

# **Barreiras a superar na gestão descentralizada, participativa e integrada das águas no Brasil**

## **Barriers to overcome in the decentralized, participative and integrated management of waters in Brazil**

Adonai Teles\* e Marcelo Milano Falcão Vieira\*\*

---

### **Resumo**

A gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos no Brasil foi estabelecida, no âmbito federal, pela lei 9.433/97, a Lei das Águas. Este marco jurídico estabelece parâmetros nacionais para a implantação de um sistema que impõe profundas alterações ao modo tradicional – centralizado, técnico e governamental – de gestão das águas no país. Notadamente, a descentralização e a participação direta da sociedade civil, através das organizações previstas em lei (associações de classe, associações de moradores, ONGs ambientalistas, instituições de ensino e pesquisa etc), o caráter colegiado das decisões em comitês e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão são as principais características desse novo sistema. Todas essas novidades, que são as grandes virtudes do sistema, se fazem acompanhar de barreiras ao perfeito funcionamento do modelo: baixa capacitação para a gestão de novos atores governamentais e não-governamentais; resistência de setores que têm seu poder de decisão diminuído; necessidade de superação de uma tradição de gestão baseada nas divisões geopolíticas tradicionais de estados e municípios; além de entraves operacionais típicos de uma fase de aprendizado sobre o novo sistema. Neste artigo serão analisadas as principais dificuldades e virtudes desse sistema incipiente. A partir dos resultados obtidos na pesquisa sobre o CEIVAP (Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul) e sob uma perspectiva histórica de evolução da gestão, serão analisados os marcos legais e o arcabouço jurídico, os novos atores a ela incorporados ao longo do tempo, os relacionamentos e valores que se estabeleceram como elementos constitutivos desse campo de organizações voltado para a gestão das águas ressaltando as barreiras ultrapassadas e a ultrapassar nesse processo.

**Palavras chaves:** Descentralização. Participação. Teoria institucional. Campos organizacionais e recursos hídricos.

### **Abstract**

The decentralized, integrated and participatory management of water resources in Brazil was established by the Law 9.433/97, called Law of the Waters, at the National level. This juridical mark establishes national parameters for the implantation of a system that imposes deep alterations to the traditional watershed way – centralized, technical and bureaucratic. The decentralization and the direct participation of the civil society, through the organizations foreseen in Law (class associations, residents' associations, ONGs environmentalists, teaching and research institutions among others), the collegiate character of the decisions in committees and the adoption of river basin as unit of administration are the main characteristics of that new system. All those innovations, the basic virtues of the system, come along with barriers to the perfect operation of the model: low training for the new government and no-government actors' administration; resistance of sectors that have their power of decision decreased; need of overcoming an administration tradition based on the traditional geopolitical struggle between state and local districts; besides typical operational impediments of starting operating new systems. In this article the main difficulties and virtues of that incipient system is analyzed. Based on the results obtained in a previous CEIVAP (Committee for Integration of Paraíba do Sul river Basin) research and under an historical perspective of Management evolution, the paper analyzes the legal marks and the juridical outline of the system, the new actors that are being incorporated along the time of its existence, the relationship and values settled down as constituent elements of the organizations. At last, it gives emphasis to overcome barriers and to gone back to the administration of the waters emphasizing barriers already surpassed and the one that still need to be overcome in the process.

**Keywords:** Decentralization. Participation. Institutional theory. Watershed.

---

\* Mestre em gestão empresarial - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE - Fundação Getulio Vargas – FGV - Endereço eletrônico: adonai@fgv.br.

\*\* Professor adjunto - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE - Fundação Getulio Vargas - FGV - Endereço eletrônico: mmfv@fgv.br.

## Água, gestão e teoria

A água, conforme se pode observar pelo uso cotidiano que dela fazemos, ainda parece ser, para uma grande parcela da sociedade, um elemento natural inesgotável e infinitamente renovável. Nada mais distante da realidade.

Segundo a proposta para uma lei do patrimônio hídrico brasileiro da Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), além de seu supremo valor biológico, a água é dotada de valores sociais, ambientais, religiosos, artísticos e paisagísticos e outros que ainda poderiam ser evocados, entre eles o econômico. O valor econômico da água está no centro de uma disputa bem à feição de uma visão pós-moderna da sociedade: a disputa entre a primazia do mercado sobre uma sociedade focalizada no consumo, e a necessidade de se valorizar o ser humano, e a vida em geral, acima das necessidades e desejos imediatistas e monopolistas do mercado e de uma visão puramente economicista dos fenômenos sociais.

São necessários cuidados especiais para que a quantidade e a qualidade da água utilizável seja garantida à geração atual e às gerações futuras por meio de um rigoroso processo de gestão de seu uso e reposição na natureza.

Ramos (1999) ressalta que o sistema nacional de recursos hídricos e os sistemas estaduais de gestão, já implantados ou em discussão se baseiam, entre outros aspectos, em uma forma de gerenciamento integrada cuja unidade de gestão é a bacia hidrográfica e deve compreender também o solo e a cobertura vegetal.

Esta integração se torna viável pelo caráter multidisciplinar e participativo, conforme propõe a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)<sup>i</sup> definida na Lei das Águas, do elemento central na gestão dos recursos hídricos: os comitês de bacia hidrográfica (CBHs)<sup>ii</sup>. No entanto, a capacidade da integração de diferentes visões não é um benefício isento de dificuldades na sua implementação. A implantação dos CBH. cria uma instância de poder que extrapola fronteiras estaduais e que pode misturar rios de domínio estadual e federal<sup>iii</sup> – determinados pela Constituição brasileira – em uma mesma instância de tomada de decisões. Assim, a lei que garante a integração de visões na gestão da água, torna, segundo Ramos (1999), extremamente complexa a montagem do sistema de gestão brasileiro.

Portanto, a fim de melhor entender a complexidade da qual fala Ramos (1999), é importante explorar a complexidade dos relacionamentos entre os diversos atores sociais – governo, sociedade civil e usuários da água – pela descrição e análise de um campo organizacional no qual se dão tais relacionamentos e os jogos de interesses que se desenrolam na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

A estrutura legal atual influencia fortemente a reestruturação do campo organizacional envolvido na gestão das águas no Brasil. Segundo as leis federais e estaduais, o governo federal e/ou estadual, os governos municipais, as empresas usuárias de águas e a sociedade civil organizada devem se fazer representar em diversos órgãos de regulação, deliberação e execução das políticas de gestão dos recursos hídricos, os quais formam, em nível federal, o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGRH)<sup>iv</sup>.

