

2

Referencial teórico

2.1

Conceituação e operacionalização

No desenvolvimento deste estudo alguns termos e conceitos chaves serão aqui apresentados como forma de esclarecer ou ainda demonstrar como foram denotados:

“**Bacia Hidrográfica** é uma área da superfície terrestre, drenada por um determinado curso d’água e limitada perifericamente pelo divisor de água” (FUNASA, 2006, p.57).

Tucci (1997 apud PORTO et al, 2008) é uma área de captação natural da água de precipitação que faz convergir o escoamento para um único ponto de saída. A bacia hidrográfica compõe-se de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar em um leito único no seu exutório.



Comitê de Bacia Hidrográfica compreende um órgão colegiado, constituído de representantes da sociedade civil (universidades, organizações não governamentais- ONGs, instituições de classe), usuários (consórcios, órgãos da administração indireta, empresas privadas e pessoas físicas) e do poder público (Ministério do Meio Ambiente, Órgão Estadual de Meio Ambiente – OEMA’s, Secretarias Municipais de Meio Ambiente).

Figura 6: Reunião de um Comitê de Bacia
Fonte: UNESCO apud ANA, 2010.

O comitê de bacia hidrográfica é, assim, a instância-base dessa nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil. (ANA, 2011, p. 14)

Desenvolvimento Sustentável o conceito foi definido no Relatório *Our Common Future*⁶, elaborado pela *World Commission on Environment and Development* em 1987 e consiste em: “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (ONU, 1987)

No corpo do relatório é aberta uma ampla discussão, sobre quais seriam os caminhos que levariam ao Desenvolvimento Sustentável, e que as diversas nações (países) deveriam desenvolver e se aproximar do conceito a partir das suas próprias realidades.

Giddens (2010, p. 88) observa que: o “Desenvolvimento Sustentável mais constitui um lema do que um conceito analítico”, pois o termo é dúbio à medida que é formado por dois signos que podem ser opostos. No quadro a seguir há uma síntese do pensamento do autor:

Desenvolvimento Sustentável	
/desenvolvimento/ /desenvolv/	/sustentável/ /sustent/
<p>“[...] Pode significar simplesmente crescimento econômico, medido pelo PIB [...]”</p> <p>“Nos países mais pobres, existe um <i>imperativo de desenvolvimento</i>. Não se trata apenas de eles terem o direito de ficar mais ricos, porém de que esse processo tem implicações diretas para a sustentabilidade.”</p>	<p>“[...] é uma ideia útil, ainda que a definição seja escorregadia, já que diz respeito a um futuro indefinido”</p> <p>“[...] em seu sentido mais simples, sustentabilidade implica que, ao lidarmos com problemas ambientais, estamos em busca de soluções duradoras, não de jeitinhos a curto prazo”</p>

Quadro 2 – Síntese da análise de Giddens do termo Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: Construído a partir de Política da Mudança Climática, Giddens, 2010, p. 88-90.

Nota 1: PIB – Produto Interno Bruto, a soma de todas as riquezas produzidas por um país em determinado espaço de tempo.

6 – O documento também é bastante conhecido pelo nome da ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem **Brundtland**, que presidiu a conferência que gerou o relatório.

“ [...] And world society is still trying to comprehend to concept of sustainability, a term that remains ambiguous and widely abused even sixteen years after the Brundtland Commission coined it” (MEADOWS et al, 2004, prefácio)

A figura abaixo mostra as dimensões do Desenvolvimento Sustentável:

The Four Dimensions of Sustainability

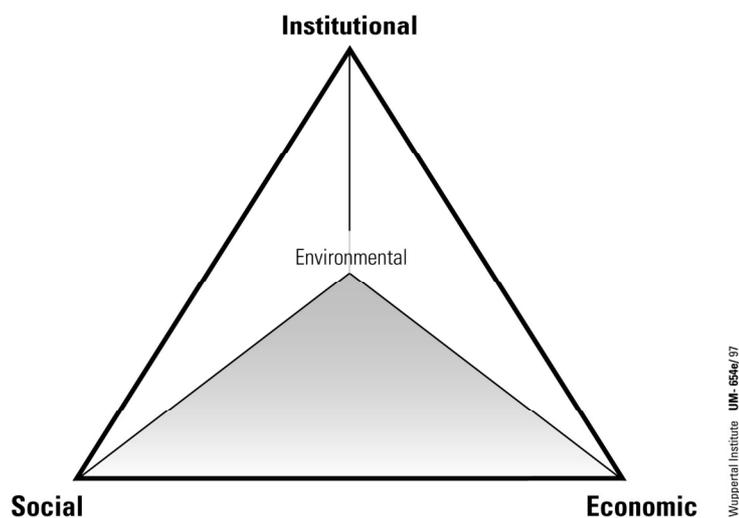


Figura 7: As dimensões da sustentabilidade
Fonte: Spangenberg, 2002.

E sobre este paradigma temos que:

[...] sustainability is understood to comprise four dimensions: the social, economic, environmental and institutional one. [...] Institutions (confusingly called "social capital") are the result of interpersonal processes, like communication and cooperation, resulting in information and systems of rules governing the interaction of members of a society. (SPANGENBERG, LOREK, 2001 apud SPANGENBERG, 2002)

E nesse interim, observa-se ainda que essa busca acaba por “dar vida” a novos signos, tal como: a **Sustentabilidade Institucional!**

Em citação direta de (OLIVEIRA; MARTINS, 2009) temos que:

[...] conjunto de todas as ‘regras’ formais e informais que moldam a natureza de sua identidade, influenciam a intensidade e qualidade de sua dinâmica e direcionam os compromissos associados ao seu propósito. Entre estas ‘regras do jogo’ se encontram as leis, políticas, premissas, enfoques, planos, prioridades, estratégias, normas, mecanismos institucionais, etc... (SILVA; CHAEZ, 2001 apud OLIVEIRA; MARTINS, 2009)

Na concepção das autoras:

[...] a sustentabilidade institucional corresponde à existência, em um país, região, estado ou município, do arcabouço referente a políticas públicas de meio ambiente, para fazer face ao planejamento, estratégias e ações específicas para a gestão que garanta a qualidade ambiental no território respectivo (OLIVEIRA; MARTINS, 2009).

Como ferramenta analítica Bertero e Keinert, (1994) afirmam que a **Análise Organizacional** é usada para designar o estudo das organizações, valendo-se de diferentes variáveis, independentes da forma como este é empregado. Consistindo assim um conjunto de práticas e métodos analíticos manipulados pelo avaliador, de modo a construir uma massa crítica sobre o objeto de estudo: a organização. E o aprofundamento desta análise abre espaço para vislumbrar o nível institucional, campo de aplicação e estudo da **Análise Institucional**, que:

[...] interessa-se teórica e metodologicamente por modos de apropriação, usos, transformações de dispositivos, estruturas, negociação e dinâmicas de poder elaboradas por diferentes grupos de sujeitos em suas relações institucionais. [...] Sendo o Estado denominado dentro do campo teórico das ciências sociais, a instituição das instituições, respalda seu dinamismo operante através da representação da coletividade, da norma e das relações de autoridade nele existentes. (SANTOS C., SOUZA, SANTOS V, 2011)

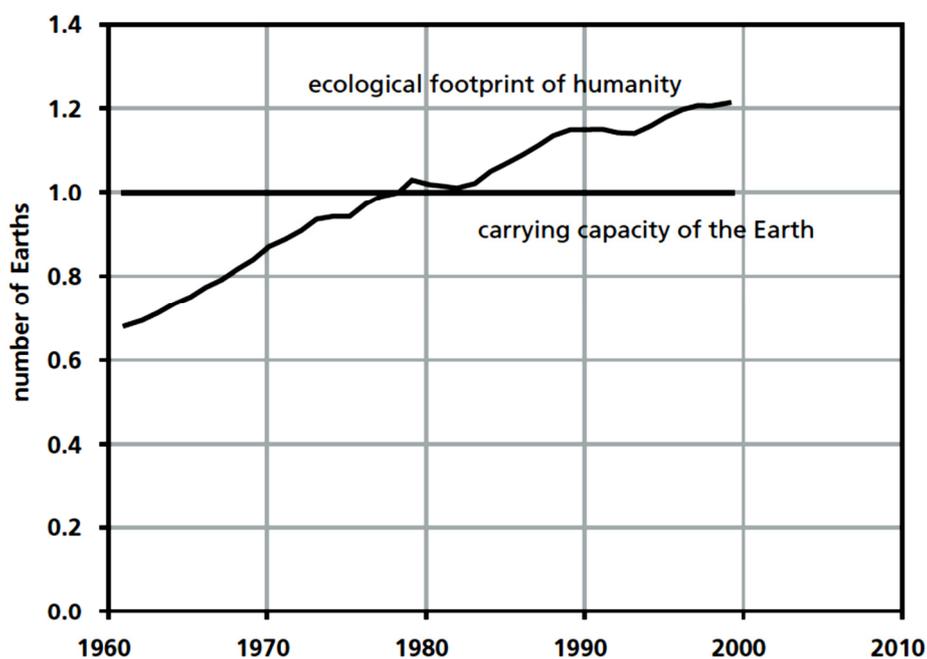
Oportunamente, faz-se necessário pontuar que não há uma confusão de conceitos entre a Teoria Organizacional e a Teoria Institucional, e ainda as Análises Organizacional e Institucional. Pois o estudo se propõe a analisar institucionalmente o Comitê Guandu. Logo nesse âmbito e conforme observa (CHIAVENATO, 2010, p. 51), “Todas as instituições são organizações e têm uma dimensão administrativa”. Desta forma a estrutura, os mecanismos e ferramentas de gestão constituem elementos da dimensão organizacional do comitê de bacia, e constroem uma imagem organizacional do órgão, ou seja, materializam a proposta institucional do Comitê de Bacia do Guandu.

