

quatro Câmaras Técnicas, sendo uma delas voltada especificamente para tratar da *"integração com os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais e com a União tendo em vista a gestão integrada dos recursos hídricos na Bacia do Paraíba do Sul"*. (Livro de Atas CBH-PSM, p. 005). Posteriormente, já na reunião seguinte, esse tema seria incorporado à Câmara Técnica de Assuntos Institucionais, a ser coordenada justamente por Joaquim Rodrigues dos Santos⁷⁶.

A preocupação com o modelo de integração com o restante da bacia continuaria como um marco do CBH-PSM. Os momentos que antecederam a criação do CEIVAP foram de grande mobilização. Em **13 de junho de 1995**, em sua 1ª. Reunião Ordinária, é apresentada ao plenário do **CBH-PSM** a **"Proposta de Modelo de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul"** desenvolvida pela Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo. Na mesma sessão é novamente levantada a demanda pela indicação de uma comissão do comitê para *"desenvolver o relacionamento com os demais Estados e a União"*. (Livro de Atas CBH-PSM, p. 8). Dez dias depois a diretoria do comitê reunia-se com o Vice-Governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, e com o Secretário Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, Hugo Marques Rosa, para tratar da estratégia paulista de integração do Comitê com as políticas de gestão hídrica de Minas e Rio de Janeiro. (Jornal Valeparaibano, 28/6/1995; Livro de Atas CBH-PSM, p. 10).

Na semana seguinte, em **4 de julho**, a diretoria do CBH-PSM participou de uma reunião com representantes das Secretarias de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente dos três Estados, juntamente com técnicos dos Ministérios de Minas e Energia, Planejamento, e Meio Ambiente. Neste encontro decidiu-se pela criação de uma comissão de quatro membros (um de cada Estado e um da União) para redigir um documento que estabelecesse as bases para tal gestão. Nesta comissão São Paulo se faria representar pelo CBH-PSM. Esses encaminhamentos foram apresentados ao plenário do CBH-PSM na 2ª. Reunião Extraordinária, ocorrida em **11 de julho de 1995**.

Na mesma sessão foi exposta aos presentes a proposta "paulista" para o modelo de integração, no documento **"Modelo de Gestão Integrada da Bacia do Rio Paraíba do Sul"**, *"que tinha sido objeto de estudos da Câmara Técnica de Assuntos Institucionais, e de diversas reuniões da diretoria com outros órgãos de nível estadual e federal"*. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 12).

Professor Joaquim, coordenador da Câmara Técnica de Assuntos Institucionais e Vice Presidente do CBH-PSM, fez a apresentação, informando que:

76 A quem estaremos nos referindo como "Professor Joaquim".

"ela representava um certo consenso entre os envolvidos a nível do Estado de São Paulo e, sendo aprovada, seria a palavra de São Paulo a ser levada à reunião de Belo Horizonte (...). A proposta de São Paulo preconiza que cada Estado tenha o seu comitê que, uma vez implantados, demandariam a criação de um fórum de integração, ou seja, o proposto Conselho de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP". (Livro de Atas CBH-PSM: p. 12).

A proposta de São Paulo para a integração federal na bacia baseava-se, portanto, em dois principais pontos: a reconhecimento das instâncias estaduais; e a pactuação de parâmetros de quantidade e qualidade das águas nas divisas dos estados. O comitê de integração a ser criado deveria, portanto, na ótica paulista, concentrar-se nesses aspectos. Na proposta paulista para o CEIVAP este conselho teria por competências:

- a compatibilização dos Planos Diretores das três sub-bacias e das ações neles contidas;
- o papel de primeira instância de apreciação dos conflitos de integração;
- o estabelecimento de parâmetros de qualidade e quantidade de água nas divisas estaduais;
- a coordenação da avaliação dos planos e projetos propostos para a bacia.

Ciente da complexidade envolvida nas negociações que se seguiriam, o plenário iniciou o debate buscando mapear os pontos pétreos da proposta paulista. O Secretário Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo, Hugo Marques Rosa, enfatizou que *"as atribuições do Conselho poderão ser negociadas, mas alguns princípios terão que ser mantidos para que o avanço conseguido por São Paulo não venha a ser prejudicado. Assim, o respeito à legislação que já dispomos, autonomia do Estado na execução dos seus planos e que o órgão criado tenha a função de dirimir conflitos, integrando os interesses comuns, são pontos inegociáveis. A negociação vai ser difícil pois a organização e a visão dos demais Estados é muito diferente. Com o Rio de Janeiro nem tanto, mas com Minas será difícil"*. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 13). Cabe aqui destacar, em relação às articulações em curso com o Estado do Rio de Janeiro, a presença na citada reunião, na qualidade de convidado, do Deputado Estadual (RJ) Eduardo Meohas⁷⁷, que relatou que a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro havia constituído uma Comissão, presidida por ele, para tratar da gestão das águas na bacia do Paraíba do Sul. Na mesma sessão o plenário deliberou que se levasse à reunião de Belo Horizonte a proposta de que o CEIVAP se constituísse por 30% de representantes dos três Estados e 10% de representantes do governo federal. Deliberou-se ainda de que nessas negociações o CBH-PSM,

⁷⁷ Que anos mais tarde viria a ser presidente do CEIVAP (2002, e 2003-2004).

porta voz paulista, se faria representar por sua presidente Angela Guadagnim⁷⁸. Na ocasião foi constituído o chamado “**grupo dos nove**”, comissão preparatória do CEIVAP constituída de dois representantes de cada Estado (SP, RJ e MG) e três da União.

Em **18 de julho de 1995**, mesma data em que se reuniam em Belo Horizonte os representantes dos três Estados e do governo federal, o Vice-Presidente do CBH-PSM Professor Joaquim publicava artigo no Jornal Valeparaibano com a defesa da proposta paulista para a integração. No artigo, dois pontos relacionados à questão federativa são destacados como diretrizes nessa negociação:

"A primeira é a União, detentora constitucional do domínio das águas do Rio Paraíba do Sul, participe, além da formulação das grandes diretrizes, como mediadora dos eventuais conflitos de uso dos recursos hídricos, pelos três Estados. A segunda, não menos importante pelo seu pragmatismo, preconiza a aplicação dos recursos financeiros pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos, no próprio Estado e que a eficiência e transparência seria garantida pela administração local da arrecadação e aplicação desses recursos". (Jornal Valeparaibano, 18 de julho de 1995. p. 2).

Nos dias **17 e 18 de outubro de 1995** ocorria em São José dos Campos nova rodada de negociações envolvendo representantes dos três Estados e da União. Na pauta, além das definições sobre o modelo de integração a ser instituído com a iminente instalação do CEIVAP, discutiu-se o programa de aplicação de recursos (US\$ 3 milhões, equivalente na época a R\$ 2,85 milhões) liberados pelo Banco Mundial para investimentos na recuperação ambiental da bacia.

Para tanto, esboçou-se na reunião uma minuta de **convênio a ser firmado entre os três Estados e a União**. Frente às dificuldades de acordo consensual quanto ao rateio dos recursos o Ministério do Planejamento e Orçamento definiu que Minas Gerais ficaria com US\$ 800 mil, Rio de Janeiro com US\$ 1,2 milhão, e São Paulo com US\$ 1 milhão. Nestas reuniões avançou-se também na elaboração da minuta de Decreto para a criação do CEIVAP.

Na reunião do CBH-PSM (2ª Reunião Ordinária, em **21 de novembro de 1995**) a representante paulista na mesa de negociações e presidente do Comitê, Angela Guadagnim, fez ao plenário um relato do processo, dizendo que “*o decreto presidencial formalizando a criação do Comitê de Integração será (assinado) em breve, e que o papel do CEIVAP será de integrar os diversos planos de bacias envolvendo os três Estados*. (...) Argumentou que as dificuldades

78 Neste trabalho Angela Guadagnim, à época Prefeita de São José dos Campos, seria diretamente assessorada por Izabel Lavendowski, integrante de sua Assessoria de Meio Ambiente; e por **Edilson de Paula Andrade**, funcionário de carreira do DAEE e então Secretário Executivo do CBH-PS.

foram muitas para se chegar à minuta do decreto, e que na negociação todos os envolvidos tiveram que abrir mão de alguma coisa'. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 15.) *grifo nosso*.

A seguir foi apresentado ao plenário o modelo institucional proposto para o CEIVAP. De todos, o ponto mais polêmico e amplamente discutido na reunião dizia respeito à utilização da categoria "usuário", contemplada no modelo federal com 50 % das vagas no comitê a ser criado. Registraram-se em ata diversas manifestações contrárias a tal posicionamento. Tal estranhamento do plenário se deu, principalmente, pelo fato de que a composição nos comitês paulistas (amparados na Lei Estadual 7663/91) – ao contrário do que viria a ser posteriormente estabelecido na Lei Federal 9433/97 – não discriminava a participação do setor usuário enquanto um setor específico, ficando esse incluído na categoria sociedade civil. Frente às inúmeras críticas do plenário do CBH-PSM ao modelo apresentado para o CEIVAP, principalmente pelo destaque dado à categoria usuário, a presidente do comitê e representante paulista nas negociações ponderou que não havia mais possibilidade de se reverter tal encaminhamento. Foi salientado também que a Lei Federal, então PL em tramitação no Congresso, definiria com maior clareza essa questão. O secretário executivo, Edílson de Paula, sugeriu a convocação de uma reunião extraordinária tão logo o decreto de criação do CEIVAP fosse publicado, de modo que o CBH-PSM indicasse seus representantes nesse colegiado.

O Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP, seria formalmente instituído em **22 de março de 1996**, através do Decreto Federal 1.842 ⁷⁹, que lhe confere - em seu Art. 1.^o - a finalidade de promover:

" I – no âmbito da gestão de recursos hídricos, a viabilização técnica e econômico-financeira do programa de investimentos e a consolidação de políticas de estruturação urbana e regional, visando o desenvolvimento sustentado da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul;

II – a articulação interestadual, de modo a garantir que as iniciativas regionais de estudos, projetos, programas e planos de ação sejam partes complementares, integradas e consoantes com as diretrizes e prioridades que vierem a ser estabelecidas para a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul". (grifo nosso)

O CBH-PSM se reuniria em **30 de abril** (3ª Reunião Ordinária), tendo como pauta central⁸⁰ a questão da integração com o recém criado CEIVAP. A preocupação do organismo paulista com *"o envolvimento com os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e governo federal com relação a constituição do CEIVAP"* justificaria a presença na reunião de dois convidados que viriam a

⁷⁹ Ver anexo N www.lei.adv.br/1842-96.htm -

⁸⁰ Outros assuntos tratados seriam a aprovação do Relatório de Situação e a priorização de projetos a serem apoiados com investimentos no trecho paulista da bacia.

compor a mesa: por Minas Gerais, o Diretor Administrativo e Financeiro do Departamento de Recursos Hídricos, Walter Tedeshi; e pelo governo federal, representado o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE/MME), Benedito Eduardo Barbosa Pereira. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 19). Foi apreciada e discutida pelo plenário do CBH-PSM uma minuta de Regimento Interno para o CEIVAP, ressaltando-se que se tratava de uma proposta a ser ainda discutida com os outros Estados. Neste sentido, o representante de Minas Gerais aproveitou a oportunidade e entregou formalmente ao CBH-PSM as contribuições de seu Estado à proposta de Regimento Interno do CEIVAP. Na mesma sessão o CBH-PSM definiu a representação paulista a ser levada ao CEIVAP:

Usuários (50%)	02 Estado (CESP e Sabesp); 02 Municípios (Lorena e São José dos Campos) 02 privados (indústria e agricultura)
Não usuário (50%)	02 Estado (Sec. de Meio Ambiente e Sec. de Recursos Hídricos); 02 Municípios (Natividade da Serra e Aparecida) 02 Sociedade Civil (Sintaema e ABRH)

As normas para indicação dos representantes do Estado de São Paulo no CEIVAP ganharam sua formalidade jurídica através do Decreto 40.815, assinado pelo governador paulista no dia sete de **maio de 1996**.

Em **junho de 1996**, foram celebrados os **convênios entre o governo federal** e os Estados do Rio de Janeiro e **São Paulo**, visando à elaboração de programas de investimentos para a recuperação ambiental da bacia no âmbito do **Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA)**⁸¹ da então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB/MPO). Os estudos resultantes desses convênios

81 O Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA) teve por objetivo apoiar os Estados na formulação de planos de investimentos associados à promoção da melhoria das condições sanitárias e hídricas de bacia prioritárias. O programa tinha por objetivo principal "a construção de um novo arcabouço institucional, em que se privilegie a figura do usuário no processo decisório" e se apoiava em duas principais estratégias de ação: o financiamento, através de empréstimos junto ao Banco Mundial, para os planos de investimentos das bacias hidrográficas de três regiões metropolitanas (Alto Iguaçu, em Curitiba, Arrudas e Onça, em Belo Horizonte, e represa de Guarapiranga, em São Paulo); e a destinação de recursos de um empréstimo do Banco Mundial ao Governo Federal para as bacias hidrográficas do rio Paraíba do Sul, envolvendo os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O Estado de Minas Gerais, à época da celebração desses instrumentos, passava por uma reestruturação institucional, não participando do convênio, sendo que o Programa de Investimentos referente ao trecho mineiro da bacia foi elaborado posteriormente, já como parte do Projeto Preparatório para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Paraíba do Sul. Para informação mais detalhada ver Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica – PQA: Relatório Executivo, elaborado pelo SEPURB/MPO para CEIVAP, Julho de 1999.

começaram em janeiro de 1997 e foram concluídos em março de 1999. (FUNDAÇÃO COPPETECH, 2002: p.II.1) ⁸².

O CEIVAP só viria a ser efetivamente instalado no final de 1997, sendo antecedido por um período de intensa movimentação nos bastidores. Durante o ano de 1996 o chamado “**grupo dos nove**” (os dois representantes de cada Estado e mais três do governo federal) reuniu-se seguidamente para avançar nas negociações quanto ao modelo de gestão integrada a ser implementado na bacia⁸³.

Em **28 de novembro de 1996** o CBH-PSM fazia sua 6ª. Reunião Extraordinária. Nessa sessão foram discutidos os encaminhamentos em relação ao convênio envolvendo os três Estados e a União para a aplicação dos US\$ 3 milhões a serem disponibilizados pelo Banco Mundial na recuperação ambiental da bacia.

Na ocasião a Presidente do Comitê, que deixaria o cargo a partir de janeiro de 1997 em função do fim de seu mandato à frente da Prefeitura de São José dos Campos, fez um balanço dos dois anos de trabalho. Neste retrospecto foi dado destaque aos esforços para a articulação com os demais Estados e com o governo federal visando a gestão integrada na bacia. Em relação à implantação do CEIVAP, o plenário foi informado de que assim que os Estados de Rio de Janeiro e Minas Gerais indicassem seus representantes o CEIVAP seria instalado.

Enquanto isso, após cerca de seis anos de tramitação no Congresso e intensas negociações, o novo marco regulatório para a gestão das águas no Brasil enfim dava mostras de ser transformado em Lei. Logo, em **8 de janeiro de 1997**, seria sancionada pelo Presidente da República a Lei 9433/97 instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Em **11 de março de 1997** o CBH-PSM se reuniu para eleição e posse da nova diretoria⁸⁴. Na mesma reunião foi discutida a necessidade de readequação da representação paulista no CEIVAP, em função das disposições contidas na recém promulgada Lei 9433/97. Aproveitando a ocasião os municípios paulistas indicaram como seus representantes para a composição do CEIVAP os prefeitos de Queluz, São Luiz do Paraitinga, Guaratinguetá e Santa Branca.

82 PEC-2939 - Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul.

83 No ano de 1996 foram registrados os seguintes encontros oficiais do “grupo dos nove”: 4 e 5 de julho na cidade do Rio de Janeiro, RJ; 1 e 2 de agosto em Juiz de Fora, MG; e 12 e 13 de setembro de 1996 em Itatiaia, RJ.

84 Para a Presidência foi eleito o prefeito de Paraíba do Sul, Luiz de Gonzaga Santos (regionalmente conhecido como “Luizinho”, tratamento que também adotaremos neste texto). Para Vice-presidente a sociedade civil indicou Nelson Pesciotta, enquanto a Secretaria Executiva continuou com Edilson de Paula Andrade, do DAEE.

No ano de **1997** o CBH-PSM se reuniria ainda mais quatro vezes. Com a presença da secretária adjunta da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA), Stela Goldenstein⁸⁵, o CBH-PSM fez sua 7ª. Reunião extraordinária no dia **1º. de julho**. Nas demais reuniões ocorridas em **1997 (31 de julho, 22 de outubro, e 16 de dezembro)** a questão da integração esteve pouco presente, tendo o CBH-PSM concentrado suas energias principalmente em intensos debates e disputas relacionados à aplicação de recursos do Fehidro para investimentos na bacia. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 24-27).

Passados quase dois anos de sua criação formal, o CEIVAP seria instalado em **18 de dezembro de 1997**. Em reunião realizada no município de Resende, RJ, com presença de autoridades dos três Estados e do governo federal, foi dada posse aos membros do plenário, instituído o comitê e eleita sua primeira mesa diretora⁸⁶. Cabe destacar que na composição do plenário do CEIVAP não havia sido reservado um espaço que garantisse a representação dos chamados “comitês de trecho”, como no caso o CBH-PSM. Nesse sentido, o CEIVAP, tanto formal quanto efetivamente, se sobrepunha aos demais organismos existentes.

Na pauta inicial do CEIVAP – além das questões de sua organização operacional – destacava-se o acompanhamento das interfaces estaduais do **Programa de Qualidade da Água e Controle da Poluição Hídrica – PQA**. Francisco José Lobato da Costa, representando o Ministério do Planejamento e Orçamento na 1ª. Reunião Ordinária do **CEIVAP**, em **28 de janeiro de 1998**, *“questionado sobre as tarefas imediatas do CEIVAP no que se refere a este projeto, sugeriu as seguintes: estimular Minas a deslanchar seu projeto, acompanhar São Paulo na orientação inicial dos trabalhos de contratação e avaliar os relatórios já produzidos pelo Rio de Janeiro, bem como, abrir canais de comunicação com técnicos do banco Mundial, via Governo Federal”*. (Ata da 1ª. Reunião Ordinária do CEIVAP, em 28 de janeiro de 1998, Resende, RJ).

85 Na ocasião Stela Goldenstein foi enfática ao desautorizar a “Agência Técnica do Paraíba do Sul” – instância criada no âmbito do Projeto de Cooperação Brasil-França assinado em 1992 – a utilizar o nome da SMA em seus materiais de divulgação, explicitando assim a disputa que já se iniciava envolvendo a criação da “agência de bacia” para o Paraíba do Sul.

86 Com a apresentação de chapa única, foi dada posse a seguinte diretoria: Presidente – Délio César Leal (Governo do Estado do Rio de Janeiro); Vice-presidente – José Carlos de Carvalho (Governo do Estado de Minas Gerais); Secretario Executivo – Joaquim Rodrigues dos Santos (Associação Brasileira de Recursos Hídricos, ABRH-SP).

Meses depois, em São Paulo, a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras (SRHSO) contrataria o consórcio ICF Kaiser/Logos para a realização do PQA no trecho paulista da bacia do Paraíba do Sul. A assinatura do contrato foi anunciada na 10ª. Reunião Extraordinária do CBH-PSM, realizada em **29 de abril de 1998**. Na mesma sessão, Professor Joaquim, na condição de Secretário Executivo do CEIVAP, trouxe ao plenário as informações daquele Comitê, versando sobre andamento do PQA nos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Na ocasião, Professor Joaquim reiterou sua posição de que o CBH-PSM deveria ter uma representação formal dentro do CEIVAP, apesar desta não estar prevista regimentalmente. O PQA de São Paulo seria desenvolvido ao longo do ano de **1998**, tendo seu andamento sido acompanhado nas reuniões do **CBH-PSM**.

Na sessão de **17 de setembro** destaca-se a apresentação não só do PQA-SP, como também pela presença do representante do Ministério do Planejamento e Orçamento, Francisco José Lobato da Costa, e pela exposição dos trabalhos desenvolvidos no Rio de Janeiro, a cargo do coordenador do PQA-RJ, Jander Duarte Campos.

Enquanto isso, no **CEIVAP**, as divergências de concepção quanto ao modelo de integração levaram o Professor Joaquim a pedir seu desligamento da direção, após nove meses de atuação como Secretário Executivo. Ferrenho defensor da proposta paulista de gestão e do modelo federativo de integração (e articulador e membro do CBH-PSM desde sua fundação) Prof. Joaquim abriria mão da Secretaria Executiva do CEIVAP. Em entrevista à GRUBEN, LOPES, e FORMIGA-JOHNSSON (2002), ele justificaria sua saída em função de suas críticas ao *"caráter federal do Comitê e a bagagem histórica herdada de uma época de ditadura militar, onde vigorava a centralização"*⁸⁷. Merece aqui a abertura de um breve destaque à participação deste personagem na gestão das águas da bacia do Paraíba do Sul. Engenheiro do DAEE atuando na bacia deste 1961, Prof. Joaquim havia participado do antigo CEEIVAP e, mais recentemente, capitaneado o processo de construção do CBH-PSM (na função de Diretor regional do DAEE), assumindo posteriormente a Secretaria Executiva do Comitê e a coordenação da Câmara Técnica de Planejamento. Junto ao CEIVAP havia participado do "grupo dos nove" representando o Estado de São Paulo nas negociações para a criação do comitê federal, assumindo a Secretaria Executiva na primeira gestão. Assim como Barth, Prof. Joaquim possuía vínculos institucionais tanto no DAEE como na ABRH, e como ele, soube também usar essa sinergia no trabalho de montagem do sistema de gestão das águas. Em 1994, ao se aposentar do serviço público, Prof. Joaquim continuaria atuando nos organismos de bacia representando não mais o DAEE, e sim a

87 Entrevista realizada em 13 de Julho, 2001. Projeto Marca d'Água Fase I – Relatório da Bacia do rio Paraíba do Sul. p.26. Anna Gruben, Paula Duarte Lopes, Rosa Maria Formiga-Johnsson. Junho 2002.

ABRH. A figura do Prof. Joaquim é emblemática não apenas por sua participação de quase cinco décadas em torno da gestão das águas da bacia do Paraíba do Sul; ele materializa a defesa do “projeto paulista” para a integração da bacia, em contraposição ao que poderíamos chamar de “projeto federal de integração”. O modelo paulista pensado para a integração baseava-se na proposta de estabelecimento negociado com o Estado do Rio de Janeiro de limites de quantidade, qualidade e nível de água a ser garantido por São Paulo na divisa entre os dois Estados.

Prof. Joaquim, em entrevista para esta pesquisa, explicitaria:

"O modelo que propúnhamos em SP era que os três Estados fizessem as suas administrações dos recursos hídricos e compatibilizá-las num único órgão, que seria um órgão de integração. Para o CEIVAP esse modelo é o que foi consensado pelo "grupo dos nove" lá no Hotel Simon em Itatiaia, e que gerou o Decreto Lei. A idéia era essa, cada Estado passa a fazer a sua parte e via um outro órgão de integração você ia fazer compatibilizar (...) E eu defendia que o CEIVAP fosse de fato um espaço de integração, um mediador... como estava no Decreto de criação: 'garantir que as iniciativas regionais, estudos e projetos fossem complementares, integradas e consoantes com as diretrizes'. Mas a própria redação do Decreto que foi feita pelo "grupo dos nove" sofreu alterações quando chegou em Brasília, para contemplar o pessoal que estava em Brasília. O CEIVAP já começou com essa cisão interna disfarçada... e o mentor maior dessa cisão era o Kelman, que já preparava um lugarzinho pra ele lá na ANA. Ao criarem o CEIVAP mudaram um modelo de integração que havia sido consensado por um outro modelo, isso significou a vitória de um modelo em que acabava o comitê paulista. Obviamente o comitê paulista não podia concordar com isso. Então enfrentou o CEIVAP já desde o início, pra começar a conversa, por causa dessa divergência. E por outro lado o interesse à jusante é exatamente ao contrário, é querer a controlar a vazão do rio aqui em cima".⁸⁸ (grifo nosso).