O campo organizacional – que além das organizações e órgãos deliberativos componentes do SINGRH, será caracterizado pela agregação de outros atores sociais que interferem na gestão dos recursos hídricos no país – é, segundo DiMaggio e Powell (1983), definido por um problema funcional (*a gestão das águas*) compartilhado por uma rede de organizações (*governo, empresas, ONGs, associações de usuários, instituições de ensino e outras*) que interagem e trocam informações com a sociedade num processo de constante adaptação ao ambiente e recriação interna. O campo será uma rede de organizações com uma linguagem e crenças própria que está em constante assimilação de componentes simbólicos da sociedade em que está inserido.

A opção teórica pelos campos organizacionais deriva do desejo de incorporar elementos analíticos que transcendam o viés econômico, o qual dá a tônica da análise

organizacional tradicional. “A abordagem do campo organizacional difere das demais por examinar os elos entre a estrutura social e o nível organizacional de uma determinada atividade” (HOLANDA, 2001) de modo a melhor analisar uma gestão que não se restrinja a uma solução simplesmente economicista para as águas.

A abordagem institucional das organizações altera o foco da análise tradicional – racionalista, formal e estruturalista – e dá um papel de destaque aos aspectos sociais da cultura e dos valores importantes no ambiente no qual as organizações desenvolvem suas atividades. Assim, o ambiente externo às organizações ganha papel de destaque na análise organizacional.

O ambiente institucional, especificamente, é aquele no qual há regras, normas, relações de poder, símbolos e valores culturais que transcendem o aspecto técnico-econômico – eficiência de mercado – na determinação do sucesso das organizações que nele atuam. Esse ambiente se contrapõe ao ambiente de domínio técnico, que seria aquele no qual as organizações estão direcionadas a questões de âmbito econômico, buscando reduzir a incerteza do ambiente a partir da eficiente alocação dos recursos na produção de bens e serviços a serem postos no mercado (Pfeffer e Salancik; e Scott apud Oliver apud Leão Jr. et al, 2001). A gestão de recursos hídricos, com suas diversas organizações e atores altamente especializados tecnicamente – hidrólogos, limnólogos, engenheiros elétricos e hidráulicos, geólogos, geógrafos etc – vive seu processo de institucionalização pela elaboração de regras e procedimentos de caráter simbólico e político sem prescindir daquelas características essenciais ao conhecimento da realidade das águas no país.

A unidade de análise da abordagem institucional é o campo organizacional. O conceito de campo está relacionado à suposição de que as organizações são muito mais que suas estruturas formais de cargos e funções sugerem, e dos centros de poder e decisão que elas definem. O ambiente no qual se insere o campo é de grande importância. Ou seja, a estrutura de uma organização não é apenas o resultado da vontade daqueles que a concebem, da hierarquização que reflete e dos papéis formais definidos internamente; é o resultado das informações – valores, símbolos, incentivos e sanções – recebidas do ambiente e do envio de informações que, quando enviadas ao ambiente externo, o alteram, moldando novos valores e símbolos.

Daí, não é difícil conceber um campo como uma estrutura formal – dada, por exemplo, pela Lei das Águas – que, à força das interações dinâmicas entre organizações dinâmicas, se recria no curso do tempo. Estas interações e a dinâmica delas estão relacionadas aos interesses, relações de poder e restrições que seu contexto determina. O campo organizacional da gestão de recursos hídricos (GRH) incorpora atores de peso institucional que não se conformam às regras de um elemento estruturante importantíssimo – o arcabouço legal que institui as instâncias e instrumentos de gestão aceitos no país – e que demandam adaptações do espaço e respostas de todos os atores desse campo.

Ao processo pelo qual um campo organizacional evolui em direção a uma forma além daquela ditada por sua estrutura formal e por aspectos técnicos se convencionou chamar processo de institucionalização. Esse processo de institucionalização é a maneira pela qual, segundo Selznick (1957) *apud* Vieira e Misoczky (2000), “as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera”.

A incorporação dos valores importantes no campo pelas organizações lhes permite se legitimarem perante outros atores e a sociedade em geral e, com isso, aumentarem suas chances de aceitação e sobrevivência naquele campo. Esta legitimidade é um conceito central na abordagem institucional e está “fortemente relacionada com o grau de apoio cultural que obtém a organização” (VIEIRA e MISOCZKY, 2000).

## O método

A pesquisa foi feita em nível setorial e perspectiva longitudinal. A unidade de análise foi o campo organizacional.

Pela ótica qualitativa, foi feito um levantamento histórico de caráter exploratório do desenvolvimento da gestão de recursos hídricos no Brasil com base nos marcos legais e de importância relevante em relação ao uso d'água. A evolução do campo organizacional foi explorada neste levantamento com o intuito de que se entendam os fatores socioeconômicos e culturais que ensejaram a estruturação do campo.

O estudo foi feito, principalmente, entre os componentes do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), que agrega diversos fatores de interesse e conveniência para o estudo: possui muitas indústrias de diversas áreas de atuação, envolve os governos dos estados mais relevantes, do ponto de vista econômico, do país e é onde está um dos comitês em estado mais avançado de atuação dentro do que recomenda a Lei das Águas.

O trabalho de campo consistiu em :

atendimento a seminários e eventos relacionados ao tema;

entrevistas em profundidade com atores escolhidos através de referências na literatura, entrevistas preliminares com especialistas na área e indicações captadas nas entrevistas iniciais;

O total de opiniões coletadas (18) se dividiu assim:

Governo – 5 entrevistados (27%);

Usuários – 4 entrevistados (23%);

Sociedade civil – 9 entrevistados (50%).

As respostas dos atores foram analisadas considerando esta particularidade e, de maneira subjetiva, ponderadas na interpretação do pesquisador.

A principal limitação desse artigo, sem excluir outras que possam ser invocadas por aqueles que preferiram métodos mais positivistas de pesquisa científica, se relaciona, principalmente, ao viés que o pesquisador, inevitavelmente, introduz na análise de trabalhos de caráter qualitativo. Ainda que ancorado num referencial teórico consistente e bem selecionado, é impossível excluir a própria visão de mundo das interpretações feitas sobre as opiniões e dados coletados.

A fim de minimizar os efeitos dessa limitação foi expandida ao máximo a coleta de opiniões considerando a relevância dos entrevistados a partir da opinião de pessoas diferentes, como já foi dito neste capítulo, e participar de eventos que pudessem expor o pensamento dos atores em situações que não a de uma entrevista formal.