2.2

Da crise ao conflito e do discurso ambiental

Na década de 70 foi lançado o artigo *The Limits to Growth*, solicitado pelo Clube de Roma a um grupo de pesquisadores da *Massachusetts Institute of Technology – MIT*. O estudo desenvolvido com base na teoria da dinâmica dos sistemas fez uso de modelagem computacional, para criar cenários através da manipulação de diferentes variáveis, tais como: recursos naturais, população, poluição, alimentos e produção industrial. (MEADOWS et al, 2004)

Para Giddens (2010) esse estudo foi bastante importante dentro do pensamento ambientalista, e embora na época tenha sido muito combatido, nos dias



Ecological Footprint versus Carrying Capacity

This graph shows the number of Earths required to provide the resources used by humanity and to absorb their emissions for each year since 1960. This human demand is compared with the available supply: our one planet Earth. Human demand exceeds nature's supply from the 1980s onward, over-shooting it by some 20 percent in 1999. (Source: M. Wackernagel et al.)

atuais sua ênfase geral é largamente aceita.

Gráfico 2: Relação entre a pegada ecológica e capacidade de suporte do planeta.

Fonte: Meadows et al, 2004 (vide nota 7)

Nota 7: O **overshoot** pode ser entendido nas ciências ambientais como o colapso da relação entre a população e os seus impactos contabilizados globalmente. Ou seja, como a extrapolação da capacidade de suporte do ecossistema. (MEADOWS et al, 2004, tradução livre)

No que se refere à água, o quadro geral segue a tendência descrita, conforme citação abaixo:

A existência de problemas sérios relacionados à disponibilidade de água para a humanidade foi apontada formalmente pela Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, em Dublin, Irlanda, nos dias 26 a 31 de janeiro de 1992, quando representantes de 100 países e 80 organismos internacionais, intergovernamentais e não governamentais reuniram-se e diagnosticaram que a situação futura dos recursos hídricos no mundo era crítica (ANA, 2012)

A disponibilidade de água doce no mundo é muito pequena e somente uma mínima parte esta disponível para consumo. E mesmo com o surgimento de novas tecnologias é preciso considerar variáveis determinantes, do qual o homem não tem controle, exemplo: o clima. Os gráficos abaixo permitem visualizar a questão com maior clareza:

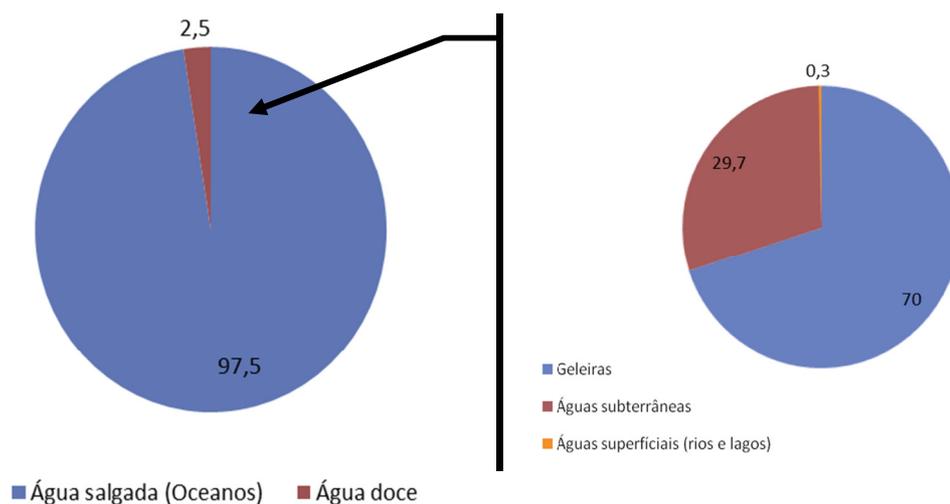


Gráfico 3 – Percentuais de água salina e doce com alocação no mundo.

Fonte– Adaptado de UN-Water, disponível em: http://www.unwater.org/statistics_res.html.

Do percentual de água doce (2,5%), somente uma quantidade ínfima tem acessibilidade diretamente na superfície, e no estado físico líquido, a maior parte esta nos polos na forma de grandes geleiras.

“O controle de fontes de água já coloca em vias de conflito diversos países do mundo. Em alguns países, como a Tunísia, Israel, Jordânia, Líbia, Malta e territórios palestinos, a escassez de água já atingiu níveis perigosíssimos [...]” (PETRY, 1994, p.145 apud HORA et al, 2001)

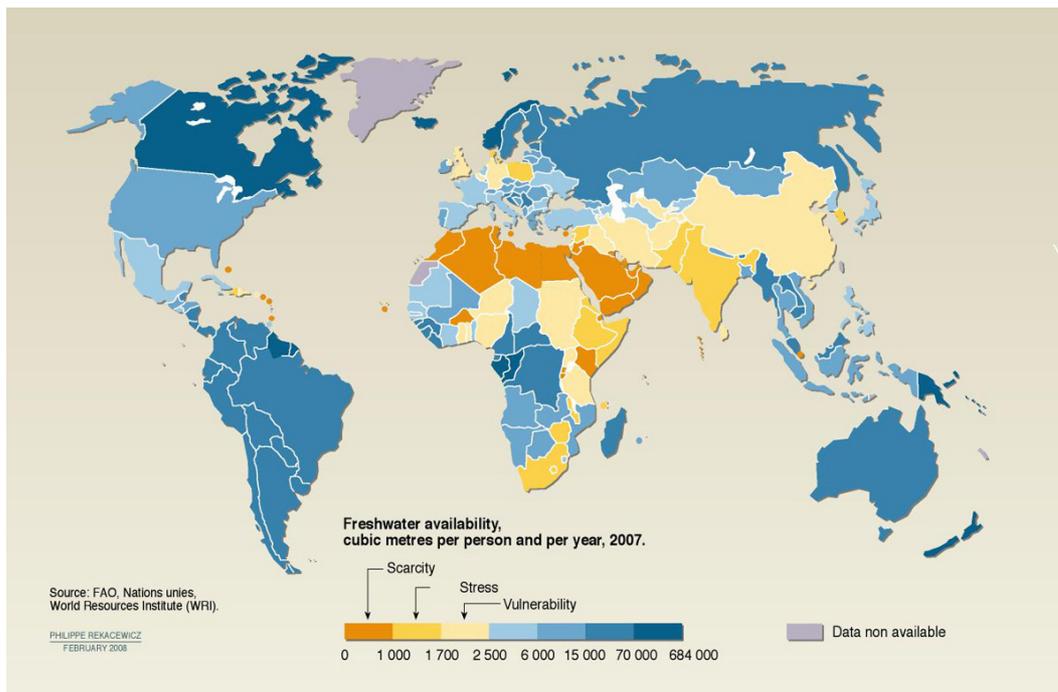


Figura 8 : Stress hídrico e escassez no mundo.

Fonte: UNEP/ Vital Graphics – Disponível em: <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article69.html>

Muito embora os dados acima chamem a atenção para um quadro de escassez, a questão que se processa no contexto brasileiro tem a haver com localização do recurso versus à população atendida. O gráfico abaixo mostra em valores percentuais desse desequilíbrio entre as regiões brasileiras:

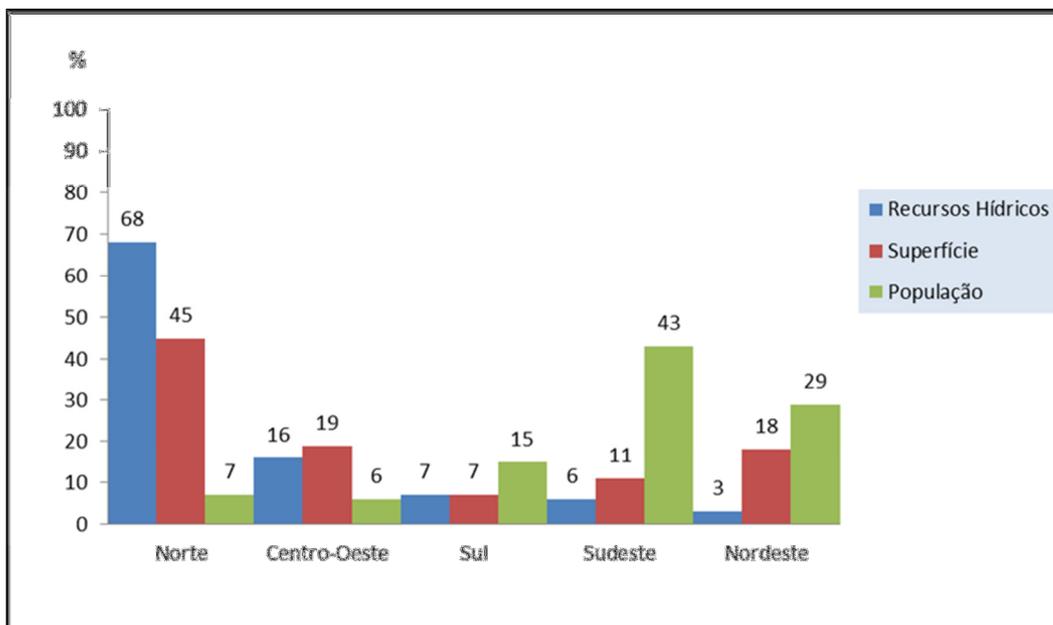


Gráfico 4 – Distribuição dos recursos hídricos, população e superfície.