Para ele o grau diferenciado no amadurecimento dos sistemas estaduais de gestão contribuíra na época para inviabilizar a implementação da proposta defendida por São Paulo, pois *"esse era um modelo que servia muito bem para São Paulo, que tem estrutura, acontece que os outros Estados não tem e precisaram buscar essa estrutura no apoio de Brasília... e Brasília só pode entrar se for a bacia única..."*.

88 Entrevista ao autor, realizada em 10 de fevereiro de 2006.

A falta de confiança dos fluminenses em relação a capacidade paulista de garantir padrões adequados de água teria sido, na opinião de Prof. Joaquim, um complicador adicional para adoção do modelo defendido por São Paulo:

*"A bacia do Paraíba do Sul - apesar de estar bem delimitada geograficamente e institucionalmente organizada em São Paulo - pega uma área pequena do Estado. Já no Rio de Janeiro a bacia do Paraíba do Sul pega quase 90% da área do Estado, e ainda abastece a capital. Logo, todo o Estado do Rio de Janeiro está integrado nessa briga. O Rio de Janeiro não confia, nunca acreditou que a gente pudesse fazer um documento para garantir isso. E essa dúvida que o Rio de Janeiro tem é na verdade bem procedente pois se há uma falha não tem como corrigir. Ele preferia era interferir nas causas diretamente e não esperar os efeitos para aí ter somente o poder de reclamar. Ele preferia então controlar a fonte, e o controle da fonte ele conseguia a medida em que se aliava com o governo federal – que é uma característica histórica do Rio de Janeiro. E aí em Brasília juntou o interesse do Kelman, que é do Rio..."*⁸⁹

Prof. Joaquim é enfático ao explicitar seu temor quanto à dimensão interventora do CEIVAP no território paulista:

*"Um dos meus receios, não sei se exagerado ou não, é que a gente amanhã passe a ter os nossos usos de água restringidos por conta lá de baixo. Restringidos por exemplo na implantação de indústrias de risco. Nós como unidade do Estado não podemos aceitar que nossa oportunidade de desenvolvimento seja restrita. Se um dia a gente concordar com a instalação de uma indústria dessa é porque nós temos a certeza das condições que nós temos de controlar. Hoje mesmo nós já temos nosso potencial uso para a irrigação bloqueado, por que é um uso consultivo... Mas você pode pegar 160 m³ e jogar no mar! (citando a transposição para o Sistema Guandu). E enquanto o CEIVAP tiver poder para planejar a ocupação do nosso solo aqui nós estamos limitados. E isso faz com que você procure ter o seu domínio sobre as decisões de uso e ocupação que você quer fazer na sua unidade federativa."*⁹⁰

89 Idem.

90 Ibidem.

Somado a tais divergências significativas quanto aos rumos adotados para o processo de integração conduzido através do CEIVAP, Prof. Joaquim justificaria seu pedido de desligamento da Secretaria Executiva do comitê federal em face de sua fragilidade institucional:

*"O Presidente do CEIVAP era o Secretário Estadual de Meio Ambiente do Rio; o Vice, de Minas, era também Secretário Estadual... e São Paulo: eu! E eu o que era? Nada. Eu era um mísero representante da ABRH e já tinha me aposentado pelo DAEE. E eu era o 1º. Secretário do CEIVAP. Então o que significava isso? Que meu poder político era desse tamanho. Nem recurso para me deslocar eu tinha. E eu não tinha nem poder político nem estrutura. Para me deslocar para Resende eu precisava que alguém do DAEE me desse carona. E aí ficava difícil acompanhar os bastidores e as articulações... quando no dia da reunião do CEIVAP você percebia que tinha já tido um movimento em Brasília, no Rio... que tinham já costurado os acordos... você percebia que a discussão toda já vinha encaminhada. Aí acabei saindo da Secretaria Executiva".*⁹¹

Essa fala de Joaquim é emblemática ao configurar uma certa desatenção inicial do governo paulista com a gestão integrada via CEIVAP. Ao se desligar do CEIVAP, ao final de 1998, Prof. Joaquim concentraria a partir de então sua atuação no comitê paulista, tendo uma participação ativa na coordenação de Câmaras Técnicas, sendo também um dos únicos integrantes a participar de todas as gestões do CBH-PS, de 1994 até 2006.

A saída do Professor Joaquim da Secretaria Executiva do CEIVAP pode ser interpretada como um marco divisório no processo de interação entre os dois comitês. Evidenciava-se naquele momento a falta de condições institucionais para a implantação na bacia do Paraíba do Sul do modelo de integração "confederado" defendido por São Paulo. CEIVAP e CBH-PS iniciariam a partir de então uma trajetória em paralelo, com poucas interações e com poucos momentos de tensão, concentrando-se, cada qual, em suas agendas específicas.

91 Ibidem.

4.2. Fase 2 - Rotas paralelas.

Ao final de 1998, em decorrência da saída do Professor Joaquim da mesa diretora do CEIVAP, Edilson de Paula Andrade é indicado pelo DAEE-SP à Secretaria Executiva do CEIVAP. Edilson, geólogo do Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE) tinha, assim como Joaquim, contribuído fortemente para a criação do comitê paulista, tendo como ele também ocupado o cargo de Secretário Executivo do CBH-PS. Edilson, entretanto, ao contrário do Professor Joaquim, defenderia o CEIVAP enquanto um organismo estrategicamente importante para a gestão integrada da bacia *"como um todo"*, numa visão que poderíamos caracterizar como mais simpática ao *"modelo federal de integração"*. Edilson sempre manifestou publicamente suas discordâncias com a proposta de integração defendida por parte dos paulistas, baseada na entrega de água dentro de determinados parâmetros de qualidade e quantidade na divisa com o Rio de Janeiro. Para Edilson, todos os aspectos relacionados à gestão da bacia deveriam ser compartilhados pelos três estados, posto que *"olhar a bacia realmente como um todo facilitaria, também, a troca de experiências e de culturas"*. 92

Essa abordagem integradora e conciliatória, associada a seu perfil técnico, suas vinculações institucionais e sua habilidade de negociação, configuraria Edilson, ao longo do processo, como um dos principais articuladores tanto do CBH-PS como do CEIVAP. E acima disso, como veremos posteriormente, um importante elemento de conexão entre os dois comitês. Tal característica chamaria também a atenção de GRUBEN, LOPES, e FORMIGA-JOHNSON (2002):

"Um outro mineiro, Edilson Andrade, também nos impressionou pela sua capacidade de mediação. Edilson Andrade gere uma panóplia de papéis que se sobrepõem, potencialmente se contradizem, mas, a maior parte das vezes, se complementam de uma forma inexplicável. Ele exerce as funções de Secretário Executivo do CEIVAP, representando a Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras de São Paulo, e trabalha na DAEE/SP, onde o escritório do CBH-PS está localizado. Edilson Andrade também foi Secretário Executivo do CBH-PS, mantendo relações estreitas com os membros do mesmo. O que nos impressionou foi a sua capacidade de gerir e respeitar as divisões institucionais entre as diferentes esferas de actuação, apesar dos seus vários papéis potencialmente conflituosos". GRUBEN, LOPES, e FORMIGA-JOHNSON (2002:38)

92 Entrevista ao autor, realizada em 25 de abril de 2005.

Após um “mandato tampão” em substituição ao Prof. Joaquim, Edilson foi reconduzido à Secretaria Executiva do CEIVAP, em **março de 1999**. Na ocasião ocorria a renovação do plenário do **CEIVAP**, seguida da escolha e posse da nova diretoria, assim composta: presidente - André Correa (SEMADS-RJ); Vice-presidente - Tilden Santiago (SEMADS-MG); e na Secretaria Executiva Edilson de Paula Andrade (DAEE / SRHOS-SP). Nessa sessão, o representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Francisco Lobato, informou ao plenário sobre o andamento dos PQA's nos três Estados: concluído no Rio de Janeiro, em fase de finalização em São Paulo, e iniciado em Minas Gerais.

Enquanto isso, também em **março de 1999**, o **CBH-PSM** também renovava seu plenário e indicava nova mesa para o biênio 1999/2000⁹³. Na mesma reunião o plenário deliberou sobre os investimentos a serem realizados com os recursos do Fehidro a serem aplicados na Bacia do Paraíba do Sul (cerca de R\$ 730 mil reais para o ano de 1999).

Em **14 de setembro de 1999** o **CBH-PSM** se reuniu para sua 8ª. Reunião Ordinária. Edison, que desde março p.p. já não mais integrava formalmente o comitê paulista, compareceu à reunião na qualidade de Secretário Executivo do CEIVAP. Nessa sessão o plenário do CBH-PSM apreciou e aprovou a deliberação 44/99, que disponibilizava “*verba de custeio da Secretaria Executiva do CBH-PSM para as despesas com combustíveis a ser usadas (sic) nos deslocamentos do Secretário Executivo do CEIVAP, uma vez que o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, disponibilizou um veículo para tal finalidade*”. (Livro de Atas CBH-PSM: p. 31). Tal medida sinalizava uma parceria, ao menos operacional, entre os dois comitês. Edilson aproveitou a reunião para informar o plenário sobre a perspectiva de recursos para investimentos nos três Estados da bacia, a partir de uma negociação de R\$ 40 milhões entre governo federal e o Banco Mundial. Sugeriu ainda que o Comitê, amparado em suas Câmaras Técnicas, preparasse até o final daquele ano a priorização dos projetos a serem financiados no trecho paulista.

Dois dias depois, em Muriaé, era a vez do **CEIVAP** se reunir. Por intermédio de Edilson seria levado ao conhecimento do plenário do CEIVAP a iniciativa do CBH-PS de encaminhar moção à bancada paulista no Congresso, requisitando a inclusão no orçamento geral da União para 2000 de dotação orçamentária para a recuperação ambiental da bacia do Paraíba do Sul. Por sugestão de Edilson, acatada pelo plenário, o CEIVAP encaminharia moção similar aos congressistas de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

93 Na presidência foi reconduzido o prefeito de Paraibuna, Luiz de Gonzaga Santos (“Luizinho”); a vice-presidência ficou com Luiz Eduardo Correa Lima (Frente Verde Ambientalista), enquanto a Secretaria Executiva continuava com o DAEE, agora na pessoa do Eng. Michel José Elias Junior.

O **CEIVAP** faria sua última reunião de **1999** no dia **nove de dezembro** em Juiz de Fora, MG. Na ocasião o plenário aprovou o novo Regimento Interno do CEIVAP, que trazia, entre outras alterações, a ampliação do número de membros de 36 para 57.

Por sua vez, o **CBH-PSM**, em reunião no dia **15 de dezembro de 1999**, discutia o Termo de Referência para a contratação da “Proposta de Execução do Plano de Bacias 2000/2003 do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira”, recomendado pela Câmara Técnica de Planejamento. Edilson, mais uma vez presença ativa na reunião, manifestou sua preocupação para que o Termo de Referência feito para o Plano de Bacias do trecho paulista contemplasse a compatibilização e a integração com o CEIVAP. Edilson entendia como fundamental tal integração por parte dos organismos de Bacia alegando inclusive que a aplicação dos recursos disponibilizados deveria ter como compromisso o fortalecimento do sistema de gestão integrado. Professor Joaquim, coordenador da Câmara Técnica de Planejamento, observou que de fato tal integração não estava prevista no contrato a ser firmado com a consultoria contratada para a elaboração do Plano para o trecho paulista da bacia do Paraíba do Sul, mas, se houvesse recursos adicionais, essa integração seria possível. Edilson aproveitou a ocasião para apresentar a proposta do programa de investimento do Banco Mundial, da ordem de **US\$ 40 milhões**, a ser aplicado nos três Estados da bacia. Para o trecho paulista, **anunciou-se que caberia ao CBH-PSM deliberar sobre investimentos da ordem de US\$ 14 milhões**. Na mesma reunião, o Secretário Executivo do CEIVAP, atendendo à solicitação do Presidente do CBH-PSM, deu informes sobre as mudanças realizadas nos estatutos do CEIVAP, que entre outras disposições, alterou a composição do plenário de 36 para 57 membros. Antonio Evangelista, representante do SINTAEMA⁹⁴ nos dois comitês, criticou a forma como haviam sido conduzidas tais discussões no CEIVAP. Para Antonio, o CEIVAP estaria se submetendo às imposições do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, comprometendo assim seu papel de órgão de integração. Antonio, ao lado de outros representantes da sociedade civil, criticava a ampliação do poder do setor usuário no CEIVAP, em detrimento da sociedade civil, gerando assim um desequilíbrio na correlação de forças. Para o representante do SINTAEMA a manutenção desse equilíbrio seria “*fundamental para garantir a gestão da água e, nesse modelo, o setor usuário está com muito mais força*”⁹⁵.

Frente a este debate, cabe aqui destacar que apesar da habilidade demonstrada por Edilson em transitar entre os dois comitês, sendo portanto um importante ponto de contato entre esses, cresciam em São Paulo as críticas ao CEIVAP, considerado por muitos como um organismo centralizador e intervencionista.

94 Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

95 Entrevista ao autor, em 10 julho de 2003.

O estranhamento e a tensão existentes entre parcela dos atores paulistas e os demais integrantes da bacia viriam a crescer progressivamente. O apregoador modelo de integração do CEIVAP não contemplava as dinâmicas estaduais e as instâncias de decisão nos comitês de trecho, como o CBH-PSM. Em paralelo, os dois organismos buscavam se estruturar política, técnica, institucional e financeiramente.

Os dois fóruns trabalhavam em paralelo a elaboração de seus Planos de Bacia e ambicionavam o pioneirismo na implantação dos instrumentos de gestão, principalmente da cobrança pelo uso da água e da criação e funcionamento de suas agências de bacia, numa dinâmica que demoraria ainda muitos anos para ser equacionada.

Passado esse momento de distanciamento e de ações paralelas entre os dois comitês, a implantação dos instrumentos de gestão exigiria a inevitável aproximação destes organismos, gerando assim uma fase caracterizada como de agravamento da tensão existente entre eles.

4.3. Fase 3 – Intensificação dos conflitos entre o CBH-PSM e o CEIVAP.

Após o momento de tensão inicial, seguido por um período de relativa calma, as relações entre os dois comitês se configurariam como conflituosas.

No ano de 2000 cresceriam entre paulistas críticas ao CEIVAP. Na esfera externa, dois fatores associados a tal momento parecem ter favorecido esta percepção negativa: a ascendência da equipe do LABHID-COPPE / UFRJ (Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) na condução dos estudos para a bacia; e o movimento que resultaria na criação da Agência Nacional de Águas.

A equipe do LABHID-COPPE havia sido a responsável pelo desenvolvimento PQA para o trecho fluminense da bacia, desenvolvendo estes trabalhos entre janeiro de 1997 e março de 1999. Tal grupo tinha se estruturado para o desenvolvimento do Plano Diretor das bacias Iguaçu-Sarapuí, realizado entre 1994 e 1996. Dada a experiência com o PQA-RJ – estudo voltado especificamente ao trecho fluminense da bacia do Rio Paraíba do Sul - o LABHID-COPPE credenciou-se para novos projetos focados agora na totalidade da bacia. Entre **julho de 1999 e junho de 2000** a COPPE desenvolveu o chamado “Projeto Preparatório para Gerenciamento dos Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba”, que tinha por objetivo fortalecer institucionalmente o CEIVAP e elaborar um programa inicial de investimentos no valor de R\$ 40 milhões.

A despeito deste financiamento não se concretizar, o Projeto Preparatório acabaria sendo utilizado enquanto Plano de Bacia, instrumento exigido pela lei federal das águas e condição prévia necessária à operacionalização da cobrança pelo uso da água. (GRUBEN, LOPES, e JOHNSON, 2002). A COPPE faria ainda, a pedido do CEIVAP, estudos sobre o modelo institucional e sobre a cobrança pelo uso das águas. O Plano desenvolvido pela COPPE para a totalidade da bacia não dialogava com os estudos elaborados pelo trecho paulista (PQA-SP) a cargo do CBH-PSM, sendo, portanto, interpretado por muito dos atores de São Paulo (principalmente os vinculados ao setor público) como a materialização do temido “intervencionismo externo” na gestão do trecho paulista da bacia. Em paralelo, encontrava-se em vias de criação a Agência Nacional de Águas, já sobre forte influência do grupo de Jerson Kelman (que viria a ser seu primeiro presidente) que, por sua vez, era oriundo do LABHID-COPPE, sendo inclusive um de seus fundadores.

São Paulo, já derrotado em sua proposta de implantação de um “modelo paulista para a integração”, via agora no campo oposto um temível espectro dado pelo possível conluio envolvendo CEIVAP, ANA, LABHID-COPPE⁹⁶, “Rio de Janeiro” e “Brasília”, defensores estes de um “modelo federal de integração”, e – na visão de alguns integrantes do CBH-PSM – potenciais interventores na gestão das águas em São Paulo (e, por que não, desejosos do fim do comitê paulista). Procedente ou não, tal desconfiança viria a crescer futuramente, ampliando a tensão entre membros do comitê paulista e o comitê federal, dificultando assim a implementação de ações coordenadas.

Em paralelo, e de forma crescente, se tornariam mais complexas as articulações intra e intersetoriais envolvendo os atores do CEIVAP e do CBH-PS. No CEIVAP, usuários privados de São Paulo e Minas Gerais fortaleciam sua articulação setorial. No campo da sociedade civil, buscava-se a construção de um Fórum articulador das representações “não governamentais e não usuárias” dos três Estados. Enquanto isso, o setor usuário de Minas Gerais avançava na consolidação de um bloco mineiro (com penetração em todos os segmentos do Estado) reunido em torno de seus interesses.

Percebe-se aí a decorrência de um problema já mencionado na Capítulo 2: a distinção entre o modelo de composição do CBH-PSM e do CEIVAP. No comitê paulista as cadeiras são distribuídas entre representantes do Governo do Estado, dos municípios e da sociedade civil, não existindo portanto a especificação de “usuário de água”, categoria incluída como sociedade civil (no caso de usuários privados). No modelo adotado no CEIVAP, entretanto, a categoria usuário é diferenciada, englobando usuários públicos e ou privados.

O ano de **2000** teve início com fortes chuvas que provocaram grandes prejuízos na bacia, explicitando assim os impactos causados pela degradação ambiental associados à problemática dada pela ocupação das áreas de várzea. No mês de janeiro, apenas no trecho paulista da bacia, seriam contabilizados cerca de sete mil desabrigados.⁹⁷

Enquanto isso, no campo institucional, continuavam as tratativas para a articulação dos planos de gestão entre os dois comitês. Na manhã do dia **três de maio de 2000**, em Taubaté, cidade sede do comitê paulista, as Câmaras Técnicas do **CEIVAP** estiveram em reunião com a mesa

96 GRUBEN, LOPES, e JOHNSON (2002) apontaram tal leitura como de fato um risco à gestão integrada, posto “a percepção do CEIVAP e COPPE serem uma e a mesma instituição afecta não só a relação do CEIVAP com os restantes organismos na bacia, mas também o seu papel integrador na bacia, uma vez que a COPPE se situa no Estado do Rio de Janeiro, não havendo apoio técnico facultado por entidades de nenhum dos outros dois estados envolvidos na bacia”.

97 Jornal Folha de São Paulo, Caderno Folha Vale, 5 de janeiro de 2000.

diretora do **CBH-PSM** e representantes da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH-MMA). Na pauta a integração dos planos estaduais ao plano global da bacia. O CBH-PSM apresentou seu Plano de Recursos Hídricos para o trecho paulista da bacia, enquanto a SRH-MMA colocou em apreciação a sua proposta para o "Termo de Referencia para a Elaboração do Plano de Recursos Hídricos", que teria por objetivo articular e integrar as contribuições estaduais num mesmo programa. Mas muita água ainda correria.

A busca da compatibilização e articulação da gestão em bacias com dupla dominialidade, questão tangenciada na Lei 9433/97, seria também um dos focos de ação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que, através da **Resolução N.º 05, de 10 de abril de 2000**, buscava estabelecer diretrizes para a formação e o funcionamento dos Comitês de Bacia.

O **CBH-PSM**, sob a presidência de Luizinho, voltaria a se reunir no dia **23 de maio de 2000**. Os representantes da sociedade civil foram enfáticos ao ratificar suas críticas ao processo recém ocorrido de mudança na composição do CEIVAP, observando que o poder dos usuários estaria cada vez mais forte, em detrimento da sociedade civil. Edilson, convidado na reunião na qualidade de secretário executivo do CEIVAP, contra-argumentou defendendo as alterações promovidas no comitê federal. Edilson aproveitou a ocasião e convidou os presentes para a próxima reunião do **CEIVAP**, a ser realizada em **16 de junho**, na qual o comitê federal daria posse ao novo plenário e estaria deliberando sobre a aplicação dos recursos da ordem de US\$ 40 milhões de dólares. Edilson adiantou que a ordem de priorização sugerida pelo CBH-PSM para a aplicação da parte desses recursos no trecho paulista não foi acatada pelo CEIVAP. Informou-se que a decisão do CEIVAP, baseada em parecer de sua Câmara Técnica, foi no sentido de que os investimentos em São Paulo fossem alocados em São José dos Campos; em Minas Gerais receberiam recursos os municípios Juiz de Fora e Muriaé; enquanto no trecho fluminense os investimentos iriam para Volta Redonda e Resende. Obviamente tal informe gerou inúmeras manifestações de desconforto e um intenso debate. Neste contexto, Edilson convidou os presentes para um Seminário organizado pelo **CEIVAP** a ser realizado em **15 de junho**, em São José dos Campos, tendo como pauta central "*a integração da bacia, pois há arestas a ser aparadas entre o CEIVAP e os diversos organismos que integram a bacia, inclusive deverá haver uma discussão de compatibilidade entre o Plano de São Paulo e o conjunto de intervenções na bacia como um todo*". (Livro de Atas, CBH- PSM). Ainda nessa mesma reunião, Edilson, dando mostras de sua ascendência não formal sobre o comitê paulista, criticou o absenteísmo paulista nas reuniões do CEIVAP e "*propôs que a Diretoria do Comitê confira a presença às reuniões, tendo em vista que existe muitas ausências dos membros do trecho paulista na reunião do CEIVAP e que o comitê corrija essas falhas*". (Livro de Atas, CBH- PSM). Cabe aqui discorrer que

se por um lado a presença constante e ativa de Edilson nas reuniões do CBH-PSM facilitava o fluxo de informações entre os dois comitês, por outro sua atuação era tida por muitos como uma crescente ingerência do CEIVAP nos assuntos do comitê paulista, configurando assim mais um elemento de tensão. Na mesma reunião o plenário do **CBH-PSM** indicou, setorialmente, seus representantes para o CEIVAP, que vieram a tomar posse em **21 de julho** daquele ano.

Em **17 de julho de 2000** era assinada a Lei 9.984, dispondo sobre a "**Criação da Agência Nacional de Águas**". A posse da nova diretoria, indicada para um mandato de cinco anos, se daria em dezembro daquele ano⁹⁸, com Jerson Kelman, então assessor especial do Ministério do Meio Ambiente, ocupando a presidência da agência.