## História do campo

Em relação aos campos de organizações, a perspectiva histórica impõe refletir dinamicamente sobre a natureza da estrutura do campo no tempo. “É importante salientar o fato de os processos de formação e institucionalização serem processos históricos e cíclicos, portanto em constante construção. O campo organizacional não pára de se reestruturar ao longo da linha de tempo, e essa reestruturação está predominantemente relacionada a aspectos político institucionais...” (LEÃO JR., 2001:52). Portanto, no estudo das organizações, que sobrevivem aos homens que as formam e, em certa medida, perenizam suas vivências, a compreensão das condições históricas do seu desenvolvimento aumenta o leque de elementos para compreensão de suas ações atuais.

O marco inicial deste campo pode ser associado ao Código de Águas, que foi apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em 1907. Naquele momento, o Brasil era país essencialmente agrícola e “a utilização da água era de interesse local, para abastecimento das cidades e para geração elétrica em pequenos aproveitamentos hidrelétricos

pioneiros” (BARTH, 2002:563). . Aprovado após 27 anos de tramitação ele se tornou “o marco regulatório fundamental para o setor de energia elétrica” (BARTH, 2002:563).

Durante o pós-guerra no Brasil ocorre o aprofundamento do domínio do setor elétrico sobre as águas dos rios brasileiros. Em 1957 é regulamentada a prestação de serviços de energia elétrica e em 1961 é fundada a Eletrobrás. A partir de 1964, com o advento do ciclo militar, a centralização acentua-se. Barth (2002), ressalta a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), que incorporou a Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e do Ministério das Minas e Energia (MME). Em 1968, o DNAE ganha mais um E, de Elétrica, e “acentua ainda mais a hegemonia do setor elétrico sobre o aproveitamento das águas” (BARTH, 2002:564). Assim, “sob o ponto de vista da utilização dos recursos hídricos, a geração de eletricidade no Brasil tem sido considerada como uma prioridade, apesar de uma legislação antiga que já estabelecia os princípios do uso múltiplo das águas, como o Código das Águas de 1934” (BERMANN, 2001).

No plano internacional, os anos 70 introduzem, nos países desenvolvidos, a confecção de leis ambientais – uma consequência da consciência dos danos causados pelo intenso processo de industrialização do pós-guerra – e no Brasil seguimos com a ênfase na construção de hidrelétricas de grande porte, que demandam imensas barragens e formação de extensos lagos.

No final dos anos 70 e nos anos 80 se inicia no Brasil o encontro da gestão das águas com alguns princípios que já em 1934 faziam parte do Código das Águas mas que nunca foram regulamentados ou praticados. Então, “a partir da promulgação da Constituição de 1988, foram criadas as condições iniciais para inaugurar a terceira etapa da gestão de recursos hídricos, denominada modelo sistêmico de integração participativa” (BORSOI e TORRES, 1997:10).

O período recentemente inaugurado em 1997 com a Lei 9.433, também foi dividido por Tucci (2004) em duas fases:

o autor diz que a primeira fase está concluída e que nela se deu a consolidação institucional dos recursos hídricos no país. Isto ocorreu em nível federal e, em diferentes graus de aprofundamento, em quase todos os estados da federação. Outro aspecto ressaltado pelo autor foi o estabelecimento de comitês e agências de bacias federais e estaduais, embora uma maioria de experiências restritas apenas aos comitês tenha limitado ações e resultados;

já a segunda fase, em desenvolvimento, deve privilegiar melhorias na legislação setorial, em especial em saneamento, implementação e desenvolvimento dos instrumentos de gestão, o sistema nacional de informações e recursos humanos, ciência e tecnologia.

### **Marcos legais**

A primeira lei a ser examinada, eleita tanto pelo aspecto cronológico quanto pelo avanço do estado de São Paulo nas questões relativas à gestão participativa e integrada dos recursos hídricos, é a lei estadual 7.663 de 1991. Tanto entrevistados ligados ao governo paulista quanto a literatura consultada estabelecem as origens da lei paulista no governo Franco Montoro, em 1983, cuja estratégia de descentralização da máquina administrativa se baseava “na premissa de incorporar a dimensão da comunidade à ação do estado pelo estabelecimento de canais que permitissem à população manifestar suas reivindicações e influir na decisão quanto aos serviços a serem prestados pelo estado” (CARNESECA, 2002:51). A mobilização paulista, em vários setores da sociedade – sindicatos, governo, entidades de classe, etc – levou à inclusão na constituição estadual de 1989 dos Princípios Básicos da Política Estadual, que são:

- gerenciamento integrado, descentralizado e participativo;
- adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento;
- reconhecimento do recurso hídrico como bem público de valor econômico e

- compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.

Seguindo então para o próximo marco, em janeiro de 1997, foi promulgada a lei 9.433, a Lei das Águas, que regulamenta a Constituição Federal de 1988 no tocante à criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH) e institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Esta política possui alguns fundamentos, dos quais destacam-se os seguintes:

- a água é um bem de domínio público;
- a água é um recurso natural limitado e dotado de valor econômico;
- em situações de escassez, os recursos hídricos serão, prioritariamente, utilizados para o consumo humano e dessedentação dos animais.

Em seus textos, as duas leis enfatizam o uso múltiplo das águas e a gestão integrada e participativa. A lei 7.663 diz, a respeito das intervenções em municípios paulistas, que “os programas de desenvolvimento serão formulados e vincular-se-ão ao uso múltiplo dos reservatórios ou ao desenvolvimento regional integrado ou à proteção ambiental”. Já a lei 9.433 diz em seu artigo 8º sobre a articulação ente União, estados e municípios que sempre será considerada “a utilização múltipla dos recursos hídricos, especialmente para fins de abastecimento urbano, irrigação, navegação, aquíicultura, turismo, recreação, esportes e lazer” e define como objetivo da PNRH que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

Como último grande marco legal, cito a lei 9.984 de 2000, a qual dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas, a ANA. É esta agência que deverá implementar a PNRH e que tem poderes para fazer a outorga, fiscalizar a utilização de recursos hídricos em rios de domínio federal e, muito importante, estimular a criação de comitês de bacia.

A abertura legal para a participação efetiva de setores não governamentais nas decisões sobre a gestão das águas nos conselhos e comitês, a adoção de uma base parlamentar nos comitês para a tomada de decisões e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação influenciam sobremaneira nesta nova ordenação de uma área de histórica hegemonia do governo e do setor elétrico.