Fonte: Adaptado de CIOB (2002), ANA.

A informação inicialmente percebida é que a maior parte da população brasileira vive no Sudeste 43%, que possui apenas 6% dos recursos hídricos do país. Em contra partida a região Norte possui 68%, porém tem apenas 7% da população.

Algumas outras considerações sobre o gráfico:

- A região norte é quase na sua totalidade ocupada pela Amazônia, tendo maior concentração populacional em Manaus e municípios ribeirinhos;
- A região Nordeste tem a segunda maior concentração populacional do Brasil, no entanto tem a menor quantidade de recursos hídricos;
- Na região Sudeste existe as duas megalópoles brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo.

Assim, além dessas considerações é possível presumir facilmente que uma limitada oferta de água, conjugada com uma grande demanda possa gerar conflitos não por situação de escassez, mas pela disputa pelo uso do recurso, o chamado stress hídrico.

A seguir e objetivamente aproximando-se do objeto de estudo serão apresentados brevemente três casos de conflitos ambientais ocorridos no estado do Rio de Janeiro, como forma de ilustrar dentro do contexto do estudo os embates, os objetos de disputa assim como o seu desenvolvimento.

No primeiro deles, (CARNEIRO, 2004), conta que conflitos em torno d'água ocorreram na região de Campos dos Goytacazes, em meados da década de 70. O conflito em si tinha como atores os usineiros, produtores de cana, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e posteriormente os pescadores da região.

Na citação abaixo, o autor relata um dos principais momentos do conflito:

No dia 26 de outubro foi a vez do protesto dos pescadores do Farol de São Tomé. Concentrando-se junto ao canal Quitunguta e, empunhando a bandeira brasileira, deram ao DNOS o prazo de quarenta e oito horas para que restabelecesse sua comunicação com o mar, permitindo a penetração de peixes e camarões em direção às lagoas costeiras utilizadas para a pesca. Esse caso ficou conhecido como "o buraco do Ministro", em função da vinda do Ministro do Interior, Maurício Rangel Reis, a Campos, especificamente para tratar da questão (CARNEIRO, 2004)

A disputa em si perdeu força à medida que o DNOS deixou de atuar na região a partir da conjuntura política no durante a década de 80. No entanto, ainda hoje é possível ver na região as antigas usinas desativadas (CARNEIRO, 2004)

Prosseguindo (BREDARIOL, 2001) analisa em sua tese diversos conflitos na cidade do Rio de Janeiro, entre eles o que ocorreu no rio Cabuçu-Piraquê, em 1991. No caso, o conflito sucedeu-se em nível institucional entre diversos atores, e inclusive com a participação de entidades de proteção ao meio ambiente, em uma disputa de competências sobre o licenciamento do empreendimento, com a participação da imprensa e que somente se resolveu cerca de 7 anos depois do seu início.

Sobre esse conflito, Bredariol resume com a seguinte afirmação:

[...] a conclusão que se chega, lendo os diferentes documentos, é de que todos queriam as obras, mas não se conseguia fazer. O que aparece como um conflito entre burocracias governamentais, também esconde uma incapacidade dos movimentos dialogarem entre si. (BREDARIOL, 2001, p. 149)

Recomendam-se como bibliografia os dois trabalhos anteriormente citados: *Água e Conflito da Baixada dos Goytacazes* de Paulo Roberto Ferreira Carneiro, 2004 e a tese de doutorado intitulada *Conflito Ambiental e Negociação para uma Política Local de Meio Ambiente* de Celso Simões Bredariol, (2001).

O último caso é o conflito ocorrido com decisão da instalação de um aterro sanitário em Seropédica, pela Prefeitura do Rio de Janeiro articulada com o Governo do Estado.

O Aterro operado pelo Consórcio Ciclos compreende a união de duas empresas, a Hastec Tecnologia e Planejamento Ambiental S.A e Grupo Júlio Simões de Logística. O empreendimento surge a media que Hastec obteve a concessão da Comlurb, sob o contrato 318/2003, para implantação do centro de tratamento que receberia resíduos de toda a cidade do Rio de Janeiro, de Itaguaí e Seropédica.

O conflito em questão nasce do fato que o aterro esta situado sobre a área do Aquífero Piranema, e desde o seu início foi muito criticado por grupos ambientalistas, moradores, pela Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro – UFRRJ e pelo próprio Comitê Guandu. No momento mais crítico do processo foi aberta uma Câmara Técnica pelo Comitê Guandu, através da resolução 61/2011, a Câmara Técnica Temporária do Aquífero Piranema; para a então discussão dos impactos e irregularidades do empreendimento, porém por razões

não totalmente esclarecidas, essa não produziu nenhum material, tendo o seu termino de acordo com a resolução que a institui, nove meses após em uma conturbada reunião de plenária, onde o aterro sanitário era tratado como fato consumado.

A deputada Aspásia Camargo, presidiu uma audiência pública, 27/05/2011 sobre a implantação do aterro. Na ocasião foram solicitados mais informações sobre o empreendimento e seus riscos, mas sem maiores desdobramentos.

O Comitê Guandu manifestou-se contra a instalação do aterro, mas não necessariamente produzindo alguma reação mais contundente, além da já citada câmara técnica. Na ocasião houve inclusive um certo nível de desconforto, devida à Comissão Acadêmica da UFRRJ esperar um posicionamento mais enfático do Comitê Guandu.

O fato é que a decisão de implantar o aterro em Seropédica se mostrou como a solução mais viável do ponto de vista político, uma vez que aterro controlado de Gramacho operava por intermédio de liminares e com data para encerrar as operações. Também vale lembrar que a tentativa de instalação do CTR no bairro de Paciência não evolui pela pressão dos moradores principalmente pelo período eleitoral. E mesmo com a repercussão do caso na mídia, o fato é que o CTR Seropédica iniciou as operações em Abril de 2011, segundo o site do consórcio.

Desta forma e observado os exemplos aqui apresentados percebe-se que muito embora o retórico discurso ambiental se proponha a definir conceitos, marca territórios e evocar as partes a uma batalha com status não menos que épica, a realidade parece não alcançar o desejo da sociedade materializado na legislação.

Na visão de (BARBOSA, 1994) a sociologia contemporânea caracteriza a sociedade acidental e moderna como individualista. Neste sentido se coloca como centro das interações e estabelece que a sua relação com as coisas é mais importante que a relação dele com os seus pares.

Neste contexto, temos que o conflito ambiental pode ser entendido da seguinte maneira:

Ao evidenciar a desigualdade distributiva e os múltiplos sentidos que as sociedades podem atribuir a suas bases materiais, abre-se espaço para a percepção e a denúncia de que o ambiente de certos sujeitos sociais prevaleça sobre o de outros, fazendo surgir o que se veio denominar de “conflitos ambientais”. [...] (ACSELRAD, 2010 p.109).

Que no meio urbano é caracterizado por uma dinâmica de relações e disputas de poder que produz distintas matrizes discursivas [...] (COSTA; BRAGA, 2002).

Barbosa (1994), sobre discurso dos países ricos temendo a destruição das suas fontes de recursos naturais e matérias-primas, cita:

Os seus cientistas, ecologistas, técnicos governamentais, e até banqueiros e empresários, tentam convencer os países pobres de que a secular forma ocidental de exploração indiscriminada dos recursos naturais é danosa para todos e de que desenvolvimento não significa necessariamente "mais", e sim "melhor" Hardin, 1974; Drummond (1990 apud BARBOSA, 1994, p. 273).

Contextualizando no tempo e espaço (BREDARIOL; MAGRINI, 2001) afirmam que os conflitos ambientais ganharam notoriedade na década de 70, principalmente nos Estados Unidos envolvendo organizações de base comunitária, movimentos ecológicos, indústrias entre outros.

Guerra et al (2007) acrescenta afirmando que desde então observa-se uma significativa hipertrofia do debate sobre visões de iminentes catástrofes ecológicas, que colocariam em risco a vida do homem no planeta.

E nesse contexto que surgem as propostas de salvação da Terra, as quais incluem, entre outros pontos, a necessidade de implementar, mundialmente, um modelo de Desenvolvimento Sustentável (GUERRA et al, 2007).

Exposto isto, conclusivamente pontua-se que a ideia central desta parte do estudo não é de estabelecer uma confusão de conceitos e abordagens do Desenvolvimento Sustentável, mas de sintetizar os níveis da problemática ambiental, abordando criticamente o discurso e a contextualização do problema.