Ainda em **julho de 2000** o **CEIVAP** faria nova reunião em São José dos Campos. Na ocasião o Secretário Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, Antonio Carlos Mendes Thame, aproveita seu espaço à mesa e marca a posição paulista: "*o que se espera é um CEIVAP forte e comitês estaduais, nos três Estados, também fortes, atuando de forma integrada; e que esses comitês, em suas ações, incorporem todos os estudos já existentes sobre a bacia do Paraíba*". (CEIVAP. Livro de Atas, 1ª. Reunião Ordinária, 21 de julho de 2000). Na mesma sessão a equipe do LABHID-COPPE, responsável pela elaboração do "Projeto Preparatório para Gerenciamento dos Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba", apresentou ao plenário "*a alternativa de investimento a ser votada, explicando que esta foi priorizada pelas Câmaras Técnicas para aplicação dos recursos de US\$ 44 milhões*". Conforme já adiantado por Edilson na reunião do CBH-PSM, a proposta do LABHID-COPPE (com respaldo das Câmaras Técnicas do CEIVAP) apontava para a aplicação de recursos no trecho paulista em ações distintas daquelas que haviam sido priorizadas pelo CBH-PSM. Posto em apreciação, tal encaminhamento foi aprovado pelo plenário do CEIVAP.

Como seria o esperado, tal posição do CEIVAP não repercutiu positivamente no comitê paulista. O CBH-PSM avançava no detalhamento de seu Plano de Bacia, definindo as sub-bacias a serem priorizadas no trecho paulista. Entretanto, as prioridades apontadas pelo CEIVAP não dialogavam com esses estudos.

Reunido em **21 de setembro** o plenário do **CBH-PSM** deliberou por um aditamento do contrato de elaboração de seu Plano de Bacia. Das 139 sub-bacias analisadas, foram pré-selecionadas 64 unidades prioritárias, e classificadas as onze mais problemáticas, levando-se em

98 Através do Decreto 3.692, de 19 de dezembro 2000, que "Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências".

conta os critérios abastecimento público, índices de urbanização, uso múltiplo e conflito de usos⁹⁹.

Ao mesmo tempo em que avançava nessa frente interna, o CBH-PSM sentia a ascendência crescente do CEIVAP sobre a gestão dos recursos hídricos da bacia. O CEIVAP, com a criação da ANA, ganhava novo reforço institucional. A implantação da cobrança pelo uso da água e a criação de uma agência de bacia de âmbito federal para gestão desses recursos mostrava-se ser apenas uma questão de tempo. Mais do que nunca, o futuro do comitê paulista, por falta de uma agenda própria consistente, se mostrava ameaçado. Ilustrativo desse momento era a dificuldade do comitê paulista em conseguir quorum em suas reuniões¹⁰⁰. A agenda do CBH-PS compunha-se basicamente de análise e elaboração dos Planos e na partilha dos recursos provenientes do Fehidro, se mostrando assim pouco atrativa à participação do setor usuário. Este, frente à iminente implantação da cobrança pelo comitê federal, focava cada vez mais suas atenções no CEIVAP.

Na memória de muitos brasileiros o ano de 2001 ficaria marcado pela eclosão da crise energética, a qual foi popularmente chamada de “apagão”. Tal crise, fortemente associada à questão de déficit hídrico que se pronunciava, colocou em evidência – para um público mais amplo - a temática da gestão das águas.

No trecho paulista os reservatórios de cabeceira viam seus níveis decrescerem rapidamente, afetando entre outros aspectos o turismo náutico e de recreação em alguns municípios. No trecho fluminense alguns municípios abastecidos pelas águas do Paraíba do Sul também já começariam a ser atingidos pelo problema da redução da vazão do rio. Em maio de 2001 o governo federal implantou a “Câmara de Gestão da Crise Energética”¹⁰¹, culminando posteriormente com a adoção de uma política de racionamento. A emergência de tal crise facilitaria futuramente, na visão de alguns, a sensibilização da sociedade para o problema dos

99 Como ilustrativo da relevância dessas sub-bacias localizadas no trecho paulista podemos citar a declaração de Joaquim Rodrigues dos Santos: “atualmente 50% das cidades não utilizam água do Paraíba (para captação) e sim de seus afluentes, e das 29 cidades sujeitas a inundações na região, 20 são por afluentes”. 23 de julho 2000 – Jornal Valeparaibano. “Rio que gera riqueza não tem dinheiro para despoluição”.

100 Ver Ata da Reunião do CBH-PSM de 21 de setembro de 2000. Livro de Atas, p. 36

101 Medidas Provisórias nº 2.147, de 15.5.2001; e nº 2.147, de 15.5.2001, relacionadas à criação e instalação da “Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências”.

recursos hídricos e da necessidade da implantação dos instrumentos de gestão, entre os quais a cobrança pelo uso da água¹⁰².

Entretanto, em paralelo às dimensões da crise que se anunciava, tal problema não receberia no ano de 2001 um enfrentamento direto por parte dos comitês da bacia, seja o CEIVAP, que buscava ser o pioneiro na implantação da cobrança; ou o CBH-PS, ocupado com a elaboração de seu Plano de Bacia e com a partilha dos recursos provenientes do Fehidro.

O foco do CEIVAP, com maciço apoio da ANA, concentrava-se em avançar nos trâmites necessários à implementação da cobrança na bacia. A aplicação de tal instrumento no âmbito do comitê federal, em consonância a Lei 9433/97, tinha como demandas prévias a aprovação do Plano de Recursos da Bacia, a instituição da Agência de Bacia ou entidade assemelhada, a definição dos “usos insignificantes”, e a aprovação e encaminhamento de Deliberação do CEIVAP à apreciação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Buscando avançar nessa agenda, o **CEIVAP** reuniu-se em **16 de março**. O presidente da ANA, Jerson Kelman, convidado a compor a mesa de abertura da reunião, informou que na semana seguinte estaria sendo lançado em Brasília o Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas (também chamado de Programa de Compra de Esgoto). Segundo Kelman, o Programa já teria assegurado recursos na ordem de R\$ 70 milhões no orçamento da União, tendo sido priorizadas para receberem primeiramente esses recursos as bacias do Paraíba do Sul e Piracicaba. O valor alocado pelo governo federal / ANA representaria 50% dos investimentos. Do restante, 25% viria de contrapartida dos Estados beneficiados, e os outros 25% de recursos oriundos da cobrança pelo uso da água nas bacias atendidas. Logo, a liberação dos recursos federais estariam condicionados à implantação do instrumento da cobrança. A estratégia de Kelman de acelerar o processo acenando com recursos sensibilizou o plenário:

“A partir da fala do presidente da ANA, o presidente do CEIVAP, André Corrêa, chamou a atenção para a importância de se deliberar imediatamente sobre a implantação da cobrança e a criação da Agência de Águas na bacia do Paraíba do Sul, para que esta possa sair na frente na disputa com a bacia do Piracicaba pelos recursos do Programa de Compra de Esgoto Tratado”. (Livro de Atas. CEIVAP. 1.a. Reunião Ordinária de 2001, 16 de março de 2001. linhas 45-49) grifo nosso.

102 É neste contexto que Paulo Renato Paim, membro da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e ex-coordenador do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas comentaria na época, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, que “o racionamento vai acelerar a cobrança. Só agora a sociedade está amadurecida para enfrentar o fato de que a água é um bem escasso e de que é preciso usá-lo racionalmente”. Jornal Folha de São Paulo. Caderno Cotidiano. “Governos vão cobrar taxa pelo uso da água”. 24 de junho de 2001.

Ainda em sua reunião de **março de 2001** o **CEIVAP** renovou seu plenário e indicou sua nova mesa diretora. Um representante do Rio de Janeiro sugeriu a manutenção daquela Diretoria para um novo mandato, mantendo-se a presidência com o Estado do Rio de Janeiro, “*visto que este estado tem a maior parcela da bacia do Rio Paraíba do Sul*”¹⁰³. Entretanto, a iminência da implantação da cobrança fez com que os usuários se articulassem fortemente e pleiteassem seu lugar na Diretoria, até então ocupada por representantes dos três governos estaduais¹⁰⁴.

Visando avançar na implementação dos instrumentos de gestão o plenário do CEIVAP aprovou na sessão de 16 de março de 2001 as seguintes Deliberações:

DELIBERAÇÃO CEIVAP 03/2001 ¹⁰⁵	“Aprova a Implantação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União na Bacia do Rio Paraíba do Sul a partir de 2002 e estabelece as condições para a sua participação no Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas”.
DELIBERAÇÃO CEIVAP 04/2001 ¹⁰⁶	“Determina a elaboração do I Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul ”
DELIBERAÇÃO CEIVAP 05/2001 ¹⁰⁷	“Aprova a criação da Agência de Água do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – Agência do CEIVAP.”

Uma semana depois seria a vez do comitê paulista se reunir¹⁰⁸. Na pauta a posse do novo plenário para o biênio 2001/2002 e a indicação da nova mesa diretora. A representação da sociedade civil pleiteou a disputa pela presidência, mas tal proposta encontrou resistência dos prefeitos, que alegaram que a “regra” que determinava a distribuição dos setores (presidência para prefeituras; vice-presidência para a sociedade civil; e secretaria executiva para o Estado) deveria ser mantida. Cabe aqui destacar que essa distribuição era uma convenção, não havendo respaldo formal em lei, regimento ou estatuto.

103 Fala de Eliane Barbosa, representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABRH-RJ). (Livro de Atas. CEIVAP. 1.a. Reunião Ordinária de 2001, 16 de março de 2001. linhas 87-88).

104 Num processo negociado, o governo de Minas Gerais abriu mão de sua candidatura em favor da Federação das Indústrias de Minas Gerais, FIEMG. Constituiu-se então uma chapa única, aprovada pelo plenário, com a manutenção de André Corrêa na presidência (Secretário de Estado Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro); e de Edilson de Paula Andrade na Secretaria Executiva (Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras / DAEE SP). Para a Vice-presidência, agora com o setor de usuários, a Federação das Indústrias de Minas Gerais, FIEMG, indicou o presidente da Companhia de Força Cataguases-Leopoldina.

105 Anexo 1

106 Anexo 2

107 Anexo 3

108 10ª. Reunião Ordinária do CBH-PSM, 29 de março de 2001.

Essa condução gerou intensos protestos da sociedade civil presente, que sentia seus direitos tolhidos¹⁰⁹. Posta em votação, deliberou-se pela continuidade do modelo até então adotado, sendo então eleita a nova diretoria, a partir de indicação entre os pares¹¹⁰.

O plenário do **CBH-PSM** voltaria a se reunir em **sete de junho de 2001**. Na ocasião, o coordenador da Câmara Técnica de Planejamento, Professor Joaquim, entregou formalmente ao comitê o “Plano de Bacia das UGRH 1 e 2”.

Cabe aqui lembrar que o sistema paulista havia dividido o estado em 22 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos, as UGRH. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba e Serra da Mantiqueira, CBH-PSM respondia pela UGRH 1 (Serra da Mantiqueira) e UGRH 2 (Vale do Paraíba). Porém, naquela ocasião, oficializava-se o desmembramento da UGRH 1 do CBH-PSM, vindo posteriormente a constituir um comitê próprio, reunindo os municípios de Campos do Jordão, Santo Antonio do Pinhal e São Bento do Sapucaí. Essa alteração exigiria, por sua vez, adequações no comitê paulista do Paraíba do Sul. Para a vaga de presidente que se abria, em função da saída do prefeito de Santo Antonio do Pinhal, foi dada posse a seu vice-presidente, Benedito Jorge. Por linhas tortas, a sociedade civil alcançara a desejada presidência do comitê, fato então inédito no sistema paulista.

Porém, cabe destacar a generalidade e imprecisão que a noção de sociedade civil trazia. Como já citado anteriormente, a denominação “sociedade civil” no modelo paulista é dada a todos os atores “não governamentais”, abrangendo portanto entidades com interesses muitas vezes distintos como, no caso do CBH-PS: Universidades e Entidades de Pesquisas; Usuários Agrícolas; Associação de Moradores; Entidades de Classe de Profissionais da Saúde; Usuários Industriais; Entidades Ambientistas; Associação Especializada em Recursos Hídricos; Entidades de Classe de Trabalhadores na área de Engenharia; Entidades de Classe de Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente; Entidades de Classe de Advogados – OAB; Entidades Mineradoras; e Clubes de Serviços. Neste mesmo “balaio não governamental” reúnem-se, caracterizados como se fossem um setor único, ambientalistas, usuários de diferentes perfis, sindicalistas e técnicos.

109 Uma completa análise sobre as dinâmicas da participação da representação da sociedade civil no comitê paulista pode ser vista em Souza Junior, 2003.

110 Presidente: prefeito de Santo Antonio do Pinhal, Mario Luiz Vieira; Vice-presidente, representando a sociedade civil: Benedito Jorge dos Reis (Federação das Associações de Moradores de Taubaté); e na Secretaria Executiva, pelo DAEE, Romildo Eugênio de Souza.

Como complicante adicional, muitos destes carregam outros vínculos institucionais (muitas vezes com o poder público) confundindo mais ainda o sistema de representação e descaracterizando a proposta de paridade existente na lei. Benedito Jorge, representando a Federação Municipal das Associações de Amigos de Bairros de Taubaté (FEMANT), é um exemplo ilustrativo dessa dinâmica. Engenheiro aposentado na CETESB, Benedito Jorge viria inclusive a ser recontratado pela autarquia estadual à época em que esteve à frente do CBH-PS. Sob a presidência de Benedito Jorge o CBH-PS viria a ter uma postura mais combativa em relação ao CEIVAP na “defesa dos interesses paulistas”, mais próximo, portanto, das idéias apregoadas por Joaquim; e mais distante, por sua vez, do “modelo de integração federal” do CEIVAP/ANA.

Como mais um elemento da crise que se anunciava, Edilson, presente na reunião do comitê paulista, comunicou ao plenário que o CEIVAP já havia escolhido os projetos contemplando oito municípios do trecho paulista a serem priorizados no Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES), a cargo da Agência Nacional de Águas. Tal iniciativa do CEIVAP desconsiderava as indicações presentes no Plano de Bacia recém aprovado pelo CBH-PS, gerando nova insatisfação. Mas tal situação se agravaria ainda mais.

Ao final de 2001 a bancada de deputados paulistas no Congresso destinaria, através de emenda coletiva no orçamento da União para o ano de 2002, R\$ 40 milhões a serem aplicados no trecho paulista da bacia. O **CBH-PS**, ao tratar deste assunto em sua reunião de **13 de dezembro de 2001**, mostraria grande preocupação com uma eventual ingerência do CEIVAP e da ANA na alocação destes recursos. Conforme registrado na ata dessa reunião¹¹¹, Benedito Jorge, presidente do CBH-PS, observou na ocasião que a soberania do comitê paulista não poderia ser colocada em xeque e que não poderiam permitir que “a ANA definisse como e onde gastar o dinheiro”. Para Benedito Jorge, se fazia necessário estabelecer um “*relacionamento formal do Comitê com o CEIVAP, para tratar de assuntos dessa natureza*”, o que não estaria acontecendo. “*Jorge explicou que seria necessária a participação do CBH-PS no CEIVAP e que embora tivesse pessoas, membros do nosso Comitê no CEIVAP, os mesmos eram representantes das suas entidades e não do CBH-PS. Propôs então, que houvesse membros do Comitê para falar com respaldo e em nome do mesmo no CEIVAP e que também o nosso Plano de Bacias fosse aceito e respeitado por aquela entidade e todos os recursos fossem alocados para o referido plano*”. (Livro de Atas CBH-PS).

111 Ata da 16ª. Reunião Extraordinária do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul. São José dos Campos, três de dezembro de 2001.

A defesa do Plano de Bacias elaborado para o trecho paulista como diretriz para futuros investimentos também foi objeto da intervenção de Antonio Evangelista de Souza, representante do SINTAEMA em ambos comitês. Para Antonio, o enfrentamento deveria ser feito, pois “*o CEIVAP não considera o nosso Plano de Bacia e não está nem aí para as decisões que são tomadas pelo Comitê Paulista*”. Três dias depois, por ocasião da reunião do CEIVAP, tal tensão se tornaria explícita.

O esforço do CEIVAP (e da Agência Nacional de Águas) em avançar rapidamente na implantação dos instrumentos de gestão na “bacia federal” explicaria, ao menos em parte, a opção de desconsiderar o acúmulo paulista. O CEIVAP, com o apoio decisivo da ANA, buscava implantar com urgência a cobrança pelo uso da água. Tal instrumento, entretanto, deveria, por força de lei¹¹², ser precedido, dentro de outras ações, da aprovação de seu Plano de Bacia. Esse era o foco da Deliberação n.º 08¹¹³, apreciada pelo plenário do **CEIVAP em 6 de dezembro de 2001**.

A “bancada paulista” no CEIVAP defendia que o Plano recém elaborado pelo CBH-PS para o trecho paulista fosse incorporado como parte integrante do Plano global. A Câmara Técnica do CEIVAP, com o apoio da mesa diretora, propunha, por sua vez, assumir como base do Plano de Bacia os PQA’s estaduais e o “Programa Inicial de Investimentos” aprovado pela Deliberação CEIVAP n.º 02/2000. Na prática, tal opção significava considerar como Plano de Bacia o “Projeto Preparatório” desenvolvido pelo LABHID-COPPE entre 1999 e 2001, o qual já havia sido alvo de críticas por parte dos paulistas. Benedito Jorge, presente na reunião do CEIVAP, pediu a alteração na redação da Deliberação em apreciação, de modo que se incluísse, no Art. 1º, § 1º, inciso I, a frase “**pelo Plano de Bacia quando existente**”, justificando que o trecho paulista da Bacia já tinha seu Plano aprovado, o qual deveria ser respeitado pelo **CEIVAP**. (Ata da 2ª. Reunião Ordinária CEIVAP, linhas 121 e 122). Edilson, usando de seu espaço na mesa diretora, defendeu o texto original argumentando que o Programa de Investimentos havia sido baseado nos PQA’s estaduais, não havendo portanto “*a necessidade de gastar mais recursos para preparar nenhum outro plano ou programa*”.

112 A Lei 9433/97 estabelece que a instalação de cobrança deverá ser precedida pelas seguintes etapas: aprovação do Plano de Recursos da Bacia; a instituição da Agência de Bacia, ou entidade assemelhada; definição dos “usos insignificantes”; e aprovação e encaminhamento de Deliberação do Comitê à apreciação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

113 Anexo 4. Deliberação CEIVAP No 8, de 6 de dezembro de 2001. “Dispõe sobre a Implantação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Paraíba do Sul a partir de 2002”.

Somou-se a esse o argumento de que a incorporação do Plano paulista “*retardaria todo o processo*” de implantação da cobrança, questão colocada por Maria Aparecida Vargas. Em seu tom conciliatório “*o secretário do CEIVAP propôs que, nos investimentos futuros, sejam considerados os demais Planos de Bacias aprovados, entre eles o de São Paulo; e concluiu defendendo que não deveria se alterar o texto proposto*”. (Ata da 2ª. Reunião Ordinária CEIVAP, linhas 124 a 131).

Colocada em votação, a proposta de manutenção da redação original receberia 31 votos; pela alteração, apenas 10 votos. Mas essa não seria a única derrota de São Paulo naquela reunião. O artigo Art. 5º da Deliberação Nº 8 versava sobre a aplicação dos recursos obtidos pela cobrança, com a seguinte redação: “*os recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul serão aplicados de acordo com o Programa de Investimentos e Plano de Recursos Hídricos aprovados pelo CEIVAP*”. Mais uma vez a representação paulista (desta vez através de Juliana Loyola, representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente) sugeriu alteração na redação, com a inclusão da frase “**levando-se em conta os Planos de Bacias existentes nos Estados**”; **de forma assim a tentar garantir as prerrogativas do CBH-PS na aplicação de recursos no trecho paulista da bacia**. Posta em votação, repetiu-se o resultado: 31 votos pela manutenção da redação, e 10 votos pelo adendo. Próximo ao final da reunião, Rui Brasil, representando a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo, reiterou a solicitação para que houvesse a integração dos Planos de Bacias (dos trechos sob domínio dos Estados) no Plano de Bacia do CEIVAP¹¹⁴. Ao relembra tal passagem, o Engenheiro Rui Brasil (hoje Coordenador de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do Estado de São Paulo, e Secretário Executivo do COFEHIDRO) observaria que tal procedimento por parte do CEIVAP, na ânsia de ter um Plano de Bacia aprovado e assim poder implantar a cobrança, atropelou o processo de discussão então necessário e apegou a noção de “Plano de Bacia”, pois “*um Plano precisa ser construído num processo, com audiências públicas, com discussões dos programas*”.¹¹⁵

O CBH-PS continuaria em seu processo de “aproximação conflituosa” com o CEIVAP. A iminência da implantação da cobrança por parte do CEIVAP e as articulações para a criação de sua agência de bacia configuravam naquele momento o CEIVAP como uma arena que não poderia ser negligenciada.

114 Ata da 2ª. Reunião Ordinária do CEIVAP. 6 de Dezembro de 2001. Linhas 161-164.

115 Entrevista ao autor, em 22 de março de 2006.

Em paralelo, o agravamento no déficit hídrico na bacia, com a conseqüente redução no volume de água armazenada nos reservatórios localizados na cabeceira paulista, emergiria como uma questão central a ser enfrentada de frente pelos dois comitês.

O processo de implantação da cobrança avançava no CEIVAP. Em **março de 2002**, o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** aprovava a Resolução Nº. 19, "*definindo o valor de cobrança pelo uso de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, conforme sugerido pelo Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, nos termos e condições previstos na Deliberação/CEIVAP nº 08, de 6 de dezembro de 2001*"¹¹⁶.

Nesse mesmo período a ANA, de forma a minimizar os entraves à cobrança, conseguiu celebrar um Convênio de Integração com os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, tendo por objeto "*a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, independentemente de sua dominialidade, mediante a integração técnica e institucional para a implantação e operacionalização dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, efetivando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão*"¹¹⁷, convênio esse assinado pelos governadores dos três Estados, e pelos presidentes da ANA e do CEIVAP.

116 Anexo 5.

117 Anexo 6.

E por estarem assim justos e de acordo, firmam este Instrumento, em cinco vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo nomeadas e indicadas, para que surta seus jurídicos e legais efeitos, em juízo e fora dele.

Brasília, 19 a 25 de março de 2002.

CONVENENTES:

JERSON KELMAN
Diretor-Presidente da ANA

ANTHONY WILLIAN GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA
Governador do Estado do Rio de Janeiro

ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO
Governador do Estado de Minas Gerais

GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO
Governador do Estado de São Paulo

ANDRÉ GUSTAVO PEREIRA CORRÊA DA SILVA
Presidente do CEIVAP

Testemunhas:

1ª

NOME:
RG:
CPF:

2ª

NOME:
RG:
CPF:

Quadro 12. Convênio de Integração. p8.

A despeito de aparentar um significativo avanço rumo à gestão integrada, tal convênio, entretanto, não surtiria os impactos desejados. O governo paulista não se sentiu contemplado pelos termos do convênio, por este instrumento reconhecer apenas o CEIVAP como comitê na bacia. São Paulo, por sua vez, ainda defendia um outro modelo de integração com a esfera federal e os demais Estados, articulado ao seu sistema estadual de gestão e com a valorização do CBH-PS como interlocutor.

Frente às dificuldades postas à época, tal Convênio acabaria, na prática, nunca se efetivando. Rui Brasil¹¹⁸, um dos principais representantes do governo de São Paulo nesta negociação, ao relatar sua leitura do episódio, questiona a validade legal daquele instrumento. Pelo fato do Convênio originalmente não reconhecer o CBH-PS como interlocutor legítimo, e seu Plano de Bacia como peça a ser integrada ao Plano de Bacia global, o governo paulista demandou a assinatura de um Termo Aditivo. Neste aditivo, a ser anexado ao processo de tramitação do Convênio, a ANA reconheceria as instâncias e os instrumentos presentes no sistema de gerenciamento de recursos hídricos do Estado de São Paulo. Entretanto, após assinado por todas as partes, este Termo Aditivo teria sido “*engavetado pela ANA*”. Para Rui Brasil, a precipitação da ANA na condução do Convênio de Integração, ao tentar “*romper com o princípio da autonomia dos entes federativos*” atravancaria na ocasião os esforços para a integração da gestão na bacia.¹¹⁹ Tal celeuma inviabilizou, naquele momento, as negociações em torno do Convênio de Integração, as quais só seriam retomadas em 2005, sob a presidência de José Machado à frente da ANA.