Os instrumentos legais e interesses históricos sobre a gestão das águas influenciam a agregação ao campo de grande parte dos atores que hoje atuam na gestão de recursos hídricos no Brasil. A hegemonia do governo e do setor elétrico, pelo menos nos casos pesquisados, não existe mais, ainda que sua importância relativa ainda seja alta no quadro atual do campo.

## **Atores**

Primeiramente, e apesar da sua recente entrada no campo, ressalta-se o papel da Agência Nacional de Águas, a ANA. Criada com a “finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (Lei federal 9.984, 2000) a ANA deve, segundo sua lei de criação:

estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.

A ANA é um ator que, devido à sua ativa participação na estruturação do sistema e, em especial, na vida do CEIVAP, desempenha papel importantíssimo nos rumos do desenvolvimento do campo.

Em segundo lugar, por sua história na gestão das águas, pelas menções que lhe foram feitas e pela importância do discurso do representante que foi entrevistado, o destaque é para o setor elétrico.

Desde a regulamentação do Código de Águas de 34 e durante toda a fase histórica da gestão, o setor elétrico reinou praticamente solitário nas decisões sobre as águas no Brasil, conforme já relatado anteriormente. A expansão, ou mesmo o nascimento, do campo da gestão com o advento do arcabouço legal já descrito – alterações constitucionais e leis específicas –, tirou o setor daquela solidão anterior. Mas, isso não significa que esse ator, representado pelas empresas de energia elétrica e, em grande parte, por uma cultura tecnicista ainda muito presente no campo atual, não seja de central importância na gestão e no campo atual.

Em terceiro lugar, o destaque é para o papel de um grupo, uma articulação feita no interior de do segmento da sociedade civil no CEIVAP: o Fórum Permanente da Sociedade Civil. Este grupo de atores se articula no âmbito estadual e no âmbito da bacia. Fez parte ativa das articulações para defender a agência de bacia e do grupo que demandou a revisão da lei 4.247 pelo governo do estado do Rio de Janeiro, um episódio importante que demonstra a importância crescente do comitê na política relacionada às águas.

O Fórum é uma articulação que procura fortalecer as posições do segmento da sociedade civil no âmbito das decisões tomadas pelo voto no comitê e nas apreciações feitas nas câmaras técnicas. O FPSC congrega vários atores do segmento em grupos coordenados em nível estadual – RJ, SP e MG – e no nível da bacia. Esta coordenação é feita em reuniões entre aqueles membros que se encontram mais próximos geograficamente e por meio da Internet.

O próximo destaque é para o setor área de saneamento, que é de importância vital para a saúde dos rios e das populações. As empresas de saneamento, no caso do CEIVAP e por causa da segmentação da sociedade que se aplica nos comitês federais, também ilustram um problema notável desta fase inicial da gestão participativa: qual é a posição dessas empresas quando estatais? Elas atuam em função de suas próprias convicções técnicas ou são mais um representante dos estados “infiltrados” no setor usuário? Qual a real representatividade social das empresas estatais? Elas agem pelas suas necessidades de prestação de serviço ou são a voz dos governos que as controlam? Estas questões exemplificam o dilema vivido pelo ator e servem como elementos para sua descrição, dão mostras da dificuldade que encontra em desempenhar essa identidade dupla e apontam sua relevância no campo.

A indústria, segundo um dos especialistas consultados, sempre esteve à frente do CEIVAP, em termos de articulação para ação, de recursos financeiros para agir e de capacitação técnica para o debate.

Em outros tempos, a indústria foi o grande vilão ambiental brasileiro. Porém, como vários entrevistados salientaram, as pressões feitas sobre o setor, com muitas iniciativas de regulação e instituição de padrões e normas técnicas relativas ao tratamento de efluentes industriais, sobretudo nos anos 80, alterou positivamente esta realidade.

Outros atores importantes detectados nas entrevistas e na literatura são as universidades, em função da resposta obtida na pesquisa eletrônica e da busca de soluções para o problema da diferença de capitais de conhecimento entre os diferentes segmentos da sociedade. A sociedade civil e municípios são os mais deficientes neste aspecto; as entidades de técnicos como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH); e, importantíssimo ator em nível nacional, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Finalmente, a Campanha da Fraternidade surgiu com o objetivo, que se mantém até hoje, de “despertar e nutrir o espírito comunitário no meio do povo e a verdadeira busca do bem comum” (CNBB, 2003:7). Também a campanha “Água para a Vida, Água para Todos”,

da *World Wildlife Foundation* do Brasil, é um exemplo de ator relevante que defende questões que transcendem o debate institucionalizado na parte formal<sup>vi</sup> do campo em discussão.

### **Problemas da gestão**

Os conflitos se dão em função, fundamentalmente, do imperativo legal da gestão participativa e integrada e da aplicação dos instrumentos que legalmente estão disponíveis para executar essa gestão. Atores historicamente importantes como os governos estaduais, o setor elétrico e até mesmo alguns atores da indústria, em função de suas ligações com os governos, se ressentem da diminuição de sua influência. Este ressentimento gera o desejo de revisão das leis a fim de “corrigir” imperfeições – a atitude de postergar leis ou atos de interesse da gestão que não são de interesse do poder público – caso do Paraná, por exemplo – e mesmo na edição de leis, caso da lei 4.247/2003 do RJ, que vão de encontro a esse imperativo de participação ampla da sociedade na gestão das águas.

O trabalho de campo permitiu perceber que existem, basicamente, dois tipos de conflitos no campo, considerando-se o campo expandido já apresentado:

os conflitos da porção formal do campo, que chamo de conflitos institucionalizados. Estes conflitos institucionalizados no discurso dos entrevistados que atuam nos comitês de bacia (comitê paulista e CEIVAP) e nas demais organizações que compõem essa parte formal do campo – ANA, CNRH, MMA;

outro tipo de conflito, focado em princípios e valores de caráter mais abrangente que a gestão em si e, talvez por este motivo, não concentra as atenções daqueles que se dedicam a operacionalizar a gestão – os atores formais. Este é o conflito não-institucionalizado.

### **Problemas institucionalizados centrais**

Os principais problemas detectados se revelaram como os grandes motores dessa fase inicial da gestão e têm dominado a agenda e as mentes da porção formal do campo até aqui.

A cobrança, a dominialidade, a composição dos comitês e o papel da ANA são problemas que podem ser classificados como centrais nessa fase inicial da gestão.