Portanto, estabelecendo desde já um ponto de partida para a autocrítica ao paradigma do Desenvolvimento Sustentável que conforme a definição apresentada no item 2.1, pode ser facilmente distorcida tendo como resultante o seu efeito inverso. Conforme já mencionado o próprio relatório de Brundtland propõem uma metadiscussão sobre o conceito, Logo é sob esse norte que a discussão aqui iniciada se insere.

No subcapítulo seguinte será apresentado de forma resumida o modelo de gestão de recursos hídricos, baseado na participação da sociedade diretamente nas decisões sobre os usos da água na bacia. Ou seja, uma aproximação democrática e equitativa da gestão dos recursos hídricos.

2.3

A origem: Síntese do modelo francês de gestão de recursos hídricos

A França foi um dos primeiros países a fazer a gestão no sentido global de gerenciamento dos recursos hídricos. O marco legal da legislação francesa é a Lei 64-1.245 de 16 de Dezembro 1964. Esta foi estruturada em três títulos abaixo elencados (tradução livre):

Título I: Combate a Poluição e Recuperação dos Corpos Hídricos;

Título II: Regime de Distribuição da Água;

Título III: Disposições Gerais.

A norma jurídica francesa define que os principais entes do sistema são os Comitês de Bacia e as Agências de Águas, vindo posteriormente a se tornar o modelo de referência para legislação brasileira (SANTOS, 2002).

Os Comitês de Bacia franceses tem como característica a grande número de representantes dos três colegiados: Usuários, Sociedade Civil e Poder Público, daí a denominação “Parlamentos das Águas” (PROAGUA, 2001).

“A partir de 1986, a representação do estado passou a ocupar somente 20% dos assentos; o restante (13,33% do total) foi destinado às diversas organizações civis, principalmente aquelas de interesse difuso” (PROAGUA, 2001).

Isto resultou em uma proporcionalidade nos Comitês de Bacia verificados, tipo: 40/ 40/ 20, respectivamente, Usuários/ Sociedade Civil/ Poder Público.

Representação	Sociedade Civil <i>Collectivités Territoriales</i>	Usuários <i>Usagers</i>	Poder Público <i>Etat</i>	Total
Comitês de Bacia				
Comité de Bassin Artois Picardie	32	32	16	80
Comité de Bassin Loire-Bretagne	76	76	38	190
Comité de Bassin Rhône-Méditerranée	66	66	33	165
Comité de Bassin Rhin-Meuse	40	40	20	100
Comité de bassin Seine-Normandie	74	74	37	185
Comité de Bassin Adour-Garonne	54	54	27	135

Tabela 1: Quantidade de membros por representação dos principais comitês franceses.

Fonte: Site de internet dos respectivos Comitês e Agências de Águas

- Comité de Bassin Artois Picardie: <http://www.eau-artois-picardie.fr/Le-Comite-de-bassin,2469.html>

- Comité de Bassin Loire-Bretagne: http://www.eau-loire-bretagne.fr/comite_de_bassin/role_et_missions/

- Comité de Bassin Rhône-Méditerranée: <http://www.eaurmc.fr/le-bassin-rhone-mediterranee/le-comite-de-bassin-rhone-mediterranee.html>

- Comité de Bassin Rhin-Meuse: http://www.eau-rhin-meuse.fr/assemblees/cb_role.htm

- Comité de Bassin Seine-Normandie: <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=7541&MP=7531-5294>

- Comité de Bassin Adour-Garonne: <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/espace-instances.html>

A França atualmente possui 12 regiões hidrográficas, conforme figura abaixo:



Figura 9: Divisão Hidrográfica da França

Fonte: Eaufrance, disponível em: http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique143&id_article=687

Nota 1: Compreendem unidades hidrográficas fora da Europa: *Guadeloupe e Martinique*, (América Central), *Guyane*, (América do Sul), *Reunion e Mayotte* (Oceano Índico) e *Corse* (Mar Mediterrâneo).

Nota 2: A coincidência de cor entre de bacias de Rhône-Méditerranée e Corse, dar-se-á em função de possuírem a mesma Agência de Águas

A Lei 64-1245 também foi pioneira conforme coloca (PIRES, 2001, p.95, in MAGRINI at al, 2001) ao pressupor a aplicação dos princípios “usuário-pagador e poluidor pagador”, servindo de base para instituição da cobrança da água.

O segundo ente da gestão hídrica francesa, as Agências de Águas, porém antes é importante pontuar um ator intermediário do sistema francês, e que consistem nos Conselhos Administrativos das Agências de Águas. Esses conselhos tem a função de regular as atividades das Agências de Águas através das deliberações do Comitê de Bacia.

Na figura abaixo é apresentado de forma básica qual a interação entre os entes no sistema:

Comitês de Bacia

Conselho Administrativo e,

Agência de Águas.

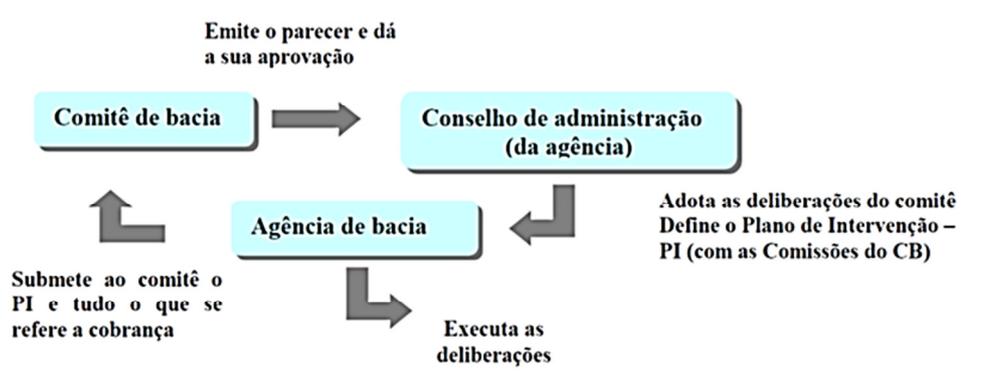


Figura 10: Esquema de funcionamento do sistema francês de gestão hídrica.
Fonte: PROAGUA, 2001

Quanto as Agências de Águas, essas têm e o papel de executar as decisões deliberadas nos respectivos Comitês de Bacia. (MACHADO, 2003; PIRES, 2001) observam que as agências são de tutela do Ministério do Meio Ambiente francês.

Santos (2002) nomeia as principais atribuições das Agências de Águas:

- Preparar planos quinquenais (SDAGE) de bacia e acompanhar a sua implementação;
- Preparar os estudos econômicos e financeiros relativos aos planos e sugerir os Valores a serem cobrados pelo uso da água;
- Arrecadação e gestão dos recursos oriundos da cobrança;
- Financiar, principalmente através de empréstimo a juros subsidiados, os usuários públicos e privados para aplicação em intervenções previstas no plano.

Em 1992 foi publicada a Lei 92-3, com objetivo corrigir brechas legais existentes na Lei 64-1245, assim como atualizar a legislação com a nova realidade social, política e econômica do país (PIRES, 2001, apud MAGRINI at al, 2001).

Pires (2001, apud MAGRINI at al, 2001), aponta alguns fatos marcantes contribuíram para esta mudança:

- As secas recorrentes, agravadas pelo aumento da demanda pela água, principalmente da agricultura irrigada;
- A insuficiência dos sistemas de saneamento, pouco mais da população francesa estava ligada a uma estação de tratamento de águas servidas;
- Maior interesse da sociedade como um todo pela questão do uso da água, seu impacto sobre o meio ambiente e a proteção das áreas passíveis de serem atingidas.

A Lei 92-3 institui dos importantes instrumentos de gestão no modelo francês:

- *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SDAGE*;

É um Plano Diretor que define as diretrizes a serem implantadas pelo Comitê e, é elaborado a cada 5 anos.

- *Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux SAGE*.

São planos de gestão a serem desenvolvidos no âmbito de uma bacia específica ou área específica.

Machado (2003) observa que os Planos Diretores (SDAGE) constituem o documento de referência de gestão, norteando diretamente os Planos de Gestão (SAGE).

Como se pôde ver neste breve resumo, a França estabeleceu o forte arcabouço técnico e legal para gestão das águas, e que foi de encontro com acordos e políticas desenvolvidas posteriormente, especialmente com a criação da União Europeia (UE). Assim a partir da formação desta união de países europeus em 1993, os Estados-Membros acordaram sistematicamente políticas comuns para os seus integrantes. Neste contexto, foi aprovada a Diretiva 2000/60/CE que definiu regras de gestão das águas para os países integrantes da UE. Esta diretiva também definiu um cronograma de metas a serem alcançadas por etapas até o ano de 2015.

Observa-se então que o modelo de gestão francês foi focado no controle da poluição, sendo sistematicamente modificado de modo a criar uma estrutura legal capaz de sustentar um complexo sistema de gestão (SANTOS, 2002), e atualmente é utilizado como base para diversos países na América Latina além do Brasil, exemplo: Venezuela e México.

Prosseguindo, apresenta-se então o subcapítulo seguinte que abordará a legislação que norteia a gestão das águas no estado do Rio de Janeiro. Todo o desenvolvimento deste item do estudo teve como referências as obras: Base Legal para a Gestão das Águas do Estado do Rio de Janeiro -1997/2011 (INEA, 2011) e Conjunto de Normas Legais: Recursos Hídricos (MMA, 2011).