Ainda em **2002**, em reunião realizada em **23 de abril**, o plenário do **CBH-PS** é informado através de seu presidente Benedito Jorge das tratativas em curso, sendo já sinalizado que tal Convênio de Integração não avançaria, posto “*não ir ao encontro dos interesses do comitê paulista*”¹²⁰.

Sob a presidência de Benedito Jorge o CBH-PS buscava estabelecer uma estratégia mais pró-ativa e de maior tensionamento nas relações com o CEIVAP. Na agenda paulista três pontos potencialmente conflituosos mostravam-se prioritários em relação ao comitê federal: a preocupação com o rebaixamento do nível dos reservatórios de cabeceira; a reivindicação de compensação financeira pela transposição das águas via Sistema Guandu; e o reconhecimento do Plano de Bacia elaborado pelo CBH-PS como integrante do Plano global. Nesse sentido, ainda na sessão de **23 de abril**, o **CBH-PS** instituiu (através da Deliberação Nº 2/2002) um Grupo Técnico de Estudos para tratar do tema da compensação financeira. Nas justificativas, é citado o impacto da transposição no agravamento da situação dos reservatórios no trecho da cabeceira paulista.

118 Coordenador de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do Estado de São Paulo, e Secretário Executivo do COFEHIDRO.

119 Entrevista ao autor, em 22 de março de 2006.

120 Livro de Atas CBH-PS, p.41. 12ª. Reunião Ordinária. 23 de abril de 2002.

O **CEIVAP**, por sua vez, concentrava suas energias no cumprimento dos pré-requisitos necessários à implantação da cobrança: havia já um “plano de bacia” aprovado e o aval do CNRH. Faltava ainda a criação de sua agência de bacia e o cadastramento dos usuários, ambas ações desenvolvidas durante o ano de 2002. Assim, o comitê federal em sua reunião de **20 de junho** aprovou a Deliberação 12/2002, que criava a Associação Pró-Gestão das Águas do Rio Paraíba do Sul (**AGEVAP**) para o exercício das funções de Agência de Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Na mesma reunião, Edilson, Secretário Executivo do CEIVAP, foi indicado para a Diretoria Provisória da Agevap, até que a agência fosse implantada e seu Conselho de Administração eleito. Nesses meses que precederam a implantação da AGEVAP foi imensa a movimentação nos bastidores. Dois grupos se organizavam para disputar o controle da agência. Numa frente, um grupo mais ligado à mesa do CEIVAP, tendo Edilson como um dos principais articuladores. Esse grupo aglutinava o apoio de boa parte dos órgãos estaduais, da ANA, e de alguns municípios, tendo também uma base de apoio nos centros de pesquisa, como a COPPE e a FGV-RJ. No outro lado um movimento de usuários do setor privado, capitaneados pelo engenheiro João Rodrigues (Ciesp / Cervejaria Kaiser) e por Manoel Otoni Neiva (Companhia de Força e Luz Cataguases Leopoldina CFLCL/MG). O envolvimento direto desses usuários seria justificado por João Rodrigues como fruto da desconfiança e apreensão deste setor frente aos riscos de uma centralização, por parte da ANA e do Estado, da condução do processo de implantação da cobrança no Paraíba do Sul. João Rodrigues relata:

*"Marcou-se a eleição para o Conselho e aí começamos a ver que na eleição da Agência tinha uma proposta predominantemente chapa branca, com muita gente do estado...ou de entidades da sociedade civil, ou mesmo de usuários, mas próximos ao estado... achamos que não era o melhor caminho, até porque toda a negociação da cobrança estava se dando muito pela participação do usuário. (...) Toda a construção daquela coisa da cobrança aconteceu muito por uma negociação em que os usuários apostaram que aquilo era algo pra valer, que o dinheiro – além de ser uma cobrança justa – que o dinheiro estaria voltando pra bacia, que todos os usuários estariam pagando, que teríamos uma garantia que o dinheiro todo retornaria para a bacia. (...) E nós percebemos que se fosse para aquele lado, pela postura que a **ANA** estava tendo, uma postura centralizadora, nós iríamos ter quase que uma agência fantoche que estaria muito ligada aos interesses de Brasília, rezando a cartilha de Brasília, e praticamente sem nenhuma participação do usuário. Então ficou um risco muito grande que esse pacto fosse quebrado, e isso que nós tentamos levar para o pessoal da sociedade civil, que não tinha ainda percebido os riscos que tinha".¹²¹*

121 Entrevista de João Rodrigues ao autor, 12 de maio de 2005.

Os usuários privados deflagrariam então uma intensa articulação na disputa do Conselho de Administração da AGEVAP, buscando o apoio de outros setores nos três Estados constituintes da bacia:

"As duas semanas que antecederam aquela reunião em São José acho que foi o movimento mais importante para consolidar o processo aqui na bacia... foi um movimento muito difícil, porque a (outra) chapa que estava se propondo era muito forte, tinha apoio total da ANA, com pessoas de nome como o professor Mauro Viegas, que seria o presidente... e foi muito complicado... porque nós não tínhamos maioria para formar o Conselho e formar a Presidência... Precisamos fazer uma articulação... e nessa articulação nós tivemos de ceder um pouco de espaço – um número de vagas no Conselho para Minas e para o Rio de Janeiro, tanto que São Paulo foi quem ficou com o menor número de vagas dentro do Conselho. Não dava o número exato na divisão... em troca nós combinamos que ficaria a presidência com São Paulo, nessa articulação que nós fizemos... e essa articulação primeiro era um número pequeno - treze ou quatorze pessoas...talvez... já juntando os três Estados - e depois nós tínhamos de arrebatar 50% mais um dos votos, então a gente precisou ficar trazendo pessoas que já estavam de alguma maneira alinhadas com a proposta da outra chapa, algumas trazendo inclusive para dentro da chapa... tanto que desse grupo inicial nem todos ficaram no Conselho. Então nós tivemos de fazer uma composição realmente até de trazer pessoas que representavam outros interesses para dentro da chapa. (...) E fomos compondo voto a voto a maioria, a ponto de convocar para a reunião aqui para aquele dia de manhã para fazer quase uma contagem de votos, fazer os últimos ajustes para fazer a proposta de chapa... saímos já daqui com a proposta de chapa, que é a composição que está até hoje no Conselho".¹²²

Cabe aqui um destaque especial a relação que então se articulava com o CBH-PS e seu presidente, Benedito Jorge. Através dele, ocorreria uma aproximação com o bloco liderado pelos usuários. Na mesa de negociações, condicionando tal apoio, estaria o reconhecimento, por parte da AGEVAP, de algumas bandeiras do CBH-PS:

*A princípio o **CBH-PS** não estava articulado com essa nova chapa. O Jorge veio pessoalmente e não como Comitê, foi até um dos últimos a aderir... Ele foi muito inteligente, ele percebeu o caminho que a coisa tava andando, ele colocou inclusive algumas questões importantes, e que nós colocamos em nossa pauta, por exemplo, a integração dos Planos de Bacia, que foi sempre uma briga dele, e essa questão dos reservatórios, que são bandeiras importantes e que estamos carregando até hoje".¹²³*

122 Entrevista de João Rodrigues ao autor, 12 de maio de 2005.

123 Idem.

A possibilidade de impor uma derrota à “*chapa branca do CEIVAP*” e, ao mesmo tempo, minar a influência do Rio de Janeiro nas decisões da bacia consumaria o apoio de Benedito Jorge ao bloco organizado pelos usuários¹²⁴. Essa adesão do presidente do CBH-PS não configuraria, porém, um apoio formal ou mesmo uma estratégia amplamente compartilhada pelos demais integrantes do comitê paulista. O CBH-PS chegaria dividido no processo de formação da Agevap: os usuários conseguiram o apoio de parte significativa da sociedade civil, enquanto os prefeitos e os representantes do governo paulista se mostravam mais simpáticos à chapa contrária. Luizinho, por exemplo, importante liderança do segmento prefeituras, presidente do CBH-PS por dois mandatos (97-98 e 99-2000) e com participação também bastante ativa no CEIVAP, costurou com sucesso (e de forma independente) o apoio junto ao seu setor à sua indicação ao Conselho.

O governo paulista a despeito de suas divergências com a ANA, apoiava (mas sem muito entusiasmo) as articulações em torno de uma chapa encabeçada pela candidatura do Professor Mauro Viegas (FIRJAN, RJ) à presidência do Conselho. O nome de Mauro Viegas (ex-integrante do antigo CEEIVAP, primeiro presidente do CEIVAP, professor emérito na UFRJ e decano na gestão das águas na bacia) tinha, além de sua própria força, o apoio do secretário executivo (Edilson) e do recém empossado Presidente do CEIVAP (Eduardo Meohas, prefeito de Resende, RJ). O governo paulista, porém, não colocaria a devida energia nesse processo de disputa. Como resultado, em **17 de outubro**, na reunião de implantação da **AGEVAP**, São Paulo assistiria assim à vitória acachapante da chapa “de oposição” e amargaria, ainda, ver a Sabesp – empresa pública e a maior usuária de água do trecho paulista – excluída do Conselho de Administração da Agência.

Os usuários privados mostraram sua força e seu poder de mobilização. João Carlos Rodrigues (Ciesp / Kaiser) colheu os frutos de sua hábil articulação e foi eleito para a presidência da Agência.

124 Entrevista com Benedito Jorge dos Reis, 17 de março de 2005.

O quadro que segue traz um breve descritivo da AGEVAP.

Quadro 13. Box explicativo sobre a AGEVAP:

A Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) associação civil sem fins lucrativos, foi constituída para o exercício das funções de secretaria executiva do CEIVAP desenvolvendo também as funções definidas no Art. 44 da Lei nº 9433/97, principalmente no que se refere à elaboração do Plano de Recursos Hídricos e a execução das ações deliberadas pelo Comitê para a gestão dos recursos hídricos da Bacia.

A AGEVAP é formada por membros do CEIVAP, que compõe sua Assembléia Geral. É administrada pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria. Sua Diretoria é formada por um Diretor e dois Coordenadores. A sede da AGEVAP, no município de Resende-RJ, ocupa espaço cedido pela Associação Educacional Dom Bosco, na Estrada Resende-Riachuelo, 2535, 3º andar, Morada da Colina.

São atribuições da AGEVAP, conforme estabelecido no Art. 3º . de seu Estatuto:

- apoiar técnica, administrativa e operacionalmente os órgãos e entidades, públicas ou privadas, relacionados ao gerenciamento de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, visando à gestão integrada, descentralizada e participativa;
- incentivar o uso racional e múltiplo dos recursos hídricos;
- elaborar estudos e pesquisas e identificar tecnologias que visem contribuir para melhoria das condições de saneamento, redução da poluição, conservação e recuperação do solo e da flora, controle da erosão, racionalização do consumo de água e demais ações que visem melhoria da qualidade de vida da população da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul;
- desenvolver programas de educação ambiental e promover, produzir e divulgar informações e conhecimentos, técnicos e científicos, relacionados à conservação e à recuperação dos recursos hídricos, inclusive tendo em vista um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a promoção do desenvolvimento sustentável;
- apoiar tecnicamente os municípios e os usuários da água da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul na preparação e implementação de ações previstas no Plano de Recursos Hídricos da Bacia, inclusive na prevenção de calamidades públicas ocasionadas por eventos hidrológicos críticos (enchentes e secas), de origem natural, decorrentes do uso inadequado dos recursos hídricos ou agravados pelo uso inadequado do solo;
- executar outras ações e atividades compatíveis com os seus objetivos sociais, que venham a ser estabelecidas pelo Conselho de Administração

Quadro 13

Na reunião do CEIVAP, que ocorria concomitantemente à posse do Conselho da AGEVAP, a ANA teria um novo revés em seu projeto de iniciar a cobrança ainda no ano de 2002. Na pauta, a apreciação da proposta para Deliberação CEIVAP no 15/2002, apresentada pela mesa, dispondo “sobre as medidas complementares para a Implantação da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos na Bacia do Rio Paraíba do Sul a partir de 2002, em atendimento à Deliberação CEIVAP no 8/2001”.

O setor usuário, desta vez capitaneado pelo representante da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) obteve nova vitória, conseguindo em votação no plenário suspender a apreciação da Deliberação e postergar sua aprovação para o próximo encontro do CEIVAP, realizado em 4 de novembro de 2002.

Ao final de 2002, com a aprovação desta deliberação, o CEIVAP enfim alcançava todos os pré-requisitos necessários à implantação da cobrança, conforme estabelecido na Lei 9.433/97: sua Agência estava criada; seu Plano de Bacia aprovado; e a metodologia de cobrança pactuada¹²⁵, com os usos insignificantes definidos. Todos esse passos estavam respaldados em Deliberações aprovadas no plenário de CEIVAP e ratificados por Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Com o cadastramento dos usuários¹²⁶, cujo processo havia sido lançado em setembro de 2002, a cobrança pelo uso das águas do Rio Paraíba do Sul foi formalmente instituída no dia 30 de março de 2003, data do vencimento da primeira fatura emitida pela Agência Nacional de Águas¹²⁷.

Cabe aqui destacar que os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais não haviam conseguido ainda instituir as regulamentações que lhes permitissem implantar a cobrança nas águas sob seus domínios¹²⁸. Este descompasso representaria mais um entrave para a construção de um modelo de gestão articulado e integrado para as águas da bacia do Paraíba do Sul.

Ainda em 2002 avançariam as ações pautadas na preocupação com o rebaixamento do nível dos reservatórios de cabeceira. O CBH-PS vinha há alguns anos provocando esse debate. No CEIVAP, até então focado prioritariamente na implantação da cobrança, tal questão aparentava ser ainda marginal. Superada a etapa de implantação da cobrança, o tema foi entrando progressivamente na agenda do comitê federal.

A incorporação dessa pauta pode ser creditada tanto pelo agravamento real da situação, como também à capacidade do comitê paulista para a divulgação do problema e mobilização dos

125 Na fórmula desenvolvida para a cobrança das águas do Rio Paraíba do Sul o preço público unitário (R\$ 0,02 / m³) incide sobre três variáveis: captação; consumo; e lançamento de efluentes.

126 O processo adotado para o cadastramento de usuários foi realizado através de preenchimento de formulário autodeclaratório.

127 Visando uma maior adesão foi instituído um desconto de 18% para os usuários que se cadastrassem até o final de 2002. Mesmo com essa medida a ANA reconhecia que ao final de fevereiro de 2003 haviam se cadastrado 3.946 usuários, cerca de 10% do universo total. Destes, cerca de 2.500 usuários estariam isentos da cobrança, por não atingirem o consumo mínimo de 1l/s.

128 A regulamentação paulista, encaminhada à Assembléia Legislativa em 2000, seria aprovada em forma de Lei apenas ao final de 2005. A cobrança em Minas Gerais seria regulamentada pelo Decreto 44.046 de junho de 2005. O Rio de Janeiro, após uma tramitação de apenas 15 dias no legislativo, teria a sua cobrança regulamentada em 18 de dezembro de 2003, através da Lei Estadual 4.247.

demais atores da bacia. As negociações políticas envolvendo as eleições para a AGEVAP também contribuíram para o afloramento do tema.

Frente à contínua redução das vazões e dos níveis dos reservatórios localizados na cabeceira paulista (Paraibuna, Jaguari e Santa Branca) o CBH-PS intensificava sua reivindicação pela revisão na Portaria DNAEE n.º 22, que desde 1977 estabelecia as regras de operação da cascata de reservatórios do rio Paraíba do Sul até o reservatório de Santa Cecília, no Estado do Rio de Janeiro. Tal iniciativa exigiria uma ação orquestrada de extrema complexidade institucional. Demandaria uma articulação agora não mais apenas entre CBH-PS e o CEIVAP; ou entre os entes federados e a União, em si já tão complexas. O setor elétrico ("dono das águas" de 1934 a 1997, e ainda com um forte poder remanescente) deveria ser inserido. Nesse sentido, o plenário do CBH-PS aprovou, em 6 de dezembro de 2002, as Deliberações Nº 16/2002 e Nº 18/2002.

A Deliberações Nº 16 propunha a *"inclusão no Plano de Recursos Hídricos do CEIVAP – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, de estudos dos mecanismos operacionais para regularização dos reservatórios de cabeceira do Rio Paraíba do Sul e Jaguari visando a revisão da Portaria DNAEE nº22/77"*. A Deliberação Nº 18 aprovava e recomendava *"um estudo conjunto das entidades envolvidas na operação e utilização dos reservatórios Paraibuna/Paraitinga, Santa Branca e o Jaguari, com o objetivo de recuperação de tais reservatórios"*¹²⁹.

129 A Deliberação CBH-PS nº. 18 foi encaminhada aos seguintes órgãos: Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP; Agência Nacional de Águas – ANA; Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH; Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal – MMA; Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH; Secretaria de Recursos Hídricos Saneamento e Obras do Estado de São Paulo – SRHSO; Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA; Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE; LIGHT Serviços de Eletricidade S/A; Companhia Energética de São Paulo – CESP; Furnas Centrais Elétricas S/A; Prefeituras Municipais de: Natividade da Serra, Redenção da Serra, Paraibuna, Santa Branca, Santa Isabel, Igaratá, Jacareí e São José dos Campos; e Usuários localizados na Bacia do Rio Paraíba do Sul, trecho paulista.

O **CEIVAP** responderia prontamente. Em **6 de fevereiro de 2003** o **comitê federal** (em reunião de suas Câmaras Técnicas Institucional e de Planejamento e Investimento) criava um Grupo Técnico de Estudos com o objetivo de traçar estratégias para o enfrentamento da preocupante situação dos reservatórios. Com a participação formal do **CBH-PS**, esse grupo contaria ainda com representantes das seguintes entidades: Escritório Técnico do CEIVAP; Agência Nacional de Águas, ANA; operadoras Light¹³⁰, Furnas¹³¹ e Cesp¹³²; Operador Nacional do Sistema Elétrico, ONS¹³³; Fundação Getúlio Vargas, FGV-RJ, Prefeitura Municipal de Barra do Piraí (RJ); e ONG SAPE, de Igaratá (SP). Para o CEIVAP a questão deveria ser tratada tendo por foco o conjunto da bacia e não apenas as especificidades do trecho da cabeceira paulista. Edilson, falando em nome do CEIVAP em reportagem na época, definiria: *"Trata-se de um conflito típico de gestão integrada de bacia hidrográfica, porque os problemas não atingem apenas os municípios localizados nas áreas dos reservatórios de cabeceira (Paraibuna, Natividade da Serra, Redenção da Serra, Santa Branca, Jacareí, São José dos Campos, Igaratá e Santa Isabel), em São Paulo, mas a bacia como um todo. (...) Não há como tomar medidas que não levem em consideração todos os interesses envolvidos no Alto, Médio e Baixo Paraíba"*¹³⁴

O **CBH-PS**, por sua vez, continuava na ofensiva. Em **18 de fevereiro de 2003** a Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, receberia em audiência o presidente do **comitê paulista**, acompanhado dos prefeitos de Santa Branca, Redenção da Serra e Igaratá, municípios esses localizados às margens das represas da cabeceira. Na pauta, a solicitação de alteração na operação dos reservatórios.

130 Responsável pela operação no reservatório de Santa Branca (com volume útil correspondente a 7,1% da capacidade de armazenamento da bacia até Santa Cecília).

131 Responsável pela operação no Reservatório do Funil (com volume útil correspondente a 13,9% da capacidade de armazenamento da bacia até Santa Cecília)

132 Responsável pela operação nos reservatórios de Jaguari e Paraibuna. (com volumes úteis correspondentes a respectivamente a 18,3% e 60,7% da capacidade de armazenamento da bacia até Santa Cecília)

133 O Operador Nacional do Sistema Elétrico é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 26 de agosto de 1998, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), sob a fiscalização e regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

134 "Pelas Águas do Paraíba". Boletim Informativo do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP. Ano 4. no . 14. Jan/Fev/Mar. 2003.

No dia **28 de março** o plenário do **CBH-PS** aprovava a recondução de sua mesa diretora para um novo mandato (2003/2004). Edison, ainda secretário executivo do CEIVAP, ao compor a mesa como convidado, elogiou os trabalhos realizados pela diretoria do comitê paulista, “*em especial na luta pela recuperação dos reservatórios de cabeceira*”¹³⁵.

O dia **29 de março de 2003** ficaria marcado como uma data trágica para a bacia do Paraíba do Sul. No município de Cataguases, MG, cerca de 1 bilhão e 200 milhões de litros de resíduos tóxicos vazaram do reservatório da Indústria de Papel Cataguases atingindo o Córrego Cágados e posteriormente o Rio Pomba e o Rio Paraíba do Sul. Considerado como um dos mais graves acidentes ambientais do país, a contaminação das águas atingiu 39 municípios da região da Zona da Mata mineira e oito cidades situadas no norte-noroeste do Rio de Janeiro, comprometendo a captação e o fornecimento de água para uma população de aproximadamente 500 mil pessoas.

A alta toxidade da carga lançada nas águas da bacia teve forte impacto sobre as atividades humanas e os ecossistemas locais, tanto no trecho continental da bacia como também na foz do rio Paraíba do Sul.

Figura 10. Mapa do trecho afetado pelo acidente ambiental em Cataguases, MG.

135 Ata da 14ª. Reunião Ordinária do CBH-PS. 28 de março de 2003. linhas 129-130.

Mais uma vez, numa situação agora emergencial, evidenciava-se a enorme dificuldade de ações integradas entre o governo federal e os estados, tanto na prevenção quanto na remediação dos danos ¹³⁶. Visando facilitar a diluição dos poluentes presentes no trecho do Paraíba do Sul a Agência Nacional de Águas optou-se pela abertura emergencial de comportas das represas à montante, o que contribuiu para agravar ainda mais a já crítica situação dos reservatórios de cabeceira.

Na ocasião o presidente do CBH-PS, Benedito Jorge, tornaria público seu descontentamento com a medida:

*"São Paulo, que nada tem a ver com a Papel Cataguases, que em nada contribuiu para com o acidente, estará pagando a conta no próximo mês e conta alta, haja vista que para recuperarmos esse prejuízo será necessário impor sacrifícios a todo o trecho paulista da bacia com a redução das vazões no Rio Paraíba"*¹³⁷

Com a renovação da mesa diretora do **CEIVAP**, em maio de **2003**, Eduardo Meohas (prefeito de Resende, RJ) foi reconduzido à presidência. Para a Vice-presidência foi eleito Antonio Evangelista¹³⁸ (Sintaema, SP). Edilson¹³⁹ deixava a secretaria executiva do comitê, que passaria a ser ocupada pelo representante da FIEMG, Fídias Miranda.

O agravamento da crise de escassez, associado às ações promovidas tanto pelo CBH-PS como pelo CEIVAP, resultariam na edição por parte da Agência Nacional de Águas da Resolução ANA nº 211/2003, de 26 de maio de 2003.

136 Por ocasião do acidente, o governo fluminense lançou severas críticas ao sistema de fiscalização e controle ambiental de Minas Gerais. Minas, por sua vez, responsabilizava o governo federal, alegando que a Polícia de Meio Ambiente de Minas Gerais já havia detectado problemas com as barragens da empresa e solicitado formalmente ao IBAMA a emissão um laudo (em 25 de julho de 2002) e posteriormente a visita de um técnico para periciar a área (em 5 de fevereiro de 2003), não havendo resposta do órgão federal até a ocorrência do acidente. Entretanto, o próprio secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, José Carlos Carvalho, assumiria que a Feam (Fundação Estadual do Meio Ambiente) não havia sido comunicada do risco de rompimento da barragem e sequer tinha conhecimento da existência dos dois reservatórios de resíduos.