O primeiro desses grandes problemas centrais, foco de quase toda a ação que se pôde notar no campo formal no período da pesquisa, é a aplicação do instrumento de gestão mais polêmico, talvez mesmo o único instrumento polêmico: o da cobrança pelo uso da água.

Este instrumento divide bem os segmentos representados na gestão: há uma sociedade civil, institucionalizada, “favorável à cobrança mediante não-repasse dos valores para os custos finais dos consumidores” e uma outra, não-institucionalizada ou não-formal, contrária a esse instrumento; do setor governamental vem a observação de que “os usuários se preocupam com o bolso”; e usuários que se preocupam pelo retorno devido das taxas pagas e que, por isso, agem no sentido de garantir que todos os valores pagos, nos limites da lei, sejam efetivamente aplicados na bacia hidrográfica de origem e de acordo com o plano de bacia.

As articulações em torno do instrumento de cobrança são, sem dúvida, o grande tema da gestão nesta sua infância e o CEIVAP retrata bem um conflito básico que sua aplicação demanda: a integração das legislações de diferentes estados em uma mesma unidade de gestão como a bacia hidrográfica. O CEIVAP foi o primeiro comitê federal a implantar a cobrança em sua área de jurisdição. No entanto, em função da dominialidade dos rios (outro problema central), ficou estabelecida uma distinção entre usuários estaduais e federais. Aqueles estão isentos da cobrança porque não há leis estaduais que a legalizasse; os últimos, por outro lado, pagam pela mesma água por uma questão de estarem posicionados um pouco além dos seus concorrentes e captarem ou lançarem na parte federal da bacia.

Outro grupo de atores se apresenta contrário à cobrança pelo uso da água argumentando que esse instrumento caracteriza a própria água como mercadoria e estabelece,



ainda mais explicitamente, a distinção entre aqueles que podem e que não podem pagar pelo seu uso.

Outro conflito importante nessa fase inicial da gestão participativa das águas: a quantidade de comitês de bacia a serem constituídos, como fomentá-los, sua composição e a representatividade dos membros por segmento da sociedade.

Primeiramente, existe uma discussão sobre como os comitês devem ser fomentados, se pela ação direta do poder público ou uma manifestação da sociedade civil e de usuários. A primeira opção parece inevitável quando se olha para a sustentabilidade econômica dos comitês, afinal, como iniciar as atividades de uma entidade que deverá criar planos e determinar a aplicação do instrumento de cobrança que deverá ser a sua fonte primária de sustentação? Assim, conforme foi relatado por um usuário entrevistado, o comitê do Guandu, que foi instalado com uma reunião inicial que contou com mais de 130 pessoas, fica à deriva enquanto sua atuação efetiva e a criação de sua agência de águas não interessam ao poder público estadual. Neste caso, a manifestação da sociedade é desestimulada pelo poder público. Em outras situações, segundo uma especialista consultada, há uma efetiva manifestação da sociedade civil, muitas vezes em articulação com os poderes públicos municipais, para a formação de comitês e o apoio do poder público é invocado por aqueles que pleiteiam a formação do comitê.

A ANA, que deve apoiar a formação de comitês de bacia, tem uma visão bem pragmática do tema: não é seu objetivo criar comitês e sim implantar o sistema de gestão. Ou seja, não é seu objetivo criar instâncias de decisão política apenas porque há um grupo de organizações que deseja fazê-lo. Há que se considerar a viabilidade a médio e longo prazo do comitê e responder a questões como quem paga o custo das reuniões, em que periodicidade elas poderão ser feitas, etc.

Em qualquer caso, essa discussão parece opor o desejo de participação da sociedade civil, principal novo entrante da gestão, à necessidade que um órgão como a ANA tem de priorizar recursos financeiros escassos e, embora não seja uma opinião declarada, compor interesses políticos relativos à implantação de comitês. A própria ANA afirma que, em função das restrições financeiras, só ajuda comitês que se demonstrem auto-sustentáveis no médio-prazo.

Relativamente à composição dos comitês, em especial a dos comitês federais, a Lei das Águas impõe apenas a restrição de que o poder público, em qualquer instância, não pode ultrapassar a metade do total de membros. Essa característica de lei federal, na visão de um entrevistado do setor de ensino e pesquisa, parece estar na contra-mão da ampla participação da sociedade que a própria lei prega.

Esta participação do poder público nos comitês de bacia divide algumas opiniões. O representante do governo de São Paulo considera que o poder público estadual e municipal foi subdimensionado na lei federal. Como executores das intervenções nas bacias, ele considera, suas participações deveriam ser mais significativas, especialmente a dos municípios. Em relação ao modelo tripartite aplicado em SP, esse mesmo entrevistado considera que a participação da sociedade civil poderia ser aumentada ali.

Outro entrevistado, este da direção do CEIVAP, enxerga outra realidade, para o futuro da gestão: os comitês, quando consolidados institucionalmente, seriam entidades plenamente autônomas e sem participação de qualquer esfera governamental. Esta opinião encontra paralelo no setor usuário que também vê comitês com participação governamental apenas consultiva, sem direito a voto. Porém, essa realidade parece ser impensável neste momento e deve servir apenas como uma meta a ser alcançada a partir da solidificação de um tipo de gestão que leve às últimas conseqüências a participação efetiva da sociedade na condução das políticas públicas.

Ainda sobre o tema dos comitês, organismo de central importância na gestão participativa, é preciso abordar a classificação de cada membro da gestão pelos segmentos da sociedade que se fazem representar ali. Nos dois modelos estudados mais detalhadamente, há um problema em comum: a representação no setor de usuário e sociedade civil de empresas públicas de saneamento e energia elétrica.

A pergunta que se faz no campo é a que senhor respondem essas empresas. Pautam sua atuação por critérios técnicos e empresariais das suas áreas de atuação ou são apenas portadores dos interesses de seus acionistas majoritários ou únicos: os governos estaduais?

Sobre esta infiltração, alguns atores importantes, como aqueles ligados a associações de técnicos em saneamento, consideram esse fato como uma manipulação do processo de participação que será sanada apenas com o passar do tempo e conseqüente aperfeiçoamento do sistema. Um usuário, que representa uma dessas empresas em conflito de identidade, admite que a situação de empresa estatal dificulta o alinhamento com os demais usuários. Essa dificuldade se confirma na fala de um usuário “puro” que afirma que os usuários olham com desconfiança os usuários estatais.