2.4

Panorama legal das águas

O Direito Ambiental é importantíssimo para a garantia da qualidade de vida de nossa sociedade, sendo ao mesmo tempo uma garantia de preservação das demais formas de vida, bem como dos recursos florestais, hídricos e minerais de nosso país (GUSMÃO, 2006).

2.4.1

Dados históricos

A história mostra que problemas ambientais envolvendo a água são recorrentes, e o arcabouço legal serve para evidenciar este fato.

Em 1617, na administração de Rui Vaz Pinto foi instituído o imposto sobre o vinho, como forma de financiar as obras de abastecimento para a população que na época era de aproximadamente 4.000 habitantes. O rio Carioca era o principal manancial da então cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro (CEDAE, 2012).

Santa Ritta (2009) conta que as primeiras experiências de abastecimento eram baseadas em aquedutos que alimentavam diversos chafarizes distribuídos pela cidade.



Fotografia 11: Chafariz da Glória por Halley P. Oliveira
Fonte: Panorama Rio – Google Maps (sob licença *Creative Commons*)

Criado em 1772, o chafariz da Glória situado na que hoje é chamada de rua da Glória, recebia as águas também do rio Carioca. Foi tombado em 1937 e atualmente serve de fachada para uma elevatória da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE. (SANTA RITTA, 2009).

Outro exemplo pode ser dado pelo Decreto Imperial 577, publicado na Portaria de 11 de Dezembro de 1861, onde o então Imperador do Brasil Dom Pedro II ordenou o plantio e conservação das Florestas da Tijuca e das Paineiras, em resposta a um período de escassez de água que atingia a cidade na época.

Percebe-se então, que na intenção de proteger os mananciais é possível identificar uma ação de gestão ambiental, em resposta a um cenário adverso e um exemplo de produção legislativa em prol da conservação do ambiente.

Embora este estudo tenha abrangência no domínio do estado do Rio de Janeiro, o item a seguir tem o propósito de abordar as principais leis em nível federal que tenham alcance no objeto de estudo.

2.4.2

Legislação em âmbito federal

Com o final do império já como república o Brasil dá os seus primeiros passos para construção de uma estrutura legal voltada para a proteção dos recursos hídricos e institui o Código das Águas, pelo Decreto nº 24.643 de 10 de Julho de 1934.

Contudo, Torres (2006) observa que a lei foi criada com enfoque a proteção das águas para fins de geração de energia.

Milaré (2005 apud FREIRIA 2007) corrobora e completa da seguinte forma:

“Estruturalmente, o Código de Águas é dividido em duas partes. A primeira trata das águas em geral e de seu domínio. A segunda trata do aproveitamento dos potenciais hidráulicos e estabelece uma disciplina legal para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.”

Percebe-se que muito embora o Código das Águas seja a primeira legislação ambiental direcionada aos recursos hídricos, esta lei atendeu os interesses do país naquele momento, e estes à época, eram pouco comprometidos com a questão ambiental.

Freiria (2007) acrescenta ao confrontar a Lei com a Constituição Federal de 1988:

O Código das Águas está, em grande parte, superado, especialmente nos seus artigos 68 a 95, que trata do aproveitamento das águas particulares, estando essas disposições revogadas por serem públicas todas as águas, por força da Constituição Federal de 1988 que estabelece que todas as águas são públicas.

A Constituição Federal de 1988, CF/88, trouxe uma nova perspectiva para a questão dos recursos hídricos no país, ao definir que as todas as águas em território nacional são de domínio público.

Outro direito introduzido pela CF/88, no art. 225, define que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No texto observam-se conceitos chaves, onde o primeiro deles é: “ecologicamente equilibrado”, ou seja, em consonância com os demais indivíduos e elementos do sistema. Segundo Perin Junior (2002) observa: “[...] meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem jurídico, constitucionalmente protegido, não podendo ser desmembrado em parcelas individuais. Seu desfrute é necessariamente comunitário e reverte ao bem-estar individual”.

O termo seguinte fala do “uso comum do povo”, referindo-se a coletividade.

O artigo finaliza com a expressão “para as presentes e futuras gerações”, análoga a ideia central do desenvolvimento sustentável.

Ainda na CF/88, (PORTO, M.F.A., PORTO, R.L, 2008) observam que em seu artigo 21, é atribuída a União a responsabilidade de instituir o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, assim como definir os critérios de outorga de direitos de uso. Ainda segundo os autores observam, este artigo da CF/88 deu origem a Lei 9433/97.

A **Política Nacional de Recursos Hídricos** (PNRH), instituída pela Lei 9344/97, estruturou toda a gestão das águas no território brasileiro. No artigo primeiro são definidos os fundamentos conforme transcrição abaixo:

- 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 PNRH consagrou os Comitês de Bacia Hidrográfica como gestores das águas e consolidou pontos chaves no modelo de gestão, fundamentando legalmente a unidade de gestão conforme a citação abaixo:

[...] Hoje no Brasil, os recursos hídricos têm sua gestão organizada por bacias hidrográficas em todo o território nacional, seja em corpos hídricos de titularidade da União ou dos Estados. (PORTO, M.F.A., PORTO, R.L, 2008)

Ainda, segundo observa Porto, M.F.A., Porto, R.L, (2008) a ideia ganhou força no início dos anos 1990 quando os Princípios de Dublin foram acordados na reunião preparatória para a Rio-92.

Magrini e Santos (2001, p.110) acrescentam também que a bacia hidrográfica como unidade de gestão rompeu com o conceito baseado na divisão politico-administrativa,[...] onde as ações eram implantadas em níveis federal, estadual e municipal.

A PNRH criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH) definindo o arranjo institucional dos diversos entes que responsáveis por aspectos relacionados a gestão ambiental dos recursos hídricos:

O SINGRH tem os seus objetivos definidos no seu artigo 32, tais quais:

I - Coordenar a gestão integrada das águas;

II - Arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

III - Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;

IV - Planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

V - Promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

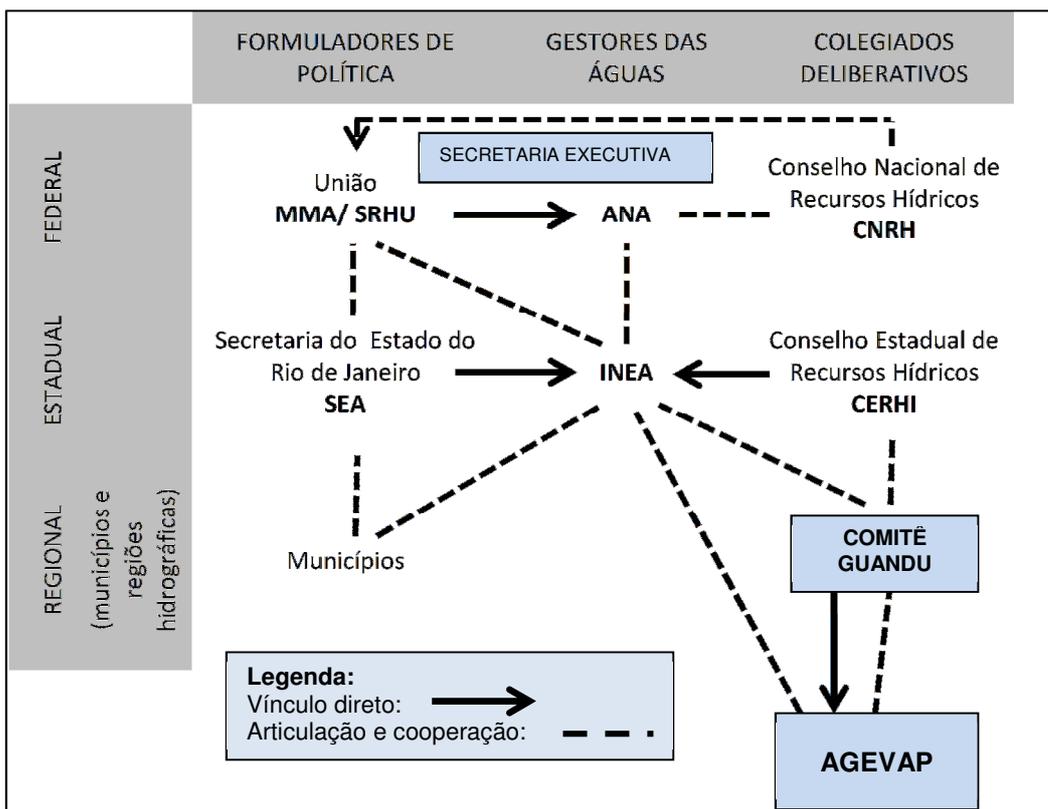


Figura 12 : Organograma do SINGRH sob a perspectiva do Comitê Guandu. Modificado de INEA, 2011.

O Artigo 34 institui o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e, o artigo 35 define as suas competências apresentadas a seguir de forma resumida⁸:

- Analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos;
- Estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;
- Arbitrar conflitos sobre recursos hídricos;
- Deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados;
- Aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica;
- Estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; e
- Aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução.