137 Boletim do CBH-PS. nº 34 de Maio/Junho de 2003, página 2 (Editorial).

138 Acumulando assim as vice-presidências do CEIVAP e do Conselho de Administração da AGEVAP.

139 Impedido regimentalmente de ser reconduzido ao cargo após duas gestões consecutivas, Edilson – a convite do recém eleito presidente do CEIVAP, Eduardo Meohas – seria indicado como assessor especial do Comitê.

Essa Resolução substituiu a Portaria DNAEE nº 022 de 14/02/77, alterando as taxas de defluência mínimas¹⁴⁰ nos reservatórios de Santa Branca (40m³/s), Jaguari (10 m³/s), Paraibuna (30m³/s) e Funil (80 m³/s), visando assim recuperar seus níveis de armazenamento. Na resolução, estabeleceu-se a vazão objetiva mínima¹⁴¹ de 190 m³/s em Santa Cecília, distribuídos em 71 m³/s para a jusante e 119 m³/s para bombeamento.

A adoção destas medidas foi considerada pelo o CBH-PS como resultado direto de suas pressões. Benedito Jorge, em reunião do comitê paulista realizada em 26 de junho, ao participar ao plenário estes encaminhamentos, defenderia que tal mobilização seria resultado direto das Deliberações 16 e 18, aprovadas pelo CBH-PS em sua reunião anterior. Para Benedito Jorge, os méritos seriam do comitê paulista:

"somente com a aprovação das deliberações pelo Comitê foi possível ter uma reunião no CEIVAP para discussão das mesmas e que na ocasião foi criado um grupo de trabalho para discutir sobre a questão dos reservatórios de Paraibuna e do Jaguari". (Ata da 17ª. Reunião Extraordinária do CBH-PS. 26 de junho de 2003).

Ainda segundo Benedito Jorge, as Deliberações aprovadas possibilitaram também a sua audiência com a Ministra de Minas e Energia, Dra. Dilma Rousseff, juntamente com os prefeitos de Santa Branca, de Redenção da Serra e de Igaratá, *"onde se conseguiu expor o problema da Bacia do Rio Paraíba do Sul"*, criando assim as condições que resultariam na Resolução 211¹⁴². Entretanto, o fato é que não se encontra na resolução da ANA qualquer menção à existência do comitê paulista, explicitando-se aí uma disputa agora também no campo da retórica.

A partir da Resolução 211, ONS, LIGHT, FURNAS e CESP realizaram em conjunto uma série de estudos prospectivos para o período Agosto a Novembro de 2003, os quais apontaram um cenário ainda extremamente crítico. Os resultados foram apresentados à SERLA, ao CEIVAP, à Secretaria de Energia e Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, e à Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do Estado de São Paulo e encaminhados à ANA e à ANEEL, com a recomendação de redução da vazão objetivo em Santa Cecília.

Os cenários futuros foram analisados em conjunto com as Câmaras Técnicas Institucional e de Planejamento e Investimento do CEIVAP (reunidas em **24 de junho**) e em reunião realizada nas

140 Descarga mínima a jusante dos aproveitamentos.

141 Vazão a ser proporcionada pelos reservatórios à montante (Jaguari, Paraibuna, Santa Branca e Funil).

142 Ata da 17ª. Reunião Extraordinária do CBH-PS. 26 de junho de 2003.

dependências da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), no dia **30 de julho**, com um grande conjunto de atores da bacia¹⁴³.

Amparada nesses encontros a **ANA** lançou, em **4 de agosto**, a **Resolução nº 282/2003** suspendendo os limites mínimos estabelecidos na Resolução 211 e determinando a redução da vazão efetiva em Santa Cecília para 160 m³/s. Isso reduzia a transposição para a região metropolitana do Rio de Janeiro a 109 m³/s e o vertimento para Barra do Piraí a 51 m³/s. A adoção de medidas tão restritivas exigiria grandes sacrifícios e muita negociação, tanto na Bacia do Guandu como para os usuários à jusante de Santa Cecília.

Enquanto isso, em paralelo aos esforços para a superação da crise de escassez de água,- o CEIVAP lutava contra o contingenciamento das receitas advindas da cobrança, retidas no Tesouro Nacional, situação geradora de grande desgaste junto aos usuários adimplentes. A AGEVAP, apesar de já formalmente instituída desde 2002, encontrava ainda entraves jurídico-administrativos que a impediam de formalizar sua relação com a ANA e assim assumir a administração direta de tais recursos.

O CBH-PS, por sua vez, continuava mostrando sua preocupação com a questão dos reservatórios de cabeceira, o que exigia uma maior articulação junto ao CEIVAP e à ANA. Tal situação, entretanto, não significaria uma submissão ao comitê federal ou à agência de águas. Mostra dessa postura foi a negativa do plenário do CBH-PS – em de outubro de 2003 - em aprovar liberação de verbas para a remoção das macrófitas que se acumulavam no leito do Rio Paraíba nos trechos de Caçapava, Guaratinguetá e Potim. Foi apresentado à plenária do Comitê Ofício do DAEE solicitando, a pedido da ANA, que o Comitê liberasse em caráter de urgência recursos a serem utilizados pelo DAEE para os trabalhos. Consta em Ata que “*O Sr. Marcos Martinelli, pediu para manifestar-se e ponderou que o Rio Paraíba é um rio federal e que não seria justo retirar recursos do FEHIDRO para esse serviço, que seria muito mais justo, a ANA usar os recursos da cobrança pelo uso da água para a limpeza do rio. Colocado em votação o pedido de recursos emergenciais, foi recusado por unanimidade*”.¹⁴⁴

143 Reunião realizada Com a participação de representantes da ANA, da SERLA, do Departamento de Águas e Energia (DAEE SP), do ONS, da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE, RJ); Furnas Centrais Elétricas S. A.; da Companhia Energética de São Paulo (CESP), da Light; do CEIVAP; do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu; da COPPE/UFRJ; e principais usuários de água das bacias do Paraíba do Sul e do Guandu.

144 Representante da Secretaria Estadual de Agricultura no CBH-PS. Ata da 18ª. Reunião Extraordinária do CBH-PS. 24 de outubro de 2003.

A despeito destas rusgas recorrentes, a questão do déficit hídrico se acentuava em toda a bacia, o que demandava a realização de ações coordenadas. A adoção das medidas preconizadas na Resolução ANA 282/2003 exigiria um gigantesco esforço de coordenação, envolvendo a cooperação de diversos organismos públicos e privados. Entretanto, o cenário crítico que se anunciava demandaria uma economia ainda maior, ganhando repercussão na imprensa¹⁴⁵. Em agosto de 2003, prognósticos do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) apontavam que se mantido o padrão de consumo na bacia e com a continuidade da estiagem, o volume de água disponível nos reservatórios poderia se esgotar ainda em 2003.

O recrudescimento do cenário de crise colocaria na pauta a adoção de racionamento de água, medida extrema defendida publicamente pelo presidente do CEIVAP¹⁴⁶, mas rechaçada pelo governo fluminense em função do conseqüente desgaste político a ela associado.

Com o início da estação das chuvas o risco de racionamento foi superado, não ocorrendo, entretanto, a adequada recuperação mínima dos reservatórios. Crescia assim a preocupação quanto a um iminente desabastecimento no período de estiagem de 2004.

O enfretamento desta situação exigiria, mais do que nunca, a adoção de medidas coordenadas e de cooperação entre todos os atores envolvidos.

Inicia-se aí, a partir da necessidade de superação de uma crise concreta, um processo de reaproximação cooperativa do CBH-PS junto ao CEIVAP e aos demais atores.

145 Jornal Folha de São Paulo. "Seca ameaça abastecimento em SP e no RJ". FolhaOnLine, 05 de agosto de 2003.

146 Jornal Folha de São Paulo. "CEIVAP afirma que situação é crítica e defende racionamento no Rio". FolhaOnLine, 05 de agosto de 2003. Jornal Folha de São Paulo. "Comitê pedirá racionamento de água em SP, RJ e MG". FolhaOnLine, 27 de setembro de 2003.

4.4. Fase 4 - Retomada de ações cooperativas entre CBH-PS e CEIVAP.

Essa fase é marcada pela retomada das ações conjuntas e cooperativas entre os dois comitês. A gravidade da crise hídrica que se apresentava exigiu a superação das divergências e a adoção de medidas emergenciais necessariamente coordenadas, principalmente nos trechos paulista e fluminense. A partir de tal experiência ficaria sinalizado, a partir de 2004, um movimento de aproximação entre os organismos gestores analisados. Tal fenômeno estaria também contextualizado tanto ao processo de fortalecimento institucional das esferas de gestão, tanto federal (ANA, SRH, e CEIVAP), quanto dos Estados; quanto à atuação de determinados personagens “pontes”.

Em **4 de fevereiro de 2004**, em reunião das **Câmaras Técnicas do CEIVAP**, técnicos do ONS apresentaram seu estudo prospectivo “Análise da Situação Hidrológica da Bacia do Rio Paraíba do Sul (2003/2004)”, apontando cenários críticos para o ano de 2004. O quadro sinalizado motivaria a convocação de uma reunião Extraordinária do CEIVAP, realizada em **12 de fevereiro de 2004** com a participação oficial de representantes da ANA, da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH-MMA), do ONS, da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu, da Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Estado de São Paulo (CBH-SP). Nessa reunião do CEIVAP o presidente do CBH-PS Benedito Jorge destacou o comprometimento do comitê paulista com a operação. Porém não perdeu a oportunidade de provocar os atores de jusante:

"só resta agora aos paulista apertar o cinto. Apelo aos cariocas que estes façam seu dever de casa para reduzir suas demandas, ao invés de utilizar as águas do Paraíba transpostas para o Guandu para diluir esgotos antes da captação do CEDAE".¹⁴⁷

147 Ata da Reunião Extraordinária do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, realizada no Rio de Janeiro (RJ), no auditório da FIRJAN, em 12 de fevereiro de 2004.

Nessas reuniões evidenciou-se a gravidade da situação, posto naquele momento os reservatórios não terem atingido níveis mínimos de recuperação, mesmo após o período de chuvas. Em função destas análises, e numa ação pactuada com os diversos atores envolvidos, a ANA em **02 de março de 2004** lançou a **Resolução ANA 098/2004**, reduzindo ainda mais as descargas mínimas a jusante das represas de Santa Branca (de 40m³/s para 34m³/s) e de Jaguari (de 10m³/s para 7m³/s)¹⁴⁸. Como diferencial tal Resolução da ANA cita, pela primeira vez, o CBH-PS, conforme mencionado no Art 1, § 1º :

"A redução de vazão de que trata o caput será feita gradualmente e acompanhada de avaliações periódicas dos impactos que a medida ocasionará sobre a qualidade da água e sobre os diversos usos, por parte da ANA, do ONS, do CBH-SP, do DAEE, da CETESB e da SERLA, com a participação das empresas responsáveis pelos reservatórios e com o apoio do CEIVAP". (Resolução ANA 098/2004; grifo nosso).

Isso explicitava um reconhecimento, até então inédito, do comitê paulista por parte da ANA. Benedito Jorge, que presidia o CBH-PS na época, creditava tal conquista não só à perseverança, mas sobretudo a uma estratégia bem articulada no comitê paulista:

"A edição da Resolução ANA nº 98/2004, de 3 de março, foi cuidadosamente preparada no âmbito do CBH-PS, precedida por uma reunião com os principais usuários paulistas da bacia e órgãos do sistema de gestão. Foram adotadas todas as medidas necessárias para assegurar que a redução das vazões defluentes dos reservatórios de Santa Branca e Jaguari fosse realizada com toda segurança, com o acompanhamento pela CETESB nos principais pontos de consumo da bacia".¹⁴⁹

Benedito Jorge assumiria a coordenação do Grupo de Trabalho responsável pelo acompanhamento da operação de recuperação dos reservatórios de cabeceira, comissão essa que contava com a participação oficial do CBH-PS e CEIVAP, além de técnicos da ANA, do ONS, DAEE, Cetesb, Sabesp, CESP, Light, Fiesp/Ciesp, e do SAEE-Jacaré.

Para Luizinho, ex-prefeito de Paraibuna e presidente do CBH-PS nas gestões 97-98 e 99-2000, a preocupação com os reservatórios foi *"uma briga muito bem encabeçada pelo CBH-PS"* que conquistou assim seu espaço de interlocução junto a ANA.¹⁵⁰

De fato, a gravidade da crise exigiu um nível de cooperação e de ação coordenada até então inéditos na bacia.

148 Ver Resolução ANA 098/2004, de 02 de março de 2004. Ver também: Jornal Folha de São Paulo. Caderno Cotidiano. "Bacia do Paraíba do Sul terá vazão reduzida". 4 de março de 2004.

149 Boletim CBH-PS, N. 13. Editorial. "Gestão da Escassez". 2004.

150 Entrevista ao autor, em 10 de fevereiro de 2006.

Entre outras consequências, a redução da vazão no Rio Paraíba do Sul interferiria na captação de água de muitos municípios e no comprometimento, em determinados trechos do rio, de condições mínimas à vida aquática. Nos trechos de foz o problema de “cunha salina” se acentuava. Em São Paulo, teleconferências semanais com as participações do CBH-PS, ONS, Light, CESP, DAEE, CEIVAP, CETESB e ANA garantiam a avaliação da situação e subsidiavam a tomada de decisões sobre as vazões a serem praticadas. Semanalmente a CETESB apresentava os resultados das análises e o grupo decidia sobre a operação dos reservatórios. Tal ação orquestrada mostrou-se eficaz. Com a adoção dessas medidas o nível dos reservatórios foi se recuperando a partir do período chuvoso de 2004, descartando-se assim o risco de desabastecimento futuro.

Os gráficos que seguem ilustram tais resultados.

Gráfico

01. Armazenamento Equivalente do Paraíba do Sul. Período (fev-abril) 2001/2004. Fonte: Agência Nacional de Águas. Boletim de Operação Hidráulica. Monitoramento dos Reservatórios do Sistema Hidráulico da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Superintendência de Usos Múltiplos. Brasília. Setembro de 2004.

Gráfico 02. Armazenamentos Equivalentes da Bacia do Alto Paraíba do Sul ao final do período de chuvas. 1984-2004. Fonte: Agência Nacional de Águas. Boletim de Operação Hidráulica. Monitoramento dos Reservatórios do Sistema Hidráulico da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Superintendência de Usos Múltiplos. Brasília. Setembro de 2004.

Gráfico 03. Histórico dos Armazenamentos dos Reservatórios de Paraibuna e Jaguari. 1993-2004. Fonte: Agência Nacional de Águas. Boletim de Operação Hidráulica. Monitoramento dos Reservatórios do

Ao final de **abril de 2004**, como resultado direto dos esforços da gestão, o nível dos reservatórios encontrava-se já próximo aos padrões de 2001. Face ao sucesso da iniciativa de recuperação dos reservatórios a ANA, em **20 de setembro de 2004**, lançou a Resolução Nº 465 normalizando as efluências mínimas aos padrões anteriores.

Superada a “questão dos reservatórios” o CEIVAP colocaria toda sua energia para a consolidação formal de sua agência de bacia, elemento fundamental para a efetiva implantação do instrumento da cobrança.

Contribuindo para a solução desses entraves, em **11 de fevereiro de 2004**, o governo federal editou a Medida Provisória 165¹⁴⁴, dispondo sobre os contratos de gestão a serem celebrados entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de Agência de Água. Tal fato propiciou que em **26 de maio** o Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovasse a Resolução Nº 38¹⁴⁵, delegando “*competência à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul*”. Em **9 de junho de 2004** seria promulgada a Lei 10.881¹⁴⁶, em substituição à MP 165, o que possibilitou condições formais para que a Associação Pró-gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) pudesse firmar o contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas, passando a exercer as funções de competência da Agência de Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul. O plenário do **CEIVAP** aprovaria os termos do Contrato de Gestão (Deliberação CEIVAP Nº 28/2004, de 13 de agosto) sendo tal instrumento assinado no dia **01 de setembro de 2004**.

O amadurecimento dessas condições institucionais estruturantes não se refletiria ainda no avanço efetivo de estratégias de integração entre os sistemas federal e estadual.

144 MP 165, editada em 11 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de Agência de Água, sendo aprovada pelo Congresso em 11 de maio de 2004.

Ver em http://www.cnrh-srh.gov.br/legisla/br_mp_165.htm

145 Resolução 38, de 26 de março de 2004. (publicada no DOU em 20 de agosto de 2004).

146 LEI No 10.881, DE 9 DE JUNHO DE 2004. Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências.

Ver em http://www.cnrh-srh.gov.br/legisla/br_lei_10881_09junho2004.htm

A articulação entre o CBH-PS e o CEIVAP / AGEVAP continuaria a ser feita mediante a participação de atores “ponte” que, atuando em ambas as esferas e inseridos num processo dialético de cooperação e conflito, conectavam as agendas desses organismos. Em 2004 São Paulo ocupava a Vice-presidência do CEIVAP (Antonio Evangelista, SINTAEMA) e a presidência da AGEVAP (com João Rodrigues CIESP – Kaiser). Contava ainda com a presença de Edilson (DAEE) como assessor do presidente do CEIVAP. No Conselho de Administração da AGEVAP (e no plenário do CEIVAP) São Paulo tinha, entre outros destaques, as participações de Luizinho (prefeitura de Paraibuna), Benedito Jorge (presidente do CBH-PS, mas formalmente representando a FEMANT), e Rui Brasil (pelo governo estadual). Parcela significativa das articulações entre essas instâncias passava, necessariamente, por esse grupo de pessoas.

Dois fatos ocorridos ao **final de 2004** sinalizariam avanços significativos na relação entre os dois comitês. Inserido nos eventos de comemoração de seus 10 anos, o CBH-PS realizou em 23 de novembro a sua 17ª. Reunião Ordinária, na cidade de Paraibuna, sediando simultaneamente as reuniões do CEIVAP e do Conselho de Administração da AGEVAP. Nessa ocasião o plenário do CBH-PS aprovou a Deliberação 05/2004, autorizando a Diretoria Executiva do Comitê a celebrar Termo de Cooperação Técnica com a AGEVAP.

Esse **Termo de Cooperação Técnica**¹⁴⁷ **entre CBH-PS e AGEVAP** foi assinado em 17 de **dezembro de 2004**, e trazia as generalidades de um “convênio guarda-chuva”, deixando para futuros Termos Aditivos e Planos de Trabalho as definições quanto aos projetos e atividades a serem estabelecidos em parceria. O documento apresenta em sua cláusula primeira a seguinte descrição de seu objeto:

1. *O presente Termo tem por fim estabelecer e regulamentar um programa de cooperação técnica entre a AGEVAP e o CBH-PS;*
2. *O Termo aqui estabelecido visará a realização de intercâmbio de informações, integração dos Planos de Bacia do Rio Paraíba do Sul e iniciativas de ambas as partes, fundamentadas, respaldadas e aprovadas em reuniões plenárias do CBH-PS e do CEIVAP, sem prejuízo da ação individual e independente de cada um dos partícipes; grifo nosso.*

147 Anexo 7.

O quadro abaixo traz a reprodução da página 5 do Termo de Cooperação, assinado pelas diretorias dos dois organismos, e tendo por testemunhas o presidente do CEIVAP (Eduardo Meohas) e o Coordenador de Recursos Hídricos da SERHS de São Paulo, Rui Brasil.

Quadro 14. Termo de Cooperação Técnica firmado entre CBH-PS e a AGEVAP.

O ano de 2004 seria encerrado com melhores perspectivas de articulação e integração entre as políticas estaduais e a agenda do CEIVAP. Na mesma reunião em que o plenário do CEIVAP aprovava o Termo de Cooperação entre CBH-PS e AGEVAP (Muriaé, 17 de dezembro de 2004), Rui Brasil (SERHS-SP) apresentava aos presentes seu relato sobre o estágio de encaminhamento da Lei de Cobrança no Estado de São Paulo, ainda em tramitação no legislativo estadual.

O final do mandato dos prefeitos, em dezembro de 2004, exigiria alterações na composição tanto do CEIVAP quanto do CBH-PS. Eduardo Meohas (prefeito de Resende, RJ) deixaria a presidência do CEIVAP para seu vice, Antonio Evangelista (SINTAEMA - SP). Luiz de Gonzaga Santos, "Luizinho", deixava também a prefeitura de Paraibuna, então representada por ele no CBH-PS, no CEIVAP e no Conselho de Administração da AGEVAP. Essas e outras mudanças se refletiriam nos processos de renovação dos dois comitês para o biênio 2005-2006, que ocorreriam em março de 2005.

Em sua última reunião como presidente do **CBH-PS**, em **março de 2005**, Benedito Jorge se mostraria otimista quanto aos efeitos do **Termo de Cooperação** assinado com a **AGEVAP**.

Para ele isso já se refletiria no próximo Plano de Bacia, posto haver "*um acordo com a AGEVAP, mediante o qual aquela instituição fará o Plano global da bacia do rio Paraíba do Sul integrado com o Plano da parte paulista da bacia*".¹⁴⁸

Esses avanços na integração, entretanto, não se dariam ainda de forma tão ágil. Os processos de alteração na composição desse conjunto de organismos (CBH-PS, CEIVAP, AGEVAP e ANA) ocorridos a partir do início de 2005, reposicionariam em campo os principais atores.

Em **14 de Janeiro** o paulista José Machado assumia a presidência da **Agência Nacional de Águas**, em substituição a Jerson Kelman, no cargo desde a criação da agência.

Na tarde de **30 de março** foi a vez do **CBH-PS** fazer a renovação¹⁴⁹ de seu plenário e a eleição da nova mesa para o biênio 2005-2006. A despeito da reivindicação da sociedade civil em permanecer com a presidência, tal cargo foi designado (através de votação) às prefeituras, permanecendo a Secretaria Executiva com o Estado e a Vice-presidência ficando com a sociedade civil. Reunidos em separado os setores indicaram seus nomes para os referidos cargos, definindo-se assim a seguinte composição: presidente – Antonio Gilberto Fillipo Fernandes, prefeito de Guaratinguetá; vice-presidente – Luizinho, representando "agora" o Sindicato Rural de Paraibuna; na secretaria executiva teríamos a volta de Edilson, pelo DAEE. Despontava aí uma mesa diretora potencialmente mais próxima com um "projeto de integração para o trecho paulista" menos conflituoso com o CEIVAP e com a ANA.

A renovação do plenário do **CEIVAP** se deu durante os meses de **fevereiro e março**, através de fóruns estaduais¹⁵⁰ para a indicação dos novos membros pelos seus pares. Reunido em **31 de março** o **CEIVAP** deu posse ao novo plenário 2005/2006 e à mesa diretora¹⁵¹.

148 Ata da 19ª. Reunião Extraordinária do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul, CBH-PS. 16 de março de 2005. linhas 47-49.

149 O plenário para 2005-2006 teria uma de renovação de cerca de 50% de seus integrantes, em relação a composição anterior.

150 Em São Paulo, reunião ocorrida em 12 de março de 2005, com a participação de 75 candidatos (38 prefeituras, 17 usuários e 20 organizações civis. Em Minas Gerais, reuniões nos dias 17 e 18 de março, com a participação de 40 candidatos (14 prefeituras, 19 usuários e 07 organizações civis). No Rio de Janeiro, reunião em 18 de março, com 34 candidatos (07 prefeituras, 17 usuários e 10 organizações civis).

151 Para a mesa diretora foi apresentada uma chapa única, eleita por aclamação, assim composta: presidente – Marco Aurélio de Souza (Prefeitura de Jacareí – SP), representando o poder público; 1º vice-presidente – Manoel Otoni Neiva (Cia. Força e Luz Cataguases-Leopodina – MG), representando os usuários; e 2º vice-presidente – Vera Lúcia Teixeira (Ong O Nosso Vale! A Nossa Vida! - RJ), representando o segmento das organizações civis.