Um último problema que parece unir todos os segmentos da gestão é sobre o papel a Agência Nacional de Águas no sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Em todos os segmentos houve atores que mencionaram a ANA como um órgão centralizador, demasiado duro ou “fundamentalista” na tentativa de fazer funcionar o sistema. Inclusive problemas cuja responsabilidade não é da ANA, como é o caso do contingenciamento ao qual o governo federal submeteu os recursos obtidos com a cobrança no CEIVAP, lhe foram imputados por conta desta oscilação entre amor e ódio que a agência suscita. Essa oscilação se explicita nas opiniões que reconhecem na ANA um ator de inegável importância para a implantação do comitê e também para a solução de problemas relativos ao contingenciamento e à criação da agência de águas do comitê, a AGEVAP (Agência de Águas do Vale do Paraíba do Sul).

Os problemas centrais na fase inicial da aplicação da lei 9.433 revelam uma divisão considerada normal, dada a novidade deste tipo de gestão no país, principalmente entre as porções governamental e não-governamental do campo. Os poderes públicos estaduais procuram manter sua influência anterior e, em alguns casos, causando atrasos substanciais na implantação do sistema seja pela procrastinação na legislação que lhe cabe prover ou no atropelamento da gestão, como nos casos do Paraná e do Rio de Janeiro.

Entre os usuários fica clara a divisão entre os estatais e os não-estatais. Essa divisão causa ruídos nos outros segmentos, principalmente na sociedade civil, que se vê, em geral, como o antagonista de ambos os demais segmentos: usuários e governo.

### **O Problema não institucionalizado**

A mercantilização da água, considerando-se aí a privatização dos serviços de abastecimento e esgoto sanitário, o acesso físico à água, a exploração das águas minerais etc, ficou como um tema que, à exceção de uma tangente abordagem por um entrevistado do segmento de usuários, não parece presente na porção formal do campo organizacional da gestão. Por isso, a opção foi classificá-lo como não-institucionalizado.

A respeito da 9.433, Malvezzi (2003) diz que concessão de uso é uma forma de privatização. (mencionar os prazos de concessão e a lei). A prática do instrumento de outorga reforçaria, então, a “propriedade” de rios no Brasil. Estes rios, segundo o autor, são atualmente controlados para produção de energia por grandes empresas transnacionais e, “por conta das novas leis brasileiras, poderão controlá-los também para a irrigação, transporte e abastecimento de água” (MAB, 2003). Como se pode notar, ao contrário de um viés especialmente operacional e prático dominante nos problemas institucionalizados, a questão da privatização-mercantilização dos recursos hídricos não é um problema ligado a aspectos

técnicos ou a uma análise desapaixonada: é um conflito sobre valores, histórias de vida e posicionamento ideológico a respeito da atividade política do homem.

Segundo a Lei das Águas, a outorga – poder de estabelecer quem, como, quando e de que forma o bem “possuído” (a água pelo Estado) poderá ser usado privadamente por alguém – e a cobrança – uso de preço e lei da oferta e procura como meios de levar os usuários a usar racionalmente o recurso, retardando o seu esgotamento – são instrumentos de aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)<sup>vii</sup>.

A cobrança, segundo a opinião de especialistas em GRH, deveria obedecer a critérios educativos. Entre estes especialistas, Lanna (2002) diz que a cobrança pelo uso da água, ao contrário dos tributos, deve ser utilizada no sentido de induzir a economia do recurso e ser estabelecida à semelhança de uma taxa condominial quando o valor cobrado deverá ser usado para financiar intervenções na bacia em que se origina. Estes especialistas alertam ainda para o fenômeno da aplicação do instrumento da cobrança à semelhança de um tributo e sem contemplação do retorno integral dos valores cobrados à bacia hidrográfica de origem.

Uma possibilidade de uso do instrumento de cobrança de modo a se evitar o temor daqueles que o vêem como uma privatização das águas pode ser alcançado pela superação do discurso técnico-científico na gestão por uma lógica sociotécnica<sup>viii</sup>. Em outras palavras, deve ser estimulada “a promoção do diálogo entre o social e o técnico em função da complexidade, heterogeneidade e diversidade dos elementos que se combinam no espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, influenciando as práticas cotidianas desses atores” (MACHADO, 2003, p.26). No caso específico da realidade brasileira, esta visão técnico-científica pode ser verificada pelo predomínio do setor hidrelétrico na posse e geração de informações sobre os rios brasileiros o que resulta numa desmesurada importância do discurso técnico-científico na gestão das águas.

A sociedade deve, participar em nível de importância no processo decisório. “Quem vive e molda o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a este, ao direito de sustento e abrigo, é a comunidade, a mesma que tem de arcar com as conseqüências diretas de suas ações” (MACHADO, 2003, p.25). A instrumentalização referida destaca: associação de vivência dos problemas e soluções locais à integração comunitária da bacia; da consideração dos múltiplos usos que se deve contemplar para a água no âmbito da bacia; elaboração de amplo sistema de informações qualitativas sobre os rios e outros corpos d’água; pela educação à participação em parlamentos no âmbito da bacia; e pelo custeio da participação de grupos de baixo poder econômico nos fóruns, segundo se pôde apurar nas entrevistas com especialistas no assunto.

O modo como se utilizam os instrumentos econômicos de gestão, especialmente a cobrança, é uma preocupação central em relação ao instrumento de cobrança.

Segundo Daily (apud Lanna, 2002, p.559),

“os preços são importantes, mas certamente não são todo-poderosos. Os preços de mercado são relevantes apenas para as decisões locais, numa ótica temporal e ecológica, cujas conseqüências principais recaiam totalmente na economia humana do intercâmbio de bens e na geração atual. Os preços de mercado são meios excelentes para que o fluxo de recursos que nos dá a natureza seja usado com eficiência, a serviço de uma população já existente, com uma determinada distribuição de riqueza e renda. Não se deve permitir que os preços de mercado decidam as taxas de fluxo de matéria e energia – através da fronteira que separa a economia do ecossistema – nem a distribuição dos recursos entre pessoas diferentes (ou entre gerações diferentes que são, obviamente, pessoas diferentes). A primeira deve ser uma decisão, a segunda uma decisão ética. É natural que as decisões influirão e devem influir nos preços de mercado, mas o importante é que estas decisões ecológicas e éticas é que terminem os preços”.