8 - Disponível em: http://www.cnrh.gov.br/sito/index.php?option=com_content&view=article&id=1

De acordo com seu regimento interno, definido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) através da Portaria 377/2003, a plenária do CNRH é formada pelas seguintes cadeiras:

I- o Ministro de Estado do Meio Ambiente;

II- o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente;

III- um representante de cada um dos seguintes Ministérios:

- a) da Fazenda;
- b) do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- c) das Relações Exteriores;
- d) dos Transportes;
- e) da Educação;
- f) da Justiça;
- g) da Saúde;
- h) da Cultura;
- i) do Desenvolvimento Agrário;
- j) do Turismo; e
- l) das Cidades;

IV- dois representantes de cada um dos seguintes Ministérios:

- a) da Integração Nacional;
- b) da Defesa;
- c) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- d) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- e) da Ciência e Tecnologia;

V- três representantes de cada um dos seguintes Ministérios:

- a) do Meio Ambiente; e
- b) de Minas e Energia;

VI- um representante de cada uma das seguintes Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Aquicultura e Pesca; e
- b) de Políticas para as Mulheres;

VII- dez representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

VIII- doze representantes de usuários de recursos hídricos; e

IX - seis representantes de organizações civis de recursos hídricos.

Todo o capítulo III do título II é dedicado aos Comitês de Bacia, nele são definidos aspectos como:

Área de atuação do Comitê;

— Bacia Hidrográfica ou grupamento desta;

Competências;

— Arbitrar, em primeira instância dos usos da água na área de gestão.

Composição;

— Usuários diretos, seguimentos da sociedade civil e poder público.

Assim como quem são os responsáveis pela direção do órgão: Presidente e Secretário, através de eleição interna.

Os artigos 41 a 44 tratam das Agências de Águas, que são secretarias executivas que tem a função de oferecer suporte operacional, técnico e administrativo aos respectivos Comitês de Bacia, do qual são subordinadas. Sua composição é condicionada a existência de um Comitê de Bacia, assim como a viabilidade financeira para mantê-la.

No que tange as atribuições das Agências de Bacia, de forma resumida temos as agências são responsáveis pela implantação e implementação dos instrumentos de gestão definidos na Política Nacional de Recursos Hídricos.

A legislação básica e específica as Agências de Bacias, são as seguintes:

Lei nº 9.984/2000 - Cria a Agência Nacional de Águas (ANA) com a missão de regular o uso da água dos rios e lagos de domínio da União, assegurando quantidade e qualidade para usos múltiplos, e implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, um conjunto de mecanismos, jurídicos e administrativos, que visam o planejamento racional da água com a participação de governos municipais, estaduais e sociedade civil.

Lei nº 9.790/1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Lei nº 10.881/2004 - 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.

Do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), temos três resoluções quanto a classificação e enquadramento dos corpos hídricos:

Resolução nº 357/2005 - Dispõe sobre a classificação dos corpos de água diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

Resolução nº 396/2008 - Dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas e dá outras providências.

Resolução nº 430/11 - Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, temos as seguintes resoluções (CNRH):

Resolução nº 15/01 - Estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas.

Resolução nº 16/01 - Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Resolução nº 17/01 - Estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.

Resolução nº 22/02 - Estabelece diretrizes para inserção das águas subterrâneas no instrumento Planos de Recursos Hídricos.

Resolução nº 29/02 - Define diretrizes para a outorga de direito de uso de recursos hídricos quanto ao aproveitamento dos recursos minerais.

Resolução nº 32/03 - Institui a Divisão Hidrográfica Nacional.



Figura 13: Divisão Hidrográfica Nacional (Resolução nº 32/2003)

Fonte: Disponível em: www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14

Resolução nº 37/04 - Estabelece diretrizes para a outorga de direito de uso de recursos hídricos para a implantação de barragens em corpos de água de domínio dos Estados, do Distrito Federal ou da União.

Resolução nº 65/06 - Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental.

Resolução nº 66/06 - Aprova os mecanismos e os valores de cobrança referentes aos usos de recursos hídricos para a transposição das águas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul para a bacia hidrográfica do rio Guandu.

Resolução nº 91/08 - Dispõe sobre procedimentos gerais para enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos.

Resolução nº 92/08 - Estabelece critérios e procedimentos gerais para proteção e conservação das águas subterrâneas no território brasileiro.

2.4.3

Legislação estadual sobre recursos hídricos

A base da Gestão Hídrica no estado do Rio de Janeiro é a Lei nº 3.239/1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI), além de regulamentar a Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VIII.

Conforme já mencionado a lei materializou juridicamente no âmbito do estado, a Política Nacional definida na Lei 9433/1997.

Contudo são observáveis diferenças entre as normas, principalmente, quando a lei estadual tange as especificidades das bacias do estado. No que se refere aos instrumentos de gestão, a legislação estadual estabeleceu além daqueles já instituídos na Política Nacional, mais dois instrumentos que serão aqui categorizados como técnicos estruturantes, conforme o rol abaixo:

- Instrumentos Técnicos:

Os **Planos de Bacia Hidrográfica** (PBH) são planos desenvolvidos no âmbito de uma região hidrográfica (bacia) definida. Sua constituição básica deve contemplar:

- I - as caracterizações sócio-econômica e ambiental da bacia e da zona estuarina;
- II - a análise de alternativas do crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- III - os diagnósticos dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos e aquíferos;
- IV - o cadastro de usuários, inclusive de poços tubulares;
- V - o diagnóstico institucional dos Municípios e de suas capacidades econômico-financeiras;
- VI - a avaliação econômico-financeira dos setores de saneamento básico e de resíduos sólidos urbanos;
- VII - as projeções de demanda e de disponibilidade de água, em distintos cenários de planejamento;
- VIII - o balanço hídrico global e de cada sub-bacia;
- IX - os objetivos de qualidade a serem alcançados em horizontes de planejamento não-inferiores aos estabelecidos no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PE-RHI);

X - a análise das alternativas de tratamento de efluentes para atendimento de objetivos de qualidade da água;

XI - os programas das intervenções, estruturais ou não, com estimativas de custo;
e

XII - os esquemas de financiamentos dos programas referidos no inciso anterior, através de:

a) - simulação da aplicação do princípio usuário-poluidor-pagador, para estimar os recursos potencialmente arrecadáveis na bacia;

b) - rateio dos investimentos de interesse comum; e

c) - previsão dos recursos complementares alocados pelos orçamentos públicos e privados, na bacia.

Enquadramento dos corpos de água seguindo o seu uso preponderantes, de modo a assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas, diminuindo os custos de combate à poluição. (ANA, 2002, p. 11)

Para Porto, M.F.A., Porto, R.L. (2008), este instrumento tem objetivo a construção de um consenso, pois amplia a possibilidade de planejamento tradicional, mediante aos processos de negociação entre as partes, inclusive numa das questões mais difíceis da gestão de bacias que é a integração com a gestão territorial.

Porém, Perry e Vanderklein (1996 apud ANA, 2007, p. 31), afirmam que para as metas do enquadramento ocorram de forma equilibrada e, por conseguinte sejam exequíveis é necessário que haja os seguintes requisitos:

- Embasamento de caráter institucional e legal;
- Embasamento de caráter político;
- Embasamento de caráter técnico.

Para Granziera (2001 apud ANA, 2007, p.23) o enquadramento dos corpos hídricos possui um sentido de proteção da saúde pública, uma vez que há a segregação da água de acordo com o seu uso preponderante.

Atualmente o enquadramento dos corpos hídricos é feito com base na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Nº 357/2005, dividindo as águas doces, salobras e salinas em 13 classes de qualidade, conforme quadro a seguir:

Nota 9: A Resolução 357/2005 substitui a Resolução CONAMA 20/1986. A Resolução 12/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que também tratava da matéria foi revogada.

Tipo	Classe de qualidade	Uso preponderante
Águas doces (salinidade ≤ 0,5%)	Especiais	a) ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção; b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e, c) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.
	Classe 1	a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho ¹ ; d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e e) à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.
	Classe 2	a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho ¹ ; d) à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e e) à aquicultura e à atividade de pesca.
	Classe 3	a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado; b) à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; c) à pesca amadora; d) à recreação de contato secundário; e e) à dessedentação de animais.
	Classe 4	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.
Águas salobras (salinidade >0,5% e <30%)	Especiais	a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral; e, b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.
	Classe 1	a) à recreação de contato primário ¹ ; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à aquicultura e à atividade de pesca; d) ao abastecimento para consumo humano após tratamento convencional ou avançado; e e) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película, e à irrigação de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto.
	Classe 2	a) à pesca amadora; e b) à recreação de contato secundário.
	Classe 3	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.
Águas salinas (salinidade ≥30%)	Especiais	a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral; e b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.
	Classe 1	a) à recreação de contato primário ¹ ; b) à proteção das comunidades aquáticas; e c) à aquicultura e à atividade de pesca.
	Classe 2	a) à pesca amadora; e b) à recreação de contato secundário.
	Classe 3	a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.

Quadro 3 :Classificação dos corpos hídricos a partir da Resolução 357/ 2005.

Nota 1: Redação dada pela Resolução CONAMA 274/2000.

Contudo, Freiria (2007) pontua que deve ser observada ainda a Portaria 518/2004 do Ministério da Saúde que estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

A Resolução 357/2005 quando da sua publicação era basicamente dividida em duas partes, que tratavam tanto do enquadramento dos corpos hídricos como dos padrões de lançamento de efluentes, no entanto esta sofreu uma alteração significativa a partir da publicação da Resolução 430/2011, que estabeleceu novos padrões de lançamento de efluentes passando a ser então a principal referência na matéria.