O movimento de aproximação entre os comitês ganhava terreno. Com os paulistas José Machado frente à ANA e Marco Aurélio de Souza na presidência do CEIVAP, associado ainda às presenças de Edilson e de Luizinho na mesa do CBH-PS, vislumbravam-se melhores perspectivas para a construção de um modelo de integração mais harmônico e menos conflituoso.

As alterações na composição do CEIVAP exigiriam mudanças também na composição da **AGEVAP**. A agência enfrentava ainda dificuldades para sua manutenção, posto o contrato de gestão firmado com a ANA limitar o repasse para seu custeio ao teto de 7,5% do valor arrecadado com a cobrança na bacia. José Leomax dos Santos, então diretor da AGEVAP, se queixaria na ocasião das dificuldades para cumprir as exigências presentes no contrato de gestão (motivadas principalmente pelo alto índice de inadimplência existente) o que reduzia assim o valor repassado à agência a níveis insuficientes ao seu adequado funcionamento. Para José Leomax, novas parcerias deveriam ser buscadas para o fortalecimento da agência *"particularmente com os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, uma vez que a AGEVAP foi criada para ser a agência de águas de toda a bacia, e não apenas das águas de domínio da União"*¹⁵². (grifo nosso). Meses depois José Leomax pediria seu desligamento da AGEVAP.

Em **abril 2005**, João Rodrigues (CIESP / Kaiser) deixava a presidência do Conselho de Administração da **AGEVAP**¹⁵³.

Ainda no primeiro semestre daquele ano a **ANA**, sob a condução de José Machado, buscaria retomar os encaminhamentos em torno do "Convênio de Integração", assinado pela Agência e pelos três Estados em março de 2002, mas sem a mínima efetividade desde então.

O próprio Machado reconhece os argumentos que justificariam, na época, as dificuldades de operacionalização do Convênio: *"Há uma queixa – que eu não entro no mérito, porque eu não vivi – de que a União, através da ANA, impôs uma agenda para os três Estados (...) Isso criou um certo desconforto nas relações entre os três Estados com a União e deixou esse Convênio de Integração na geladeira por um tempo bastante razoável"*.¹⁵⁴

152 Ata da 1ª. Reunião Ordinária da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP. 15 de março de 2005. Linhas 39 a 41.

153 Com a expectativa de manter a presidência da AGEVAP com São Paulo, foi lançada a candidatura da advogada Andréa Francomano Bevilacqua (Associação de Advogados de São José dos Campos), nome derrotado por Maria Aparecida Borges Pimentel Vargas, representante da Cia. Força e Luz Cataguases-Leopodina, de Minas Gerais.

154 Entrevista de José Machado ao autor. Setembro de 2005.

Frente a esse histórico, a ANA promoveu, em 20 de junho de 2005, uma reunião com representantes dos três governos estaduais e com a diretoria do CEIVAP e da Agevap, com o objetivo de retomar as tratativas para a implantação e funcionamento do Convênio de Integração¹⁵⁵.

Figura 11. Reunião entre José Machado (Agência Nacional de Águas) e representantes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. 20/6/05. Fotografia de Vânia Laranjeira.

Entre as medidas acertadas ficou definida a constituição de uma **Comissão de Coordenação e Acompanhamento** (CCA), para consolidar e implementar novo cronograma de ações na bacia do Rio Paraíba do Sul.

155 Participaram da reunião, ocorrida no Hotel Excelsior, na cidade do Rio de Janeiro, o presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) José Machado, o secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, vice-governador Luiz Paulo Conde; o secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais, José Carlos Carvalho; e o secretário de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, Mauro Arce. O CEIVAP esteve representado por seu presidente, Marco Aurélio de Souza, e seu vice, Manoel Otoni Neiva. A AGEVAP por seu Diretor, José Leomax. Participaram também da reunião diretores da ANA e das instâncias estaduais: DAEE-SP; SERLA-RJ; e IGAM-MG.

Entre os temas tratados cabe ainda destacar:

- Discussão das bases para celebração de contrato de gestão entre o IGAM, SERLA, DAEE E AGEVAP;
- Articulação junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) de São Paulo e de Minas Gerais para a aprovação da metodologia de cobrança do uso da água pelo Comitê de Integração de Bacias do Vale do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP);
- Implantação da cobrança do uso da água em Minas e São Paulo, até março de 2006, após a aprovação da referida lei;
- Regulamentação conjunta entre a ANA, IGAM, SERLA e DAEE para definir procedimentos e critérios de outorgas na bacia;
- A integração das bases de dados de qualidade de água da FEAM, de Minas Gerais, FEEMA do Rio, CETESB em São Paulo ao Sistema Nacional Integrado de Recursos Hídricos(SNIRH) da ANA;
- A implantação de um sistema de alerta de qualidade de água.

A tão desejada integração parecia de fato avançar. Em **21 de junho** (dia seguinte ao encontro entre a direção da ANA e os representantes dos três Estados), o **CBH-PS** – reunido em Guaratinguetá para sua 20ª. Reunião Extraordinária – abria espaço para o Diretor da AGEVAP, José Leomax dos Santos, apresentar ao plenário um relatório sobre o andamento dos trabalhos da agência. José Leomax detalhou o funcionamento da Agevap, bem como os investimentos realizados. Falou também do recente esforço para a retomada do Convênio de Integração e dos encaminhamentos relativos ao Termo de Parceria firmado em dezembro de 2004 entre a **AGEVAP** e o **CBH-PS**.

Entretanto, ao mesmo tempo em que tal aproximação se vislumbrava, crescia junto aos paulistas a percepção da necessidade de melhorar suas estratégias de ação nas “arenas” do CEIVAP e AGEVAP. A questão que se colocava é que São Paulo, paradoxalmente, estava perdendo espaço de atuação e isso se dava, na opinião de algumas de suas lideranças, pela falta de coordenação e articulação interna.

Marco desta preocupação foi a realização de um encontro reunindo a “bancada paulista” no CEIVAP e lideranças do CBH-PS especificamente para tratar do “**enfraquecimento paulista**” frente ao CEIVAP. Essa reunião, ocorrida na sede da Cervejaria Kaiser em Jacareí, no dia **14 de**

dezembro de 2005, contou com presença significativa de membros que integravam simultaneamente as instâncias de decisão do CBH-PS e do CEIVAP/AGEVAP.

O Quadro abaixo traz a lista dos presentes na reunião e as posições então por eles ocupadas nas instâncias de decisão do CBH-PS e do CEIVAP / AGEVAP:

NOME / ENTIDADE	CBH-PS			CEIVAP			AGEVAP	
	PL	M	CT	PL	M	CT	As	CA
Edilson de Paula Andrade – DAEE-SP	T	SE	T	S	-	S	-	-
Benedito Felipe Oliveira Costa - SABESP	T	-		T	-	-	-	-
João Alberto Cardoso de Oliveira - CESP	T	-		T	-	T	-	-
Antonio Gilberto Fillipo Junior – Pref. de Guaratinguetá	T	P		-	-	-	-	-
João Carlos Rodrigues – CIESP / Cervejaria Kaiser	S	-		-	-	T	✓	-
Candido Menconi – CIESP - Cervejaria Kaiser	-	-		T	-	S	✓	✓
Benedito Jorge dos Reis - FEMAMT	T	-		T	-	-	✓	-
Luiz Gonzaga Santos – Sindicato Rural de Paraibuna	T	VP		*	-	**	-	-
Iria Fernandes Vendrame - ITA	T	-		S	-	T	-	-
Maria Regina de Aquino Silva - FVE	-	-		T	-	T	✓	-
Andréa Bevilacqua – Ass. Adv. de S. J. dos Campos	-	-	-	T	-	T	✓	✓
Hamilton Fernando Zanola - VCP	-	-	-	-	-	T	✓	-
Eliane de Aguiar Peixoto - Sec. de Meio Ambiente	S	-	T	-	-	T	-	-
Paulo Eduardo Barcelos - Sec. de Meio Ambiente	-	-	S	-	-	S	-	-
Flávio Antonio Simões – Coordenador Técnico AGEVAP	-	-	-	-	-	-	D	

PL= participação no Plenário; M= cargo na mesa diretora; CT= participação em Câmara Técnica; As.= se entidade associada à AGEVAP; T = membro titular; S= Membro suplente; P= presidente; VP = vice-presidente; SE = secretário Executivo; D = Diretor; (*) e (**) = indicado após a reunião.

Quadro 15: Participantes na reunião de 14/12/2005. Sistematizado pelo autor.

A reunião tinha por foco fazer uma reflexão sobre a participação paulista no CEIVAP e traçar estratégias para uma ação mais organizada e eficiente. Para Edilson, um dos articuladores desse encontro, havia naquele momento a constatação de que a *"participação paulista estava desarticulada, com possíveis prejuízos ao trecho"*. A fala de abertura de João Rodrigues, anfitrião do evento, também daria o tom do encontro: *"São Paulo tem tido uma política fraca dentro do CEIVAP e isso tem se refletido no Plano de Investimentos do CEIVAP"*. Após a abertura da reunião feita por Edilson, Flávio Simões - Coordenador Técnico da AGEVAP - fez um relato sobre a distribuição dos investimentos realizados através do CEIVAP-AGEVAP. Os dados apresentados para o período 2003-2005 indicaram que o trecho paulista havia recebido cerca de 43% dos investimentos, número que superou a expectativa de muitos dos presentes. A questão então se concentrou na análise da participação paulista nas Câmaras Técnicas do CEIVAP.

Houve consenso sobre a fragilidade da atual representação, considerada pelos presentes como desarticulada, esvaziada e sem capacidade de enfrentamento nas Câmaras Técnicas, ocupados por pessoas “*cada vez mais profissionalizadas e bem preparadas para as disputas*”¹⁵⁶. Em seguida foi realizada uma avaliação quanto a atuação dos representantes paulistas no plenário do CEIVAP e da AGEVAP. Após essa análise de conjuntura a reunião rumou para a definição de uma “pauta paulista” a ser defendida no CEIVAP e na definição das possíveis estratégias necessárias para tanto.

Na “**agenda paulista**” a ser defendida destacava-se a **integração dos Planos de Bacia**, com a garantia do repasse dos recursos necessários aos investimentos no trecho, e a **adequada gestão dos reservatórios**. Desse debate foram tirados os seguintes encaminhamentos: preencher vagas nas instâncias do CEIVAP e da AGEVAP preferencialmente com quem já estiver atuando no CBH-PS; e, principalmente, constituir uma coordenação política para conduzir articulação com o comitê federal. Para esse grupo foram indicados Edilson (DAEE), André Luiz de Paula (SAAE Guaratinguetá) e Luizinho. O nome de André se justificaria por este já trabalhar articulado ao presidente do CBH-PS, prefeito de Guaratinguetá, e ocupar vaga nas instâncias de decisão do CEIVAP e da AGEVAP. Luizinho, entretanto, apesar de suas habilidades de negociador e grande conhecedor das dinâmicas internas do CEIVAP e da AGEVAP, não ocupava na ocasião cadeira no comitê federal. A solução foi posteriormente negociada com a prefeitura de Aparecida, que indicou Luizinho como seu representante no CEIVAP.

Paradoxalmente, esse sentimento de necessidade de melhor ocupação de espaços políticos se deu no momento em que pela primeira vez São Paulo ocupava a presidência do **CEIVAP**, com Marco Aurélio de Souza, prefeito de Jacareí. Tal situação talvez seja explicada pelo movimento crescente de ascendência da AGEVAP, presidida pela mineira Maria Aparecida Vargas, sobre a agenda do CEIVAP. Outro fator a isso associado seria o perfil de seus presidentes: Marco Aurélio, mais contido; e Maria Aparecida, politicamente mais agressiva e dedicada exclusivamente para essa função.

De modo geral pode-se considerar o saldo deste período de reaproximação entre os organismos como bastante positivo. A partir da necessidade de coordenação e articulação para o enfrentamento da ‘crise da água’, uma questão grave e concreta que afetava a bacia como um todo, foram sendo aprimorados os espaços de interlocução entre os dois comitês.

156 Fala de Benedito Jorge. (registro do autor).

Mérito também deve ser creditado à ANA que, sob a coordenação de José Machado, promoveu uma política de reaproximação com os entes federados, com a retomada das tratativas para a celebração e efetivação dos "Convênios de Integração".

Os avanços assistidos tanto no sistema de gestão federal (funcionamento da AGEVAP e do instrumento da cobrança), como nos Estados da bacia (explicitado, por exemplo, na regulamentação das legislações estaduais sobre cobrança) também contribuiriam para esse processo. Entretanto, apesar dos avanços sinalizados no tocante à maior integração entre os sistemas de gestão federal e paulista, tal questão tem se mostrado, na prática, de difícil operacionalização. Como ilustrativo, pode-se citar o **Termo de Cooperação** celebrado em 2004 entre o **CBH-PS** e a **AGEVAP**, o qual não avançaria no decorrer de **2005**, não sendo gerado nenhum Termo Aditivo ou Plano de Trabalho específico.

Esses desafios continuariam postos no ano de **2006**. Duas questões centrais à gestão integrada se mostram, no atual momento, ainda não equacionadas: a interconexão entre os Planos de Bacia, trecho paulista e global; e a compatibilização dos sistemas de cobrança estadual e federal, e sua gestão executiva através de "agências".

4.5. Fase 5 - Cenário Atual e Perspectivas Futuras.

Na atual proposta para os Planos de Bacia, o tema da integração é ainda hoje um consenso retórico. Apesar dos discursos serem atualmente unânimes a favor da “integração dos planos” não se vê avanços ou mesmo propostas concretas no sentido da implantação de estratégias que viabilizem tal integração. Em março de 2006 o CBH-PS finalizou seu “termo de referência” para a contratação de consultoria para a elaboração do Plano de Bacia do trecho paulista. Neste, a integração a um “plano global” é ainda mera intencionalidade. Por sua vez, e totalmente em paralelo, o CEIVAP/AGEVAP está desenvolvendo a revisão e atualização de “seu” Plano de Bacia, serviço contratado junto ao LABHID-COPPE¹⁵⁷. Neste, a questão da necessidade de integração também é citada, mas ainda sem um maior debate sobre “como” tal processo político deverá ser construído.

Tal movimento exige, associado à melhor articulação entre CBH-PS e CEIVAP/AGEVAP (hoje em curso), uma maior coordenação entre os gestores federais (SRH e ANA) e governos estaduais, no sentido de superar os desgastes gerados no passado e os desafios jurídicos, políticos e institucionais que ainda persistem.

Para Rui Brasil, coordenador de Recursos Hídricos da Secretaria de Energia Recursos Hídricos e Saneamento de São Paulo, e representante do governo paulista no CEIVAP e na AGEVAP, há também avanços nesse sentido: “*Do ponto de vista de vontade política, isso está superado. A ANA reconhece hoje, por óbvio, que essas instâncias (estaduais) existem e que devem ser consideradas*”¹⁵⁸.

No caso da integração dos Planos de Bacia, isso se daria pelo reconhecimento de suas distintas contribuições, em escalas e dimensões diferentes e complementares, pois “*não se constrói um Plano da Bacia do Paraíba do Sul de cima para baixo. Essas instâncias (de trecho) tem que participar... Existe uma visão CEIVAP, uma visão Paraíba do Sul na escala adequada, que vai ser o Plano do Paraíba do Sul. Mas que tem que ser construído de maneira articulada, combinada com os três estados e com as instâncias colegiadas instituídas e reconhecidas pelos estados*”.¹⁵⁹

157 Ver Proposta Técnica Apresentada pela COPPE à AGEVAP em: <http://www.CEIVAP.org.br/downloads/Anexo%20II%20Proposta%20Tecnica%20Revisao%20Plano.pdf>

158 Entrevista de Rui Brasil ao autor, em 22 de março de 2006.

159 Idem.

Apesar dos desafios presentes, Rui Brasil vê perspectivas favoráveis também quanto à questão da cobrança:

*"No campo da vontade política dos técnicos envolvidos com isso a diretriz é conciliação total. Não pode ter uma visão paulista de cobrança e uma visão federal de cobrança... uma visão carioca ou mineira. Não pode existir isso... Primeiro porque o usuário não iria aceitar isso. Segundo, porque seria muito difícil operacionalizar. Então tem que haver uma conciliação disso. Há particularidades aqui e ali... É um processo... Em São Paulo a diretriz geral para essas propostas será a conciliação com a proposta macro que já vem do federal (via resolução do CNRH). A outra diretriz é descentralizar as definições específicas da cobrança em cada comitê. É ao comitê que caberá definir, por exemplo, o que é - no caso específico de cada bacia - um uso insignificante. Essa descentralização facilita a conciliação com os demais organismos do sistema".*¹⁶⁰

Neste contexto, a aprovação¹⁶¹ e a regulamentação¹⁶² da **Lei de Cobrança no Estado de São Paulo** abriu novas perspectivas para a gestão integrada, posto agora a União e os três Estados terem já seus marcos legais instituídos. No Paraíba do Sul, entretanto, tal questão se encontra, ainda nesse momento, com solução ainda distante. Esbarra-se ainda nas dificuldades institucionais e legais de se implantar a compatibilização dos sistemas de cobrança na bacia e, principalmente, em se pactuar como se dará a gestão executiva através das "agência de bacias".

Para o Secretário Nacional de Recursos Hídricos (SRH/MMA), João Bosco Senra, a cobrança pelo uso da água de bacias hidrográficas que envolvem rios de domínio misto, tanto da União quanto de estados – tal como a bacia do Rio Paraíba do Sul - precisa ser integrada:

*"É importante ter uma homogeneidade. Não se podem ter critérios diferenciados porque as pessoas estão numa mesma bacia. Se ela capta a água de um rio que é de domínio do estado ou de domínio federal não pode ser diferente esse valor exatamente para que a gente tenha uma gestão mais equilibrada e mais adequada",*¹⁶³

160 Ibidem.

161 Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005.

162 Decreto Nº 50.667, de 30 de março de 2006

163 Fala do secretário Nacional de Recursos Hídricos, João Bosco Senra, no seminário Gestão de Recursos Hídricos: Olhar o Futuro. SNRH/ MMA. 24 de março de 2006. Divulgação: Radiobrás.

José Machado, Diretor-presidente da ANA, admite também que existem muitas ajustes ainda a serem feitos, principalmente relacionados à integração da cobrança, posto que *"os critérios estabelecidos nas legislações estaduais não são regras totalmente harmonizadas com o rio federal, e isso cria uma tensão na bacia, gerando inclusive uma situação de concorrência totalmente imperfeita entre os usuários de uma mesma bacia.(...) Mas esse pacto (para a articulação entre os sistemas de gestão e cobrança estaduais e a federal) tem que ser discutido e estabelecido no comitê principal"*.¹⁶⁴

Sobre o "futuro" do comitê paulista, a postura do Diretor-presidente da ANA tem se mostrado como de conciliação, principalmente por reconhecer as dificuldades anteriores geradas pela tensão existente entre a ANA e os entes estaduais. José Machado observa:

*"Neste momento está se evitando aguçar as contradições. Em princípio se admite, sem nenhum problema, a presença de outros comitês. Mas o que se quer é exatamente fazer com que o comitê federal dialogue com os outros comitês, que haja uma perfeita integração, uniformizando os procedimentos. (...) A idéia não é – de forma alguma – anular ou inviabilizar o comitê paulista ou eventuais comitês do lado de Minas ou do Rio. Mas o objetivo é integrar os instrumentos de gestão: outorga; um único Plano – que dialogue com os planos das sub-bacias; sistema de informações, integrar a questão da cobrança... Caso contrário isso vira um "balaio de gato" e nós não vamos a lugar nenhum".*¹⁶⁵

Do ponto de vista conceitual, Machado – entretanto – defende que *"o ideal seria termos um único comitê de bacia e uma única agência de bacia... Isso é o ideal. Mas a gente já percebeu que isso não parece ser viável nesse momento"*. Para o presidente da ANA, *"fragmentar" uma bacia – "que é a unidade de gestão" - em vários trechos teria por lado positivo estimular a participação, ao "radicalizar o conceito de descentralização"*. Entretanto, isso na prática traria como resultado uma maior dificuldade para a integração, pois *"o todo não é a soma das partes. São entes diferentes, que passam a ter vida própria. E isso é uma fonte permanente de conflito"*.

164 Entrevista ao autor, realizada em setembro de 2005.

165 Idem.

Machado, entretanto, admite a inviabilidade política de – nas atuais circunstâncias – não se reconhecer os “comitês de trecho” como legítimos interlocutores. Mas essa integração ainda está a ser construída:

"Se o governo paulista e os atores que atuam no comitê paulista não querem abrir mão da existência do comitê paulista não há nenhum problema. Do ponto de vista político isso pode ser enfrentado, solucionado. Tudo depende de boa vontade, depende de negociação, e acertar os termos da integração. Tem que ter um pacto e regras de integração que precisam ser respeitadas".¹⁶⁶

O recém lançado Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), ao tratar dos desafios à gestão integrada, destaca a necessidade de se atentar à questão federativa. Lá encontramos a seguinte observação:

"Ainda no contexto da gestão compartilhada, ressalta-se a necessidade de ampliar os debates sobre o pacto federativo, a fim de internalizar esse conceito e destacar sua importância na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Ademais, deve-se fomentar e aperfeiçoar os mecanismos de articulação e cooperação entre a União (SRH/MMA e ANA) e as unidades da Federação (Secretarias Estaduais e entidades gestoras)". PNRH 2006 V1. p. 140.

São ainda, portanto, explícitas as dificuldades a serem enfrentadas no curso deste processo. Entretanto, a despeito dos inegáveis desafios postos à efetiva implantação da gestão integrada, cabe reconhecer avanços significativos nesse sentido.

Numa síntese do processo histórico até aqui descrito pode-se reconhecer que os eventos de maior tensão e estranhamento entre os organismos gestores eclodiram sempre às vésperas de momentos fundamentais da implantação do sistema, e em contextos de incerteza quanto aos cenários futuros. Superados esses períodos de definições e reacomodamentos, a cada passo dado - com o fortalecimento institucional de cada um dos atores, e com o exercício da negociação e da convivência – novas perspectivas têm se aberto progressivamente para as ações coordenadas. Essa aprendizagem social compartilhada se mostrou fundamental para a superação de alguns desafios iniciais. Mais do que isso, constituiu-se como a base necessária para a construção futura de uma gestão efetivamente integrada.

166 Ibidem.

Os quadros que seguem apresentam o detalhamento cronológico dos principais acontecimentos citados neste capítulo (quadros 16.1 até 16.6). Seguem também quadro com as mesas diretoras do CBH-PS, CEIVAP e AGEVAP, da data de criação do organismo até 2006 (quadro 17).

Quadro 16.1. Antecedentes					
ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
1913	Início da transposição das águas da bacia do Paraíba do Sul para a bacia do Rio Guandu (25m3/s), através da construção e operação do Reservatório de Tocos, nas cabeceiras do Rio Pirai, afluente do Paraíba, e do seu túnel para adução por gravidade para o reservatório de Lajes, com 8 Km de extensão.				
1934	Promulgação do Código das Águas (Decreto Federal 24.643, de 10/3/1934)				
1939	Criação do Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba, (vinculado à Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo)				
1951	Criação do Departamento de Águas e Energia Elétrica, DAEE, incorporando o Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba.				
1952	Aumento no volume de águas transpostas (160m3/s) da bacia do Rio Paraíba do Sul para a bacia do Rio Guandu, através da operação da Usina Elevatória de Santa Cecília.				
1967	Instituída a Comissão Interministerial Permanente (Decreto Federal 60.920, de 30/6/67), com a incumbência de “elaborar planos de uso múltiplo em bacias de interesse especial”.				
1968	Criação da Comissão do Vale do Paraíba, COVAP, (Decreto Federal 67.794, de 12/12/68), para “promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos na referida bacia e coordenar, com essa finalidade, as ações federais e estaduais”.				
1977	Conferência das Nações Unidas sobre Água. Mar Del Plata.				
1978	Criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, CEEIBH, (Portaria Interministerial. 90 MME/MInter).				
1979	Criação do Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEEIVAP, (Portaria Interministerial. 90 MME/MInter).				
1983	Término das atividades do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, CEEIBH.				