A importância deste tema para toda a sociedade, afinal se trata de estabelecer os fundamentos sobre os quais a própria espécie humana se propõe a conduzir a gestão da água e mesmo de seu futuro como sociedade, dá uma grande relevância e aumenta enormemente a responsabilidade daqueles que se fazem representar formalmente na gestão do patrimônio hídrico brasileiro. A importância da água para a vida demanda que toda a atividade humana seja conduzida com olhos nos cuidados com o líquido. Assim, nada melhor que a incorporação de um problema tão complexo e básico como a definição dos valores que queremos como sociedade à gestão das águas. A partir dessa discussão em torno da água outras discussões emergirão no campo com o mesmo cunho de antagonismo entre racionalidades que vêm o homem e a vida como meio ou como fim de seus propósitos.

Finalmente, a relevância do tema me permite conjecturar que sua incorporação ao debate no campo trabalha em favor do aumento da legitimidade de seus atores perante a sociedade. A porção da sociedade que a compartilha os valores de cada ator tenderá a aportar seu apoio a eles, que assim se capitalizam em legitimidade para aumentar sua capacidade de sobrevivência no campo. Adicionalmente, a influência do capital de poder que cada lado deste conflito detém socialmente, certamente, influirá no campo, que não é um sistema fechado e sim em constante troca com o ambiente social maior, alterando as relações de poder ali.

## **Conclusões**

Existe um campo que congrega atores antigos e articulados – governos, vários usuários e, em especial, o setor elétrico - e novos atores, que demonstram grande sede de participação na gestão dos recursos hídricos (GRH). Estes são, majoritariamente, participantes do segmento da sociedade civil organizada.

O arcabouço legal dado pelas leis estaduais de recursos hídricos e pela Lei das Águas provê uma estrutura formal deste campo. Nesta estrutura organizações podem postular uma posição formal para influir na GRH por meio da participação em comitês de bacia ou conselhos de recursos hídricos. Além disso, há atores que se manifestam fora dos limites dessa estrutura formal. Não obstante sua não participação formal na gestão, eles colaboram decisivamente para que a gestão em si se legitime perante a sociedade como “uma área reconhecida da vida institucional” (DIMAGGIO e POWELL, 1983). O que liga mais intimamente todos esses atores, formais e não-formais, é o desejo de gerir as águas, compondo suas diferenças e lutando pelos seus pontos de vista. Essa percepção da importância da GRH – segundo um dos entrevistados, só é contra a gestão quem não a compreendeu – adiciona consistência à hipótese da existência do campo quando reforça a assertiva de Bourdieu (1996a), que afirma ser o essencial do campo o reconhecimento, pelos diversos atores, da sua importância.

Porém, ainda que o campo exista e compartilhe o valor básico da necessidade da gestão das águas, ele não consegue atingir plenamente o objetivo de ser integrado.

É a sociedade civil que tem a grande função, por conta da sua natureza intrinsecamente multidisciplinar, de demandar a integração setorial na GRH de modo a poder efetivamente ter atendido seus muitos desejos – melhores águas, menores custos, boas condições de vida, lazer, cultura etc – em um mesmo fórum: os comitês de bacia hidrográfica.

É a integração, então, o maior desafio da gestão, após a solução dos problemas da sua infância, que são aqueles apresentados nesse artigo.

A solução das questões relativas à cobrança pelo uso da água, o equacionamento das questões referentes à dominialidade e aos conflitos entre a unidade de gestão e as unidades políticas são passos importantes para a liberação de energias que permitam o aprimoramento da gestão rumo a um quadro mais integrado.

Os governos são efetivamente os grandes propulsores do movimento de gestação do campo organizacional e de sua condução nestes anos de infância da gestão participativa e

integrada. Como todos os países, essas instâncias governamentais cometem erros e acertos. Logo em seguida, o setor elétrico, como principal detentor de informações sobre as águas brasileiras. Em todos os casos citados há uma grande capacidade de gerar valores por parte desses atores.

A sociedade civil, ao aumentar sua representatividade e capacidade de influência no campo, aporta a necessidade de adaptações dos atores tradicionais e a abertura de novos canais de comunicação dentro do campo. Estes novos canais devem suportar a diversidade de interesses desse segmento, suas dificuldades cognitivas e seu enorme desejo de participação.

A discussão de questões mais transcendentais, como é o caso da privatização e mercantilização das águas, ainda não garantem espaço de destaque para as organizações que se identificam com ela e que dela fazem sua própria razão de existir.

A gestão dos recursos hídricos vai vencendo obstáculos relevantes no caminho de sua sedimentação. As discussões sobre os problemas apresentados demonstram um desejo de superação de obstáculos e de incorporação de novos elementos de discussão, mais complexos e menos ligados à operacionalização da gestão.

Atores importantes como os governos, ANA e setor elétrico vão expandindo seus pontos de contatos, por força da interação imposta pelo modelo participativo de gestão, com a sociedade civil organizada. Os problemas analisados aqui demonstram a necessidade de uma ampliação dos aspectos mais técnicos da gestão tradicional para abarcar elementos mais subjetivos e um discurso menos articulado tecnicamente, como é o caso do discurso da grande massa social que deseja participar da gestão e, muito frequentemente, das prefeituras que se engajam nesta tarefa.

A emergência do problema não-institucionalizado da mercantilização da água vai atraindo mais atenções e demandando – como em recente episódio a propósito do documento "O Estado Real das Águas no Brasil - 2003/2004", elaborado pela Defensoria da Água, entidade formada pelo Ministério Público Federal, CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro e Cáritas – respostas da porção formal da gestão, que precisa encontrar elementos não técnicos para tratar do tema junto aos atores não-formais, tais como a Defensoria, os movimentos religiosos e outros.

A gestão das águas demanda soluções rápidas e abrangentes para problemas complexos e fundamentalmente integrados. É necessário evoluir no sentido de integrar a ocupação do solo, as águas costeiras, confinadas e subterrâneas, atividades turísticas e industriais, investimentos em tecnologia, por exemplo, de modo a eliminar qualquer negligência nessas atividades em relação às águas.

As barreiras iniciais vão sendo ultrapassadas, como é o caso da discussão sobre cobrança, dominialidade, composição de comitês e atuação da ANA, abordados no artigo, já atraem muitos interessados e apresentam alguns consensos e avanços. Conforme avança a interação e a conscientização dos atores sobre a importância de avançar, novos temas vão se incorporando e, nessa incorporação, expandem as fronteiras do campo e a necessidade de outras respostas.

A tarefa de recuperar e proteger as águas é árdua, as respostas são urgentes e os resultados estão em aberto.