A **Outorga** é o ato administrativo mediante o poder público concede o uso da captação de água pelo outorgante por período definido. (HORA et al, 2001, p. 147 in MAGRINI e al, 2001)

É importante destacar que a outorga representa o poder disciplinador do poder público para atender à sua obrigação de fazer valer a equidade entre os usuários da água. Constitui direito intransferível do poder público, o qual dá aos usuários a autorização formal, inalienável, para uso de recursos hídricos, por prazos preestabelecidos. (PORTO, M.F.A., PORTO, R.L, 2008)

Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos consistem em uma base de dados dos mais diferentes aspectos de uma bacia hidrográfica, de modo a possibilitar o acesso as variáveis de gestão. (SANTOS, 2007)

O artigo 32 da lei 3239/1999 define o objetivo do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SEIRHI):

- I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre as situações qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Estado; bem como, os demais informes relacionados aos mesmos;
- II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos, em todo o território estadual; e
- III - fornecer subsídios à elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI) e dos diversos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH's)

Basicamente temos que o SEIRHI consiste em Sistema de Suporte a Decisão (SSD), a lei 3239/1999, especifica o objetivo do sistema que consiste em coletar dados de diferentes fontes, tratar os dados recebidos para fase seguinte,

ou armazenamento (banco de dados) e finalmente recuperá-los no seu formato original ou ainda submetido a sistemas e padrões convenientes.

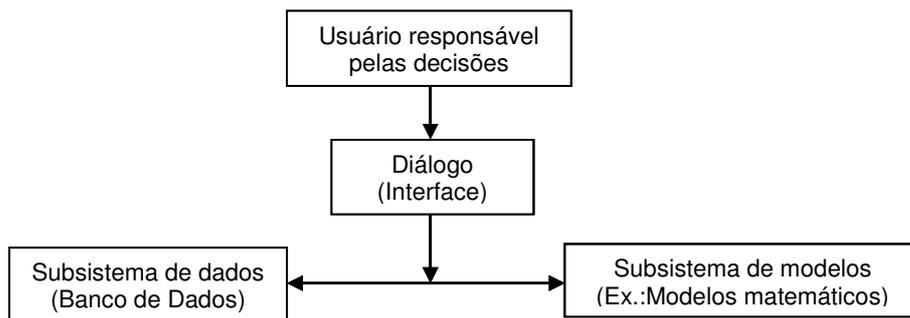


Figura 14: Componentes de um Sistema de Suporte a Decisão (SSD)
Fonte: Modificado de Braga, Barbosa e Nakayama (1998).

- Técnicos Estruturantes

Estes instrumentos foram assim classificados no âmbito deste estudo, em função da abrangência de sua aplicação, assim como pelos aspectos políticos que os orientam, à medida que articulam com diferentes atores e variáveis.

A legislação estadual de recursos hídricos determina que os PBHs constituam a base do **Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI)**, que:

[...] constitui-se num diploma diretor, **visando fundamentar e orientar a formulação e a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos**, e o gerenciamento dos mesmos (grifo próprio).

A Lei 3239/1999 define elementos constitutivos do plano, tais como:

- I - as características socioeconômicas e ambientais das bacias hidrográficas e zonas estuarinas;
- II - as metas de curto, médio e longo prazos, para atingir índices progressivos de melhoria da qualidade, racionalização do uso, proteção, recuperação e despoluição dos recursos hídricos;
- III - as medidas a serem tomadas, programas a desenvolver e projetos a implantar, para o atendimento das metas previstas;
- IV - as prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- V - as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VI - as propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos;
- VII - as diretrizes e os critérios para a participação financeira do Estado, no fomento aos programas relativos aos recursos hídricos;

- VIII - as diretrizes para as questões relativas às transposições de bacias;
- IX - os programas de desenvolvimentos institucional, tecnológico e gerencial, e capacitação profissional e de comunicação social, no campo dos recursos hídricos;
- X - as regras suplementares de defesa ambiental, na exploração mineral, em rios, lagoas, lagunas, aquíferos e águas subterrâneas; e
- XI - as diretrizes para a proteção das áreas marginais de rios, lagoas, lagunas e demais corpos de água.

Atualmente esta em fase de elaboração o PERHI-RJ, pela Fundação COPPETEC/ COPPE da UFRJ, através de contrato firmado com o INEA. O Plano Diretor, que segundo cronograma tem conclusão para março de 2013, terá as seguintes etapas (COPPETEC, 2012):

- Etapa 1 - Mobilização, Consolidação do Plano de Trabalho;
- Etapa 2 - Elaboração do diagnóstico;
- Etapa 3 - Elaboração dos estudos estratégicos;
- Etapa 4 - Elaboração do Plano;
- Etapa 5 - Estruturação dos Relatórios do Plano.

O plano que tem a participação de vários entes (SEGRHI) terá uma perspectiva de alcance de 20 anos e tem como um dos seus objetivos estabelecer diretrizes, para elaboração dos planos de bacias hidrográficas no estado do Rio de Janeiro (COPPETEC, 2012).

Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos ainda não foi materializado; o programa como o próprio nome diz tem como objetivo a revitalização e conservação dos recursos hídricos. Tem como orientação além da Lei 3239/1999 o Plano Plurianual do estado, que atualmente se encontra no seu primeiro ano de vigência (2012-1015). Dentro do contexto das políticas públicas voltadas para o meio ambiente no estado, esta inserido no âmbito da Agenda Azul (SEPLAG, 2011)

Em junho de 2011, foi regulamentado pelo Decreto 42.029, definido basicamente a fonte dos recursos para implementação do programa dentre elas o: Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI e o Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM.

- Econômicos

Cobrança pelo uso da água e pela diluição de efluentes consiste no único instrumento de gestão de caráter econômico. O objetivo da instituição da cobrança da água consiste em:

- I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - incentivar a racionalização do uso da água; e
- III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH's).

Este instrumento este diretamente vinculado à outorga, uma vez que a cobrança ocorre a partir do cadastro de outorgados.

A **Lei nº 4.247/03** - Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Define os critérios para a cobrança de água no estado.

A lei define que estão passivos de cobranças os seguintes usos

- I. derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo d'água;
- II. extração de água de aquífero;
- III - lançamento, em corpo de água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo hídrico.

A lei isenta de cobrança alguns usos considerados insignificantes, conforme quadro que se segue:

Nas as derivações e captações para:	Parâmetros	OBS
Usos de abastecimento público	0,4 l/s	Com seus efluentes correspondentes.
Usos industriais ou na mineração	0,4 l/s	
Usos agropecuários	0,4 l/s	
Usos de aquicultura	0,4 l/s	
Os usos de água para geração de energia elétrica em pequenas centrais hidrelétricas (PCHs)	≤1MW (potência instalada)	Uso não consultivo.
As extrações de água subterrânea	<5.000 l/d	Com seus efluentes correspondentes. Salvo produtor rural (vide uso agropecuário)

Quadro 4: Usos insignificantes e seus parâmetros

Fonte: Lei 4247/2003.

Nota 1: A aquicultura é considerada um uso não consultivo e a atividade também compreende o processamento da cultura ou criação.

A legislação estabelece que a cobrança ocorra tanto para aspectos de derivações, captações e aproveitamentos para o setor elétrico; como para lançamento de efluentes, diluição, transporte ou assimilação.

A arrecadação da cobrança é direcionada para Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI) atualmente gerido pelo INEA, onde então são aplicados os critérios definidos no artigo 11 da lei 3239/1999, definidos de acordo com a **Lei nº 5.234/2008**, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Sendo assim, do valor arrecadado e observadas as disposições da Lei 5.234/2008, temos a seguinte proporcionalidade:

90 % da arrecadação com a cobrança para a bacia arrecadadora

- No caso em questão, o Comitê Guandu

10% para o órgão gestor dos recursos hídricos

- No caso o INEA

A lei observa ainda que em função da transposição das águas do Rio Paraíba do Sul, deve ser repassada 15% da arrecadação de água bruta para a bacia do rio Paraíba do Sul, incidente somente na bacia do rio Guandu.

Lei nº 5.101/07 - Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente – INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais.

Lei nº 5.639/10 Dispõe sobre os contratos de gestão entre o órgão gestor e executor da política estadual de recursos hídricos e entidades delegatárias de funções de agência de água relativos à gestão de recursos hídricos de domínio do Estado, e dá outras providências.

Do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), as seguintes resoluções:

Resolução nº 02/01 - Cria as Câmaras Técnicas do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

Resolução nº 03/02 - Retifica a resolução CERHI nº 002, no que concerne à publicidade de suas reuniões, ações e atos.

Resolução nº 05/02 - Estabelece diretrizes para a formação, organização e funcionamento de Comitê de Bacia Hidrográfica, de forma a implementar o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Resolução nº 07/03 - Dispõe sobre procedimentos e estabelece critérios gerais para instalação e instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Resolução nº 09/03 - Estabelece critérios gerais sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.

Resolução nº 13/05 - Aprova critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos no âmbito da área de atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim.