Fonte: sistematizado pelo autor.

Quadro 16.2. Cronologia da Gestão. Fase 1- Montagem do Sistema					
1.A. (1987 – 1992) - Movimentos iniciais da construção Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos em São Paulo e no Brasil					
ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
1987	Mobilização de diversos atores - inseridos tanto na estrutura do estado, em setores da sociedade civil e em associações técnicas – na introdução do tema da gestão integrada. Como ilustrativo podem ser citadas ações do setor junto à Assembléia Nacional Constituinte , assim como as Recomendações tiradas no VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e Hidrologia, promovido pela ABRH em Salvador.				
	Criação do Conselho de Recursos Hídricos, CRH , do Estado de São Paulo (Decreto Estadual 27.576/87)				
1988	Promulgação da Constituição Federal (5 de outubro de 1988) (Ver Art. 20, 21 e 26)				
1989	VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e Hidrologia , promovido pela ABRH em Foz do Iguaçu.				
	Promulgação da Constituição do Estado de São Paulo (5 de outubro de 1989). (Ver Art. 205 a 213)				
1991	Encaminhamento – por parte do Executivo Federal - ao Congresso Nacional de Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PL 2249/91)				
	Encaminhamento – por parte do Executivo paulista – à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, de Projeto de Lei para criação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PL 3091)				
	Promulgação da Lei 7663/91 que “Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Estado de São Paulo.				
	Criação dos comitês paulistas do “Piracicaba, Capivari, Jundiá”; e do “Alto Tietê”.				
1992	Início do Projeto de Cooperação Brasil-França , que favoreceu a atualização e sistematização de dados sobre os recursos hídricos da bacia.				
	Conferência Internacional sobre Águas e Meio Ambiente, Dublin.				

Quadro 16.3. Cronologia da Gestão. Fase 1.B - Montagem do Sistema. (1993-1997) – Tentativas iniciais de integração entre os projetos de gestão na bacia do Paraíba do Sul. Primeiras disputas entre o modelo paulista e o modelo federal.

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
1993	Instalação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Piracicaba, Capivari e Jundiaí, CBH-PCJ. Definição das 22 UGRH no Estado de São Paulo				
	Seminário de Implantação do Comitê do Paraíba do Sul , em setembro de 2003, com a criação de um Grupo de Trabalho envolvendo técnicos do Estado, de prefeituras e de associações da sociedade civil visando a mobilização de atores para a constituição do Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte.				
1994	Promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais , Lei 11.504/94 (alterada pela Lei 13.199/99)				
	Implantação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira - CBH-PSM , em 25/11/1994.				
	Conselho Estadual de Recursos Hídricos acolhe a instalação do CBH-PSM (Deliberação CRH 07/94)				
	1º. Plano Estadual de Recursos Hídricos para o biênio 1994-1995 e Definição das 22 UGRH no Estado de São Paulo (Lei 9.034 de 27/12/94).				
1995	Criação da Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério de Meio Ambiente (Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995)				
	Desenvolvimento - pela Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo - de “Proposta de Modelo de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul” , apresentada ao CBH-PSM em 13 de junho de 1995.				
	Reunião da Diretoria do CBH-PSM com vice-governador de São Paulo e com o Secretário Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras para tratar da “estratégia paulista” de integração na bacia do Paraíba do Sul, em 23 de junho de 1995.				
	Reunião envolvendo a Diretoria do CBH-PSM e representantes das Secretarias de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente dos estados de SP, RJ e MG , juntamente com técnicos dos Ministérios de Minas e Energia, Planejamento e Meio Ambiente . Constituída uma comissão para redigir documento que estabelecesse as bases para a gestão integrada na bacia do Paraíba do Sul . (4 de julho de 1995)				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.3. Cronologia da Gestão. Fase 1.B - Montagem do Sistema. (1993-1997) – Tentativas iniciais de integração entre os projetos de gestão na bacia do Paraíba do Sul. Primeiras disputas entre o modelo paulista e o modelo federal. (cont.)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
1995	Apresentação, ao Plenário do CBH-PSM , do documento “ Modelo de Gestão Integrada da Bacia do Paraíba do Sul , “proposta paulista” para o modelo de gestão integrada. (julho de 1995).				
	Indicação, pelo plenário do CBH-PSM , dos representantes paulistas no “ grupo dos nove ” (núcleo articulador para a formação do CEIVAP, com a participação de dois representantes de cada estado (SP, RJ e MG) e três do governo federal. Indicados por SP: Angela Guadagnim e Joaquim Rodrigues dos Santos, respectivamente presidente e vice-presidente do CBH-PSM . (julho de 1995).				
	1ª. Reunião do “ grupo dos nove ”, Belo Horizonte, 18 de julho de 1995.				
	Nova rodada de negociações envolvendo os representantes dos três estados e da União . Na pauta, discussão sobre minuta de convênio de integração e eventual rateio de recursos (US\$ 3 milhões) a serem liberados pelo Banco Mundial para investimentos na recuperação ambiental da bacia. (São José dos Campos, 17 e 18 de outubro de 1995).				
1996	Criação do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP (Decreto Federal 1.842, de 22 de março)				
	Reuniões do “ Grupo dos Nove ” para negociações quanto ao modelo de gestão integrada a ser implantado na bacia do Paraíba do Sul (04 e 05 de julho, Rio de Janeiro, RJ; 1 e 2 de agosto, Juiz de Fora, MG; e 12 e 13 setembro Itatiaia, RJ).				
	Assinatura dos Convênios de Integração entre o governo federal e o Estado de SP visando à elaboração de programas de investimento na bacia do Paraíba do Sul , no âmbito do Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica, PQA . (junho de 1996)				
	Assinatura dos Convênios de Integração entre o governo federal e o Estados do RJ visando à elaboração de programas de investimento na bacia do Paraíba do Sul, no âmbito do Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica, PQA . (junho de 1996)				
1997	Promulgação da Lei Federal 9433/97 , de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos .				
	Reunião de Instalação do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP . Eleição e posse da 1ª. Diretoria (18 de dezembro)				
	Encaminhamento à Assembléia Legislativa do Estado de SP do PL 20 . Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo				

Quadro 16.4. Cronologia da Gestão. Fase 2. (1998-2000).					
Convivência com poucas interfaces e poucos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap).					
ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
1998	Criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH (Decreto Federal 2612 de 03 de junho de 1998)				
	Instalação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH (novembro de 1998)				
1999	Promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Lei 13.199/99, de 29 de janeiro)				
	Promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (Lei 3.239/99, de 02 de agosto)				
	Ampliação do número de membros no plenário do CEIVAP, de 36 para 57. (09 de dezembro)				
2000	Resolução N 5 do CNRH (10 de abril de 2000) que estabelece diretrizes para o funcionamento dos Comitês de Bacia				
	Reunião entre Diretoria do CBH-PSM e as Câmaras Técnicas do CEIVAP com o objetivo de discutir possíveis estratégias de integração entre o Plano de Bacia feito para o trecho paulista (elaborado pelo CBH-PSM) e o Plano Global, elaborado pelo CEIVAP (03 de maio).				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.5. Cronologia da Gestão (2000-2003).

Intensificação dos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
2000	Criação da Agência Nacional de Águas, ANA (Lei 9.984 de 17 de julho de 2000)				
	Afloram divergências entre o CBH-PSM e o CEIVAP no tocante às propostas de investimentos a serem alocados no trecho paulista da bacia.				
	Ampliação do número de membros no plenário do CEIVAP , de 57 para 60. (21 de julho)				
2001	Deliberação CEIVAP 03/2001 , de 16 de março de 2001, “Aprova a Implantação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União na Bacia do Rio Paraíba do Sul a partir de 2002 e estabelece as condições para a sua participação no Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas”.				
	Deliberação CEIVAP 04/2001 , de 16 de março de 2001, “Determina a elaboração do I Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul”.				
	Deliberação CEIVAP 05/2001 , de 16 de março de 2001, “Aprova a criação da Agência de Água do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – Agência do CEIVAP.”				
	Resolução CNRH 16/2001 , de 08 de maio de 2001, que “Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos ”				
	Resolução CNRH 17/2001 , de 19 de maio de 2001, que “Estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas ”				
	Criação do Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira (CBH-SM), que até então tinha sua área de drenagem (UGRH 1) inserida na esfera de gestão do CBH-PSM, o qual passa a se chamar então CBH-PS . (junho de 2001)				
	Finalização do Plano de Bacia das UGRH 1 (Serra da Mantiqueira) e UGRH 2 (Paraíba do Sul) (junho de 2001)				
	Deliberação CEIVAP 08/2001 , de 6 de dezembro (dispõe sobre a implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul, a partir de 2002), cuja redação não considera a existência de Planos de Bacia elaborados por “comitês de trecho” ou estaduais.				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.5. Cronologia da Gestão (2000-2003).

Intensificação dos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap) (cont.)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL TRECHO PAULISTA TOTALIDADE DA BACIA	OUTROS MOVIMENTOS
2002	Resolução CNRH 19/2002 , de 14 de março de 2002, “definindo o valor de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul, nos termo e condições previstos na Deliberação CEIVAP 08/2001”.			
	Celebração do Convênio de Integração entre ANA e governos de SP, RJ e MG , visando a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia do Rio Paraíba do Sul (25 de março de 2002)			
	Deliberação CEIVAP 12/2002 , de 20 de junho, aprovando a criação da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, AGEVAP, para o exercício das funções de Agência de Águas na Bacia.			
	Reunião de implantação da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, AGEVAP , para o exercício das funções de Agência de Águas na Bacia (17 de outubro)			
	Eleição e posse dos membros do Conselho Fiscal, Conselho de Administração, e Diretoria da AGEVAP . (17 de outubro).			
	Deliberação CBH-PS 16/2002 e Deliberação CBH-PS 18/2002 , versando sobre estratégias para a recuperação da capacidade de armazenamento nos reservatórios na cabeceira paulista da bacia do Paraíba do Sul. (06 de dezembro)			
	Resolução CNRH 26/2002, de 29 de novembro de 2002 , “Autoriza o Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP a criar sua Agência de Água”.			
	Resolução CNRH 27/2002, de 29 de novembro de 2002 , “Define os valores e os critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”.			

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.5. Cronologia da Gestão (2000-2003).

Intensificação dos conflitos entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap) (cont.)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
2003	Audiência entre lideranças do CBH-PS com a Ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, visando levar ao MME a preocupação com o abaixamento no nível dos reservatórios na cabeceira paulista da bacia do Paraíba do Sul. (18 de fevereiro)				
	Criação, pelo CEIVAP, de um Grupo Técnico de Estudos, visando traçar estratégias para o enfrentamento da situação crítica nos reservatórios. (06 de fevereiro)				
	Decreto Federal 4.755/93 de 20 de junho de 2003, que estabelece as competências da SRH.				
	Acidente em Cataguases, MG. (vazamento de cerca de 1,2 bilhão de litros de resíduos tóxicos, em 29 de março)				
	Determinação – por parte da ANA – de abertura emergencial das comportas de reservatórios de cabeceira da Bacia do Paraíba do Sul, visando diluição da carga poluidora lançada em Cataguases.				
	Início efetivo da cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (30 de março de 2003).				
	Resolução ANA 211/2003, de 26 de maio, alterando-se a operação no sistema de reservatórios da bacia, visando a recuperação emergencial de seus níveis de armazenamento.				
	Resolução ANA 282/2003, de 04 de agosto, alterando-se a operação no sistema de reservatórios da bacia, visando a recuperação emergencial de seus níveis de armazenamento.				
	Decreto Estadual 4247, de 16 de dezembro de 2003, Regulamentação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.6. Cronologia da Gestão (2004-2006).

Retomada do diálogo e de ações cooperativas entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
2004	Envolvimento direto do CBH-PS nas negociações técnicas e políticas que resultariam na Resolução ANA 098/2004 , de 02 de março, alterando-se a operação no sistema de reservatórios da bacia, visando a recuperação emergencial de seus níveis de armazenamento, restringindo ainda mais a vazão na calha paulista do Rio Paraíba do Sul.				
	Resolução ANA 098/2004 , de 02 de março, alterando-se a operação no sistema de reservatórios da bacia, visando a recuperação emergencial de seus níveis de armazenamento.				
	Medida Provisória 165 , de 11 de fevereiro de 2004, que “Dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de Agência de Água”.				
	Resolução CNRH 38/2004 , de 26 de março de 2004 (delegando competência à AGEVAP para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul)				
	Recuperação do nível dos reservatórios de cabeceira a níveis equivalente a 2001 (abril de 2004).				
	Lei Federal 10.881 , de 09 de junho de 2004, que “Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências”; em substituição à MP 165.				
	Resolução CNRH 44/2004 , de 02 de julho de 2004, “Define os valores e os critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, aplicáveis ao usuários do setor mineração de areia no leito dos rios”.				
	Assinatura de Contrato de Gestão entre ANA e CEIVAP (01 de setembro)				
	Resolução ANA 465/2004 , de 20 de setembro de 2004, normalizando a operação dos reservatórios aos padrões anteriores à crise.				
	Assinatura de Termo de Cooperação Técnica entre o CBH-PS e a AGEVAP , em 17 de dezembro de 2004.				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 16.6. Cronologia da Gestão (2004-2006).

Retomada do diálogo e de ações cooperativas entre o comitê paulista (CBH-PSM) e o comitê federal (Ceivap) (cont.)

ANO	MARCOS NA GESTÃO FEDERAL	MARCOS NA GESTÃO PAULISTA	ESPECIFICIDADES NA GESTÃO NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL		OUTROS MOVIMENTOS
			TRECHO PAULISTA	TOTALIDADE DA BACIA	
2005	Reunião entre ANA, CEIVAP e governos de SP, RJ e MG para buscar retomar os encaminhamentos em torno do “ Convênio de Integração ”, para a gestão integrada na bacia (20 de junho de 2005)				
	Início do mandato de José Machado como Diretor Presidente da ANA (14 de janeiro)				
	Aprovação da Lei de Cobrança no Estado de Minas Gerais (Decreto 44046, de 13 de junho de 2005)				
	Reunião da bancada paulista no Ceivap, tendo por pauta o fortalecimento da participação de São Paulo nas instâncias de decisão do Ceivap. (14 de dezembro de 2005)				
	Aprovação da Lei de Cobrança no Estado de São Paulo (Lei 12.183 de 29 de dezembro de 2005)				
2006	Lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (03 de março de 2006)				
	Regulamentação da Lei de Cobrança no Estado de São Paulo (Decreto 50.667 de 30 de março de 2006)				

Fonte: sistematizado pelo autor

Quadro 17. Diretorias do CBH-PS, CEIVAP e AGEVAP					
Gestão	CBH-PS		CEIVAP		
1994 1996	Pres.	Angela Guadagnim (PMSJC)	"Grupo dos Nove" (Núcleo articulador para a formação do CEIVAP), tendo como representantes de SP: Angela Guadagnim e Joaquim Rodrigues dos Santos , respectivamente presidente e vice-presidente do CBH-PSM .		
	V. P.	Joaquim Rodrigues dos Santos (ABRH)			
	S.Ex.	João Francisco Romero (DAEE), substituído por Edilson de Paula Andrade (DAEE)			
1997 1998	Pres.	Luiz Gonzaga dos Santos (PM Paraibuna)	Pres.	Délio César Leal (SEMADS RJ)	
	V. P.	Nelson Pesciotta (Frente Verde)	V. P.	José Carlos de Carvalho (SEMADS MG)	
	S.Ex.	Edilson de Paula Andrade (DAEE)	S.Ex.	Joaquim Rodrigues dos Santos (ABRH – SP), substituído em 1998 por Edilson de Paula Andrade (DAEE – SP)	
1999 2000	Pres.	Luiz Gonzaga dos Santos (PM Paraibuna)	Pres.	André Correa (SEMADS – RJ)	
	V. P.	Luiz Eduardo Correa Lima (Frente Verde)	V. P.	Tilden Santiago (SEMADS – MG)	
	S.Ex.	Michel Elias Jr. (DAEE)	S.Ex.	Edilson de Paula Andrade (DAEE – SP)	
2001 2002	Pres.	Mario Luiz Vieira (PMSAP), substituído em junho 2001 por Benedito Jorge dos Reis (FEMANT)	Pres.	André Correa (SEMADS – RJ), substituído em junho de 2002 por Eduardo Meohas (PM Resende, RJ)	
	V. P.	Benedito Jorge dos Reis (FEMANT), substituído em outubro de 2001 por Danilo Jorge de Toledo (PM São Luiz do Paraitinga)	V. P.	Manuel Otoni Neiva (FIEMG – MG)	
	S.Ex.	Romildo E. de Souza (DAEE)	S.Ex.	Edilson de Paula Andrade (DAEE – SP)	

Diretorias dos Comitês - AGEVAP		
2002	Diretor Provis.	Edilson de Paula Andrade (DAEE)
2002 - 2005	Pres. Cons. Adm.	João Rodrigues (CIESP)

	CBH-PS		CEIVAP	
2003 2004	Pres.	Benedito Jorge dos Reis (FEMANT)	Pres.	Eduardo Meohas (PM Resende, RJ)
	V. P.	Danilo Jorge de Toledo (PM São Luiz do Paraitinga)	V. P.	Antonio Evangelista de Souza (Sintaema SP)
	S.Ex.	Romildo E. de Souza (DAEE)	S.Ex.	Fídias Miranda (FIEMG – MG)
2005 2006	Pres.	Antonio Gilberto Fillipo Junior (PM Guaratinguetá)	Pres.	Marco Aurélio de Souza (PM Jacareí, SP)
	V. P.	Luiz Gonzaga Santos (Sind. Rural Paraibuna)	1º V.P.	Manoel Otoni Neiva (CFLCL - MG)
	S.Ex.	Edilson de Paula Andrade (DAEE)	2º V.P.	Vera Lucia Teixeira (NVNV - RJ)

AGEVAP		
2005 2006	Pres. Cons. Adm.	João Rodrigues (CIESP), substituído em abril de 2005 por Maria Aparecida Vargas (CFLCL- MG).

Fonte: Sistematizado pelo autor.

Capítulo 5

Considerações Finais

O funcionamento de um sistema gestão de recursos hídricos – num modelo integrado, descentralizado e participativo – se mostra um processo ainda em fase de montagem no Brasil.

Esse novo paradigma (baseado na identificação da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento, no reconhecimento do uso múltiplo da água, e na instituição da água como bem de valor social e dotado de valor econômico) vem ganhando, desde seu lançamento no princípio da década de 90, progressivo respaldo legal, político e institucional. A ocorrência de conflitos envolvendo a vasta gama de atores inseridos nessa dinâmica deve ser compreendida como parte inerente desse processo.

Esse movimento – à luz do referencial teórico utilizado – é analisado como um processo de “criação de novas instituições” (posto ter exigido a elaboração de novos mecanismos e normas, e inclusão de novos atores) e também de “mudança institucional” (por ter demandado todo um rearranjo das normas anteriores, mudança nas culturas das organizações, e readequações nos posicionamentos dos principais atores). A implantação de uma determinada política pública inovadora, tal qual o sistema de gestão de recursos hídricos, se configura perfeitamente como um processo de mudança institucional, onde a introdução de novas regras e procedimentos alterou significativamente o leque de oportunidades e constrangimentos, impactando de forma distinta o comportamento dos atores.

A aplicação dos principais conceitos presentes na abordagem neoinstitucionalista confere um suporte teórico bastante profícuo para a análise dos processos descritos nesta pesquisa. A noção de “dependência da trajetória” destaca a relevância do processo histórico como um elemento central para a melhor compreensão do funcionamento, dos limites e das dinâmicas das instituições hoje vigentes. Ao argumento central do neoinstitucionalismo – de que as instituições moldam a política – agrega-se a compreensão de que a política (ao longo do tempo), por sua vez, molda as instituições. Assim compreende-se aqui a “inovação” na gestão dos recursos hídricos no Brasil como conectada a um processo histórico determinado, onde o passado condiciona e constrange as opções futuras. O reconhecimento da relevância dessa dimensão histórica é o elemento que justificou o esforço em resgatar e compreender o passado recente da gestão dos recursos hídricos no Brasil e, em particular, das águas da bacia do Rio Paraíba do Sul.

Assim, o estudo da gestão na Bacia do Rio Paraíba do Sul exigiu o resgate do processo de implantação dos ordenamentos jurídicos, políticos e administrativos adotados tanto no nível

federal quanto paulista (*polity*). Através da narrativa cronológica da implantação dessas instituições políticas partiu-se para a descrição e problematização do *processo* político vivenciado (*politics*), envolvendo o histórico da conflituosa convivência entre os dois modelos de gestão retratados. Esse movimento permitiu uma análise mais densa acerca dos conteúdos presentes nessas políticas (*policy*) e de seus conseqüentes impactos na qualidade ambiental da bacia.

O processo de mudança institucional promoveu o reposicionamento dos atores, gerando um movimento de tensão entre os pólos de resistência e inovação. Organismos com maior histórico de atuação e depositários de modelos mais centralizadores de gestão (como, por exemplo, o DAEE-SP) apresentam uma “cultura” mais resistente às inovações, a qual se reflete no comportamento de seus membros. Essa mesma lógica também ajuda a explicar o comportamento inicial de determinados atores paulistas inseridos na esfera estatal (notadamente no DAEE, mas também presentes na Sabesp e Cetesb e, em menor grau, na SMA), justamente setores de maior retaguarda institucional, na defesa de suas posições.

Frente ao novo arcabouço implantado se fez necessária a construção de novas normas de convivência, associadas agora às premissas da gestão compartilhada, descentralizada e participativa. Entretanto, as dinâmicas sociais de construção e aplicação destas “novas normas” demandariam ainda uma maior interação social entre os atores. Tal interação passaria, necessariamente, pela criação de relações de confiança, consolidação de sistemas de supervisão mútua e de sanções, e ao estabelecimento de compromissos críveis. (OSTROM, 1990). Ao mesmo tempo, a existência e a consolidação de *laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais* – conceitos constituintes da noção de **capital social** – estão diretamente associados à eficiência e à estabilidade das instituições, facilitando as ações coordenadas, estimulando a cooperação espontânea, e inibindo os comportamentos oportunistas. (PUTNAM 1996). Isso se daria porque nas relações sociais que caracterizam o capital social, estabelecidas na forma de redes ou normas, estariam presentes os atributos culturais da reciprocidade, da confiança e da cooperação.

Entretanto, a maturação de tais processos não se dá em curto prazo. A plena realização destas dinâmicas de interação cooperativa entre os atores se constrói ao longo do tempo e tem como variável a complexidade institucional encontrada em cada caso específico.

Na Bacia do Rio Paraíba do Sul, face à complexidade associada à gestão de suas águas, este processo se encontra ainda em curso. O novo marco legal exigiu e propiciou o inevitável contato e convivência entre os modelos federal e paulista para a gestão das águas da bacia. Associado à

interdependência natural de seus sistemas hidrológicos, esse contato, inicialmente adverso, foi cedendo lugar gradativamente a iniciativas articuladas e cooperativas.