## Notas

---

<sup>i</sup> Instituída pela Lei das Águas de 1997, a PNRH classifica a água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico; propõe-se a assegurar a disponibilidade da água às gerações atual e futuras; determina a integração da gestão das águas com a gestão ambiental e define os seus instrumentos, entre os quais estão os Planos de Recursos Hídricos e o Sistema de Informações sobre recursos hídricos. (Lei 9.433/1997)

<sup>ii</sup> Os comitês estabelecidos em bacias ou sub-bacias hidrográficas devem promover o debate, promover a articulação entre as entidades intervenientes, arbitrar conflitos em primeira instância, aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso da água, entre outras atribuições. (Lei 9.433/1997)

<sup>iii</sup> Há dois domínios para os corpos d'água no Brasil, conforme determina a constituição do país: o domínio da União para os rios e lagos que banhem mais de uma unidade federada e / ou sirvam de fronteira entre unidades federadas ou entre o Brasil e outro país ou ainda que provenham ou se dirijam a outro país; o domínio dos estados se dá sobre as águas superficiais, subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, exceto aquelas de domínio da União (GARRIDO, 2002)

<sup>iv</sup> Regulamentado pela Lei 9.433/1997 e modificado pela Lei 9.984/00, artigo 30 (RAMOS, 2002).

<sup>v</sup> São instrumentos de gestão, segundo a Lei 9.433, -o Planos de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a compensação a municípios e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

<sup>vi</sup> A parte formal do campo é constituída pelos atores que atuam em alguma instância legalmente definida do sistema, tais como comitês de bacia, agências, conselhos ou órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário envolvidos com a gestão. A parte não-formal se compõe de atores que influem na gestão sem o fazerem através de representação direta naqueles organismos citados.

<sup>vii</sup> Instituída pela Lei das Águas de 1997, a PNRH classifica a água como recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico; propõe-se a assegurar a disponibilidade da água às gerações atual e futuras; determina a integração da gestão das águas com a gestão ambiental e define os seus instrumentos, entre os quais estão os Planos de Recursos Hídricos e o Sistema de Informações sobre recursos hídricos;

<sup>viii</sup> Comparada à simples possibilidade de impor, a negociação sociotécnica é, de modo geral, um procedimento dispendioso do ponto de vista político, financeiro, emocional e incerto. É um tipo de interação na qual as partes procuram resolver dificuldades através de um acordo(...)Esse tipo de recurso tem a vantagem de ajustar melhor as partes entre si, de ser capaz de aprofundar laços; de produzir novas situações e oportunidades, através de um processo de barganha entre argumentos de troca, de firmar, em suma, um pacto (MACHADO, 2003(2), p.25).

---

## Referências

- BARTH, Flávio Terra. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. In “*Águas doces no Brasil – capital ecológico, uso e conservação*”, organizado por Aldo C. Rebouças, Benedito Braga e José Galizia Tundisi p.563-597. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.
- BERMANN, Célio. Hidrelétricas: águas para a vida, não para a morte. Artigo enviado para publicação na *Revista Tempo e Presença* no. 317, Rio de Janeiro: Ed. Koinonia, maio-junho/2001.
- BORSOI, Zilda M. F., TORRES, Solange D. A. A Política de Recursos Hídricos no Brasil *Revista BNDES* n° 8 - dezembro de 1997 em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev806.pdf>, 1997. Acesso em agosto de 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertand do Brasil, 2000.
- CARNESECA, Luiz F. *Comitês de bacias hidrográficas: uma revolução conceitual*, organizado por Antonio Carlos de Mendes Thame. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.
- CARVALHO, Cristina, VIEIRA, Marcelo Milano, LOPES, Fernando. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. Foz do Iguaçu: *Anais dos 23º. ENANPAD – Encontro da ANPAD (cd-rom)*, 1999.
- CNBB, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. *Fraternidade e água: manual CF-2004*. São Paulo: Editora Salesiana, 2003.
- DIMAGGIO, Paul, POWELL Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, n.48, p.147-160, Washington, 1983.
- HOLANDA, Luciana. *Formação e estruturação do campo organizacional do turismo em Recife-PE*. Projeto de dissertação de mestrado em administração. Universidade Federal de Pernambuco(UFPE). Recife, 2001.
- LANNA, Antonio E L. Hidroeconomia, em *Águas doces no Brasil – capital ecológico, uso e conservação* organizado por Aldo C. Rebouças, Benedito Braga e José Galizia Tundisi, p.531-561. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.
- LEÃO JR, Fernando P. S. *Formação e estruturação do campo organizacional dos museus da região metropolitana do Recife*. Dissertação de mestrado em administração. Universidade Federal de Pernambuco, (UFPE). Recife, 2002.
- LEÃO JR, Fernando P. S. *et al.* Administração de organizações culturais na nova ordem social: um estudo em museus e teatros das cidades de Recife e Porto Alegre. *Revista Organização e Sociedade*, v.8, número 20, pp.153-174. Salvador, 2001.
- MACHADO, Carlos J S. Mudanças conceituais na administração pública e do meio ambiente, *Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, ano 55, número 4, p.24-26. Rio de Janeiro, 2003.
- MALVEZZI, Roberto. *A oligarquia internacional das águas*. Artigo publicado na página da Cáritas Brasileira em <http://www.caritasbrasileira.org/textos/agua2.pdf>, 2003. Acesso em junho de 2004.
- MAB, *Movimento dos Atingidos por Barragens*. Artigo publicado na página do Movimento dos Atingidos por Barragens em [http://www.mabnacional.org.br/textos/donos\\_rios.htm](http://www.mabnacional.org.br/textos/donos_rios.htm), 2003. Acesso em agosto de 2004.
- MONTEIRO, Jorge V. *As regras do jogo – o Plano Real: 1997-2000*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2ª. edição, 2001.
- RAMOS, Marilene. *O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário*. Tese de doutorado em engenharia ambiental, COPPE (Coordenação dos programas de pós-graduação de engenharia) / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

---

RANSON S., HINNINGS B., GREENWOOD R.. The structuring of Organizational Structures. *Administrative Science Quarterly*, v.25, n.1, p1-17. Ithaca, 1980.

TUCCI, Carlos E. M. *Desenvolvimento dos recursos hídricos no Brasil*. Documento de trabalho do Global Water Partnership – Comitê técnico asesor sud america (SAMTAC), janeiro/2004.

VIEIRA, Marcelo Milano, MISOCZKY, Maria Ceci. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. *Anais do I ENEO – Encontro de Estudos Organizacionais (cd-rom)*, Curitiba, 2000.

Recebido em: 20/03/2004

Aprovado em 21/03/2005.