O movimento de criação do CEIVAP, entre 1996 e 1997, explicitou o embate entre dois projetos distintos para a gestão “integrada” na Bacia do Paraíba do Sul. São Paulo, que já contava um sistema próprio em funcionamento, defendia que o novo comitê de integração fosse basicamente um fórum de articulação das estratégias de cada um dos entes federados integrantes da bacia. Na proposta paulista o CEIVAP teria por atribuições: a compatibilização dos Planos Diretores dos três trechos estaduais e das ações neles contidas; o papel de primeira instância de apreciação dos conflitos de integração; o estabelecimento de parâmetros de qualidade e quantidade de água nas divisas estaduais; e a coordenação da avaliação dos planos e projetos propostos para a bacia. Do ponto de vista prático o modelo de gestão de cada um dos trechos de domínio estadual seria realizado de forma autônoma, mas condicionado principalmente em acordos bilaterais que garantiriam a entrega de água no Estado à jusante dentro de parâmetros pré-estabelecidos de quantidade, qualidade e nível de água. Em função da geografia da bacia do Rio Paraíba do Sul, o Estado do Rio de Janeiro teria de confiar na capacidade dos organismos de São Paulo e de Minas Gerais em cumprir os compromissos acordados. Entretanto cabe aqui lembrar que Minas Gerais, ao contrário de São Paulo, não tinha ainda seu sistema estadual plenamente em funcionamento. Logo, frente à existência de diferentes graus de maturidade em cada sistema estadual (condição que, associada ao clima de incerteza quanto aos rumos do processo, não permitiu a construção das necessárias relações de confiança entre os atores) tal modelo de integração não se viabilizou.

Para São Paulo, o modelo de integração preterido garantiria o respeito à autonomia dos entes federativos, e favoreceria uma maior compatibilidade com seu sistema estadual de gestão de recursos hídricos, em curso desde 1991. A resistência inicial paulista a um CEIVAP institucionalmente não organizado a partir de seus “trechos estaduais” baseava-se também em dois principais receios: ocorrerem ingerências deste organismo em suas políticas de âmbito estadual; e um possível esvaziamento das instâncias de decisão local inseridas em seu sistema estadual de gestão, no caso o CBH-PSM.

Conforme detalhadamente descrito no Capítulo 4, dada a implantação e o funcionamento do CEIVAP, os dois organismos se viram obrigados a uma co-existência formalmente não articulada, muitas vezes pouco harmônica e, não raro, conflituosa. Porém, o exercício de convivência e a necessidade de coordenação para o enfrentamento de adversidades comuns (tal qual a crise hídrica de 2003 e 2004) favoreceu em muito o movimento de aproximação e de diminuição das desconfianças mútuas.

A participação e o trânsito de determinados atores de São Paulo em ambos os organismos tem sido também um elemento fundamental para tais avanços. A articulação entre os dois comitês, não contemplada do ponto de vista formal no âmbito do CEIVAP, vem sendo construída, na prática, através da participação de um grupo de personagens atuantes nos dois organismos, os quais têm funcionado como facilitadores e avalistas de um movimento de aproximação.

A análise do impacto decorrente do envolvimento destes atores chama a atenção para a relevância de suas interações pessoais e redes sociais neste processo. Muitas dessas interações foram iniciadas ou fortalecidas na convivência gerada no transcorrer das atividades desses organismos; outras são anteriores e ou originárias de outras esferas de convivência. A existência desses laços pessoais, articulados em diferentes redes, cimentou as bases necessárias para a emergência de ações coordenadas e cooperativas.

Da mesma maneira, o processo de instalação do sistema em São Paulo também foi grandemente facilitado pela existência de vínculos e acionamento de redes. Tal qual já retratado no capítulo 2, técnicos ligados ao governo estadual e com inserções e contatos com outros setores, tais como a ABRH e centros de pesquisa, impulsionaram não só a montagem do modelo paulista como também influenciaram diretamente a construção da política nacional de recursos hídricos.

No trecho do Paraíba do Sul o acionamento dessas redes foi também vital para a criação do CBH-PSM. A coordenação regional do DAEE, imbuída oficialmente desta tarefa, acionou uma rede de parceiros localizados em espaços políticos estratégicos (prefeituras, universidades, organizações civis e outros órgãos do Estado) o que possibilitou maior respaldo político ao processo e favoreceu a implantação do CBH-PSM em um período de tempo relativamente curto. Por outro lado, ao reconhecermos a existência e a relevância de vínculos que usualmente extrapolam a filiação institucional formal de cada participante, cabe também atentarmos para os riscos colocados às noções de representação e representatividade.

Baseados em laços muitas vezes não explícitos, muitos dos atores têm se utilizado desses espaços para a defesa de interesses não diretamente associados às instituições por eles formalmente representadas. Apesar desse comportamento não ser incomum, não são raras as análises que pecam por desconsiderar a realidade proveniente da complexa teia de relações e vínculos interpessoais e interinstitucionais. Todos os atores (sejam representantes do estado, de usuários, ou da sociedade civil) trazem trajetórias, histórias e vínculos institucionais que se refletirão em seus posicionamentos no coletivo. Tal dimensão só é captada – ao menos em parte – quando se realiza um acompanhamento e um estudo mais metódico de cada organismo.

No caso analisado também merece destaque especial o problema gerado pela ambigüidade dada aos termos “sociedade civil” e “entidades civis”. Cabe aqui lembrar que a Lei Federal 9433/97 destaca o papel do usuário (seja ele público ou privado) como uma categoria específica a ser contemplada na gestão. Junto a esse setor tomam assento nos comitês federais a União, governos estaduais, município, e “entidades civis”. É esse o modelo que encontramos no CEIVAP. Já no modelo paulista - ao qual o CBH-PS está vinculado – baseia-se numa visão tripartite, constituída por representantes do governo estadual, dos governos municipais e da “sociedade civil”. Tanto o CBH-PS quanto o CEIVAP trazem, ao longo de suas trajetórias, exemplos de situações em que o uso dos espaços reservados à sociedade civil pode ter ocasionado potenciais distorções no equilíbrio de forças formalmente constituído. Esse problema passa usualmente pela apropriação, seja por atores vinculados ao estado ou ao setor usuário, desses espaços reservados à sociedade civil. As representações da ABRH e da ABES são exemplos que merecem destaque nos dois comitês.

No CEIVAP, por sua vez, “associações de usuários” usualmente ocupam vagas enquanto “entidades civis”. Apesar de formalmente legítima, tal condução tem provocado uma sobre-representação do setor usuário, em detrimento da sociedade civil, refletindo-se assim numa distorção no espírito da lei, baseada na gestão compartilhada e equilibrada.

Tal iniciativa tem também isolado a possibilidade de envolvimento efetivo de setores da sociedade civil hoje sub-representados, concentrando as ações em torno dos agentes públicos e dos usuários, setores estes também associados à persistente valorização da dimensão técnica para a gestão dos recursos hídricos. Isso explicita que, se por um lado os atores técnicos e suas redes foram essenciais para a alavancagem e construção do novo modelo, com seus significativos avanços, por outro foram também responsáveis pela cristalização, em muitos espaços, de abordagens ainda eminentemente tecnocráticas.

O que fica sinalizado nesta pesquisa, através do acompanhamento histórico desse movimento na bacia do Rio Paraíba do Sul, é a perspectiva de um crescente aumento na capacidade de negociação e articulação dos atores, tanto setorialmente como intersetorialmente, fortalecendo assim os organismos de gestão em todas as esferas.

Fica patente que o avanço na implantação da “gestão integrada” no modelo preconizado na Lei 9433/97, principalmente em bacias de dupla dominialidade e de alta complexidade, não se viabilizará se apoiado na hegemonia de um determinado ente ou organismo federal sobre as instâncias locais. Por outro lado, cabe resgatar e valorizar o conceito da bacia hidrográfica como “a unidade territorial para a implementação da gestão”, um dos fundamentos da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nesse sentido, a Bacia do Paraíba do Sul deve

ser vista globalmente, em sua totalidade, e não fragmentada em seus trechos paulista, fluminense e mineiro. Tal constatação mostra assim os limites presentes numa proposta de gestão por “trechos” - tal qual a defendida originalmente por parte de setores paulistas.

O caminho que se mostra como mais produtivo parece ser o de insistir no fortalecimento de todo o sistema, consolidando-se concomitantemente as instâncias locais, federais e de integração, cabendo ainda avançar na pactuação dos papéis específicos e das dimensões de atuação de cada integrante do sistema. Essa constatação tem se mostrado cada vez mais presente nesse conjunto de atores, sinalizando assim um gradual acúmulo no processo de aprendizagem social.

Percebe-se, através do acompanhamento histórico da gestão na bacia do Paraíba do Sul, o final de uma fase marcada basicamente pela disputa de determinado espaço político a ser ocupado. Passado esse momento inicial, de atrito e de luta pela hegemonia/sobrevivência de um determinado projeto, ocorre uma mudança substancial no debate.

Garantida a coexistência e o fortalecimento dessas diferentes instâncias, o momento agora é o da definição – a ser construída socialmente por esse conjunto de atores – das esferas de atuação e competência de cada ente para, a partir disso, pactuar as estratégias necessárias para a efetiva integração dos principais instrumentos de gestão, tais como cobrança, outorga, agências e planos de bacia.

Se há ainda muito a se construir, têm-se já acúmulos significativos que não podem ser desprezados. A valorização dessa trajetória e do aprendizado social proporcionado é peça fundamental para a construção desse futuro.

Apesar dos diversos desafios a serem ainda enfrentados rumo à integração, os dados coletados apontam para um gradual avanço na maturidade do sistema de gestão de recursos hídricos, com perspectivas positivas rumo à implantação de ações coordenadas e cooperativas na bacia. Esse movimento também explicita a dimensão temporal como um importante fator a ser considerado no processo de mudança institucional.

Nesse sentido, pode-se inferir também que os avanços, mesmo que talvez ainda não totalmente satisfatórios, se deram de acordo com os condicionantes e as possibilidades institucionais pré-existent.

Bibliografia

- ABERS, R.; KECK, M. E. "Águas Turbulentas: Instituições e Práticas Políticas na Reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil". *In*: MELO, M. A.; LUBAMBO, C. W., e COELHO, D. B. (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2005, pp. 155-185.
- ANDREWS, C. W. "Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Políticas Públicas e Democracia". 4º. Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, julho de 2004. http://www.cienciapolitica.org.br/Andrews_ABCP_04.pdf
- _____. "Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, n 2, 2005, pp. 271 a 299.
- AQUINO, L. C. S.; FARIAS, C. M. M. C. "Processo de ocupação e desenvolvimento econômico da bacia" in BIZERRIL, C.R S. F; ARAÚJO, L. M. N.; e TOSIN, P. C. (org.) *Contribuição ao conhecimento da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Coletânea de Estudos*. Rio de Janeiro: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Pág. 49-54. 1998.
- BARTH, F. T. "Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos". *In*: REBOUÇAS, A. C. et al (org): *Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, pp. 565-599. 1999.
- BIZERRIL, C. R. S. F; ARAÚJO, L. M. N.; e TOSIN, P. C. (org.). *Contribuição ao conhecimento da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Coletânea de Estudos*. Rio de Janeiro: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. "Processo Legislativo e Organização Institucional da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil". Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. DF. 2004.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília. 2003
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*, PNRH. 2006.
- BORINELLI, B. "Instituições e Política Ambiental: Notas Teóricas e Metodológicas". I Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade ANPPAS. Indaiatuba, SP. 2002. http://www.anppas.org.br/gt/teoria_meio_ambiente/BenilsonBorinelli.pdf

- BOURDIEU, P. "The Forms of Capital". In: Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson. NY., Greenwood. 1985.
- BUTTEL, F. H. Instituições Sociais e Mudanças Ambientais. **Idéias** Ano 8 (2). Campinas: IFCH-Unicamp. pp.09-37. 2001.
- CARDOSO, R.L. S. "Autonomia do Estado versus mobilização dos atores sociais; uma proposta teórico-metodológica para a análise de políticas públicas no Brasil". **Documento de Trabalho** n.º20. Centro de Estudos Estratégicos. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasil. 1995.
- CASTILHOS, D. S. B., "Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar". Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS. 2002.
- CEIVAP. Boletim Informativo do Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul. **Pelas Águas do Paraíba**. Ano 4. n. 14. jan./fev./mar. 2003.
- COLEMAN, J. S. "Foundations of Social Theory". London: Harvard University Press. 1990.
- _____ (1988 a), "Social capital in the creation of human capital", *In: American Journal of Sociology*. 94. University of Chicago Press. pp. 95-121. 1988.
- _____ (1988 b), "The creation and destruction of social capital: implications for the law", **Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy**, 3, pp. 375-404. 1988.
- COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO PARAÍBA DO SUL, CBH-PS. *In: Boletim do CBH-PS*. N. 34. maio/junho 2003.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. "O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas". *In: Rev. Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 6(2). pp. 119-146, jul./dez. 2002
- CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P.; KELMAN, J. "Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil". **Revista Justiça e Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 45, abril. pp. 22-25. 2004.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", in POWELL, WALTER W. and PAUL J. DIMAGGIO, eds., 1991. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press. pp. 63-82. 1991

- EVANS, P. "Government Action, Social Capital and Development: reviewing the evidence on synergy". *In*: EVANS, P. (Ed.). **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development. University of California International and Area Studies Digital Collection, Research Series**. Number 94. Berkeley: University of California at Berkeley. pp. 178-209. 1997.
- FARIAS, P. C. L.; E RIBEIRO, S. M. R. "Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil", **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n.3, jul./ set., pp.77-91, Brasília. 2002.
- FERNANDES, A. S. A. "O capital social e a análise institucional das políticas públicas". **Revista de Administração Pública**. RAP. Rio de Janeiro 36 (3). pp.375-398. 2002.
- FREY, K. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In*: "**Planejamento e Políticas Públicas**". No. 21. Jun. 2000. pp. 211-259. Brasília: IPEA. 2000.
- FUNDAÇÃO COPPETEC. Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente/COPPE/UFRJ, "Diagnóstico e Prognóstico do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul". Rio de Janeiro, Relatório PGRIH-RE-09-RO para o Contrato ANA. Rio de Janeiro: Fundação COPPETEC, 2001.
- _____. Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente/COPPE/UFRJ. "Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul". 2002.
- GLEICK, P. H. "The Changing Water Paradigm: A Look at Twentyfirst Century Water Resources Development". **Water International**, V. 25:1 (March). pp. 127-138. 2000.
- GOODIN, R. (ed.) "The theory of Institutional Design". Cambridge. Cambridge University Press, 1997.
- GROOTAERT, C.; NARAYAN, D.; JONES, V. N.; e WOOLCOCK, M.. "Questionário integrado para medir capital social" – QI-MCS. Banco Mundial. Grupo temático sobre capital social. 2003. <http://poverty.worldbank.org.library/view/14753>
- GRUBEN, A.; LOPES, P. D.; JOHNSSON, R. M. F., "A Bacia do Rio Paraíba do Sul". *In*: JOHNSSON e LOPES (org.). Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: retratos 3x4 das bacias pesquisadas. Brasília: Finatec, 2003. 212 p.
- _____. "Projeto Marca d'Água - Relatório da Bacia do Rio Paraíba do Sul, Fase I". Brasília: Finatec, 2002.

- GUIVANT, J.; JACOBI, P. "Da hidrotécnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil". *In: Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis/ Universidade Federal de Santa Catarina, 43, 2003. <http://www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno43.pdf>;
- HALL, P.; TAYLOR, R. C.R. "Political science and the three new institutionalisms". **Political Studies**. 44. pp: 936-957. 1996.
- _____. "As três versões do Neoinstitucionalismo". *In: Lua Nova*, N.⁰. 58. 2003. pp. 193-224. 2003.
- HARDIN, G. "The tragedy of the commons". *In: Science*. 162. 1968.
- IMMERGUT, E. "The theoretical core of the new institutionalism". *In: Politics and Society*, 26 (1), pp. 5-34. 1998.
- JACOBI, P. "A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços colegiados". *In: NOBRE, M. SCHATTAN, V. (orgs.). Participação e Deliberação- Teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. Editora 34, São Paulo. pp.270-289. 2004
- _____. "Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa?" *In: DOWBOR, L. E TAGNIN, R. (orgs.). Administrando a Água como se fosse importante*. SENAC, São Paulo. pp.81-88. 2005.
- JACOBS, J. "The Death and Life of Great American Cities". New York: Random. 1961.
- JOHNSSON, R. M. F.; MOREIRA, M.M. "Contexto Legal e Institucional". *In: Johnsson e Lopes (org.). Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: retratos 3x4 das bacias pesquisadas*. Brasília: Finatec. pp. 175-183. 2003.
- KEMPER, K.E. "O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, nordeste brasileiro". Linköping: Linköping University. 236p. 1997
- LEVI, M. "Uma Lógica da Mudança Institucional". *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 34. n.1. Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro. pp. 79-100. 1991.
- LIN, N. "Social capital: a theory of social structure and action". Cambridge : Cambridge University Press. 2001.

- LOBATTO, F.. CAVALCANTI, B. S. ; LYRA, I. C. "Considerações sobre a modelagem institucional e Organizacional das agências de Bacia". Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos. ABRH, Gramado, 1998.
- LOURY, G.. "A dynamic theory of racial income differences". Women, minorities, and employment discrimination". WALLACE, P. e MUND. A. Lexington, Mass: Lexington Books. 1977.
- LUCHINI, A. M. "O Arranjo Institucional Proposto para a Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul". *In: Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v. 1, n. 12. pp 76-84. 2000.
- LUCHINI, A. M.; SOUZA, M. D.; PINTO, A. L. "Aportes e limites da perspectiva de redes de políticas públicas: o caso da gestão da água". *In: Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 10, n. 2,. pp.87-94. 2003.
- MACHADO, C. J. S., "Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios". *In: Ambiente & Sociedade*, Vol. VI n.o. 2, jul.dez. 2003. pp. 121-136.
- MARCH, J. ; OLSEN, J. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *In: American Political Science Review*, (78): pp. 734-49, 1983.
- _____. "Rediscovering institutions: the organizacional basis of politcs". New York, Free Press. 1989.
- MARQUES, E. C.. "Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo". São Paulo: Annnablume / Fapesp. 2003.
- MELO, M. A. (org.). "Reforma do estado e mudança institucional no Brasil". Recife: Fundação Joaquim Nabuco / Ed. Massangana. 2005.
- MIRANDA, C. O. "O Papel Político-Institucional dos Comitês de Bacia no Estado de São Paulo: um Estudo de Caso". *In: FELICIDADE, N., MARTINS, R.C., LEME, A.A.. (orgs.). Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. São Carlos: RiMa. 2001.
- MOREIRA, M.M.M.A., "A Política Nacional de Recursos Hídricos: Avanços Recentes e Novos Desafios". *In: FELICIDADE, N., MARTINS, R.C., LEME, A.A.. (orgs.). Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. São Carlos: RiMa. 2001.
- NORTH, D., "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge University Press. 1990.

- _____. "Five propositions about institutional change". *In*: KNIGHT, J.; SENED, I. (ed). Explaining social institutions. University of Michigan Press. 1998
- OSTROM E. "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *In*: **Journal of Economic Perspectives**, vol. 14, n. 3, Summer. 2000.
- OSTROM E. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework". *In*: P. A. SABATIER (ed.), Theories of the Policy Process, Boulder (CO), Westview Press. 1999.
- _____. "Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action." Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- _____. "A Method of Institutional Analysis". *In*: KAUFMANN F. X., MAJONE G., OSTROM V. (eds.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin, De Gruyter. 1986.
- OSTROM E., GARDNER R., WALKER J. "Rules, Games, & Common-Pool Resources". Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1994
- PEREIRA, D. S. P. "Governabilidade dos Recursos hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na Bacia do Rio Paraíba do Sul". Brasília: Agência Nacional de Águas. 2003.
- PIRES, R.R.C. "Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte". Monografia. Curso Superior de Administração Pública. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.
- _____. "A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. Encontro Nacional da ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Anais ANPAD: Salvador. 2002.
- PIMENTEL, R. F., MACEDO, R. M. "Conflito e Integração na Transposição de Águas do Rio Paraíba do Sul para o Guandu". Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção. UFF. 2004. http://www.producao.uff.br/rpep/RelPesq_V4_2004_02.pdf
- PORTES, A. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". **Annual Review of Sociology** 24: 1, pp 1-24, 1998.
- PRIMO, P. B. S; LIMA, A. J. R. "A Evolução da Política de Recursos Hídricos no Brasil". in BIZERRIL, C.R S. F; ARAÚJO, L. M. N.; E TOSIN, P. C. (org.). "Contribuição ao Conhecimento da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Coletânea de Estudos" Rio de Janeiro: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, 1998. Pág. 85-98.

- PUTNAM, R. "Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community". New York: Simon and Schuster. 2000.
- _____. "Comunidade e Democracia; A Experiência da Itália Moderna". Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1996.
- ROCHA, G. "A Construção do Sistema Paulista de Gestão de Recursos Hídricos". Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos. Gramado: ABRH. 1998.
- SAAD, A. M., IWASA, O. Y. "Plano de Bacia UGRIH-02, Paraíba do Sul; relatório técnico". CPTI. São Paulo. 2000.
- SANTOS, M. H. C. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Vol. 40, no. 3. Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro. 1991.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. "A Água no Olhar da História". Corrêa, D. S., e Alvim, Z. M. F. (orgs.). São Paulo: SMA. 1999.
- _____. Secretaria de Meio Ambiente. "Gestão das Águas. 6 Anos de Percurso. São Paulo: SMA. 1997.
- SARAVIA, E. "Controle da regulação: problemas e possíveis soluções". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049939.pdf>
- _____. "Redes, organização em redes e organizações virtuais: As novas configurações organizacionais". In: **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Rio de Janeiro, FGV, 2002. <http://www.indeg.org/rbpg/index.html>
- SCHARPF, F.W "Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives". In: HANF, K.I. E SCHARPF, F.W. (eds). 1978.
- SERRICHIO, C. "Seis Anos do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – Ceivap". 16º. Workshop sobre Organismos de Bacias Hidrográficas. Rio de Janeiro. Projeto Planágua Semads / GTZ de Cooperação Técnica Brasil /Alemanha. (<http://www.uff.br/cienciaambiental/Hidro/16-Workshop.pdf>). 2002
- SHEPSLE, K. A., "Studying Institutions. Some lessons from rational Choice Approach". In: Journal of Theoretical Politics, 1, 1989.

- _____. "Institutional Equilibrium and equilibrium Institutions". Political Science. The Science of Politics. New York. Agathon, 1986.
- SKOCPOL, T.. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Evans, P., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (org). "*Bringing the State Back In.*" Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- STEINMO, S. et. all.. "Structuring Politcs Historical Institutionalism in Comparative Analysis". Cambridge University Press. 1994.
- SOUZA JUNIOR. W. C. "Participação social e aspectos econômicos da gestão dos recursos hídricos no Brasil". Tese de Doutorado. Instituto de Economia. UNICAMP. Campinas. 2003.
- TENDLER, J. "Bom Governo nos Trópicos – Uma visão crítica". Rio de Janeiro: Revan: 1998.
- THÉRET, B., "As Instituições entre as estruturas e as ações". *In: Lua Nova*, N.⁰. 58. pág. 225-254. 2003.
- THELEN, K.; STEINMO, S. (ed.). "Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis". N.Y. Cambridge University Press. 1992.
- THELEN, K. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". **Annual Reviews of Political Science**, 2: 369-404. 1999.
- TUCCI, C. A. M., HESPANHOL, I., NETTO, O.M.C., "Gestão da Água no Brasil". Brasília: Unesco. 2001.
- VARGAS, M. "O Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos". *In: Ambiente & Sociedade*, Ano II (5). Campinas: Nepam. jul.dez. 1999. pp. 109-134.
- VICTORINO, V. I. P. "Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos". *In: Ambiente & Sociedade*, Ano VI (2). Campinas: Nepam. jul.dez. 2003. pp. 47-62.
- VILLEVAL, M. C. "Une théorie économique des institutions". in BOYER, R.; SAILLARD, Y. "Théorie de la régulation. L'État des savoirs". Paris, La découverte. 1995.
- WOOLCOOK, M.; NARAYAN, D. "Capital social: implicaciones para la teoria, la investigación y las política sobre desarrollo". 2002. <http://poverty.worldbank.org/library/view/13030>..
- WOOLCOOK, M. "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework". *In: Theory and Society*, 27, 1998, pp. 151-208.