Resolução nº 15/06 - Aprova o plano de gestão ambiental para a Bacia da Região dos Lagos e Rio São João que consta da Resolução CILS J nº 005, de 11 de maio de 2006 e no processo E-07/101.021/2006.

Resolução nº 17/06 - Aprova a modificação na estrutura de câmaras técnicas do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro.

Resolução nº 18/06 - Aprova a definição das regiões hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro.

Resolução nº 20/07 - Aprova o plano estratégico de recursos hídricos das Bacias Hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim, aprovado com o Comitê Guandu em sua Resolução nº 013, de 8 de dezembro de 2006, que consta do processo E-07/100.115/2007.

Resolução nº 21/07 - Aprova critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos no âmbito da área de atuação do Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos Rios São João e Una, aprovada pelo comitê em sua Resolução nº 010 de 21 de dezembro de 2006 e constante no processo E-07/100.270/2007.

Resolução nº 34/08 - Aprova o plano preliminar de recursos hídricos da bacia do rio Macaé.

Resolução nº 38/09 - Aprova o caderno de ação na área de atuação do BNG2 do plano de recursos hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul como orientador das ações e investimentos a serem realizados pelo Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Rio Dois Rios.

Resolução nº 44/10 - Dispõe sobre os limites de custeio administrativo das entidades delegatárias de funções de agência de água e dá outras providências.

Resolução nº 45/10 - Dispõe sobre as questões relacionadas ao contrato de gestão a ser celebrado entre o Instituto Estadual do Ambiente - INEA e a Associação Pró-Gestão de Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - AGEVAP, com interveniência dos comitês de bacia das regiões hidrográficas do Médio Paraíba do Sul, do rio Dois Rios, do rio Piabanha e do Baixo Paraíba do Sul.

Resolução nº 46/10 - Dispõe sobre os limites de custeio administrativo da entidade delegatária de funções de agência de água do Comitê de Bacia Lagos São João.

Resolução nº 47/10 - Dispõe sobre as questões relacionadas ao contrato de gestão a ser celebrado entre o INEA e o Consórcio Intermunicipal para a Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do rio São João e zona costeira, com interveniência do Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos rios São João e Una e dá outras providências.

Resolução nº 49/10 - Dispõe sobre o limite de custeio administrativo da entidade delegatária de funções de agência de água do Comitê Guandu.

Resolução nº 50/10 - Dispõe sobre a indicação da entidade delegatária das funções de agência de água e aprova a destinação de recursos financeiros a serem aplicados no contrato de gestão a ser celebrado entre o Inea e a Associação Pró-Gestão de Águas da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (AGEVAP), com interveniência do Comitê Guandu e dá outras providências.

Resolução nº 51/10 - Determina providências a serem tomadas pelos comitês de bacia hidrográfica e pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para a

utilização de recursos disponíveis no Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI).

Do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), as resoluções:

Resolução nº 10/09 - Define mecanismos e critérios para regularização de débitos consolidados referentes à cobrança amigável pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.

Resolução nº 13/10 - Estabelece os procedimentos a serem adotados pelas entidades delegatárias de funções de competência das agências de água para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos, nos termos do art. 9º da Lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010.

Resolução nº 14/10 - Estabelece os procedimentos a serem adotados pelas entidades delegatárias de funções de competência das agências de água para a seleção e recrutamento de pessoal nos termos do art. 9º da Lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010.

Resolução nº 15/10 - Estabelece os procedimentos a serem adotados pelos agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais para regularização do uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.

Resolução nº 16/10 - Estabelece os procedimentos a serem adotados pelas entidades delegatárias de funções de competência das agências de água para a elaboração de termos de referência para subsidiar a contratação de obras, serviços e compras com emprego de recursos públicos, nos termos do art. 9º da Lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010.

Resolução nº 27/10 - Define regras e procedimentos para arrecadação, aplicação e apropriação de receitas e despesas nas subcontas das regiões hidrográficas e do Inea de recursos financeiros do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI).

2.5

Teoria das organizações (TO)

Este subcapítulo tem o objetivo de definir a base teórica para a Análise Institucional proposta como ferramenta de analítica do Comitê de Bacia do Guandu. Assim sendo, primeira parte será destinada a apresentação de um conjunto de referências da Teoria das Organizações (TO), como forma de estabelecer a base construtiva conceitual da dimensão organizacional do Comitê Guandu.

Inicialmente partiremos para algumas conceituações sobre a TO, que para (CHIAVENATO, 2004) “é o modo de pensar sobre as organizações de forma complexa, considerando padrões e regularidades no projeto organizacional e no comportamento”. (DAFT, 2003) afirma que é a forma de analisar as organizações, preocupando-se com métodos e padrões da concepção e do comportamento organizacional.

Na visão de (SERVA, DIAS, ALPERSTEDT, 2010) temos que a TO: “[...] pode utilizar os conhecimentos oriundos de outras ciências a fim de alargar e apurar sua problemática, enriquecer os seus instrumentos conceituais e aperfeiçoar suas técnicas de investigação”.

Corroborando (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002) afirmam que:

A multiplicidade de correntes em teoria organizacional recebe influência das mais diversas áreas, tais como: engenharia, sociologia, psicologia social, administração, antropologia, biologia, política, economia, entre outras. Por este fato, a teoria das organizações abre vários caminhos analíticos, principalmente pela sua interdisciplinaridade, revelando uma riqueza inerente em seus estudos.

Chiavenato (2010) fala que a TO iniciou tratando da metodologia das tarefas e evoluiu para uma área multidisciplinar de grande complexidade nos dias atuais.

Percebe-se que a TO consiste em conjunto de teorias, conhecimentos, experiências e práticas voltadas para o conhecimento e desenvolvimento das organizações. Não obstante abre-se então uma questão de ordem: O que seria então uma organização?

Daft (2003, p. 11) descreve da seguinte maneira: “[...] organizações são (1) entidades sociais que (2) são dirigidas por metas, (3) são desenhadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturados e coordenados e (4) são ligadas ao ambiente externo”.

Lapassade (1977, p. 15), “a organização consiste no grupo dos grupos [...], nível dos aparelhos, de ligações, da transmissão de ordens e da organização burocrática”. Acrescentando (DAFT, 2003) afirma que o principal elemento de uma organização são as relações entre as pessoas que são executadas com base em um objetivo.

Frequentemente, diversos autores buscam modelar conceitualmente uma organização, exemplo em Maximiano (1995):



Figura 15: Modelo conceitual Organizacional
Fonte: Modificado de Maximiano, 1995.

Assim, a partir destas primeiras definições nos aproximamos da sua teoria. Pois conforme coloca (WOLIN, 1961, apud CALDAS et al, 1998 p.61), os estudos organizacionais iniciaram-se século XIX de forma resumida, buscando antecipar e decifrar as estruturas geradas pelo capitalismo industrial.

Do objetivo da TO temos que consiste em:

[...] compreender as organizações enquanto fenômeno social, mas, também, como toda teoria, o caráter normativo e o prescritivo estão igualmente presentes na idealização ou proposta de modelos que sugerem o melhor modo de se organizar, traduzido em instrumentos “úteis” para a prática organizacional (PECI, 2003)

Não obstante, percebe-se que as organizações estão em todos os lugares e com diferentes dimensões. Elas compreendem unidades de relacionamentos entre pessoas voltadas a atingir um objetivo específico, e este objetivo será definido de acordo com o caráter da organização. Maximiano (1995, p. 3), defende que “a sociedade é feita de organizações que suprem as nossas necessidades, com o fornecimento de bens e serviços nos mais diferentes níveis”.

A TO tem raízes históricas baseadas no triunfo da ciência sobre a política (REED apud CALDAS, 1998). Assim sendo, seu início se deu de forma prática através da observação e sistematização detalhada das tarefas. E posteriormente partindo para abordagens mais complexas.

Audet e Déry (1996, apud SERVA, DIAS, ALPERSTEDT, 2010) abordam a formação epistemológica da administração partindo das teorias científicas de Taylor e Fayol, [...]. O campo da Administração surge, durante a Segunda Revolução Industrial, no bojo do discurso cientificista, com a organização científica do trabalho de Taylor (as leis empíricas) e de Fayol (princípios lógicos). Esses autores teriam formado a primeira camada de sedimentação do conhecimento científico da administração

Taylor fundamentou a chamada **Teoria Científica da Administração**, que tinha como objetivo estabelecer um padrão operacional perfeito, baseado na eficiência máxima das tarefas (CHIAVENATO, 2010).

Afirmam (MATOS; PIRES, 2006) que a abordagem de Taylor mudou todo pensamento da época, racionalizando, estabelecendo uma gerência e hierarquizando o trabalho.

Um ponto notável na obra de Taylor é que sua proposta de administração abordava a organização de baixo para cima, tendo como foco as tarefas.

Neste mesmo tempo, Fayol na França propõem a sistematização da organização com uma abordagem inversa de Taylor, definido a chamada **Teoria Clássica da Administração**. Como pode ser verificado em (SOUZA, 2011), que observa “O princípio da unidade de comando é apresentado por Fayol como fundamental, dele derivando outros princípios secundários”.

E a partir deste fundamento, define-se uma das principais características da obra de Fayol: a hierarquização da organização. No esquema abaixo é apresentada essa estrutura, onde o comando é replicado ao longo da estrutura organizacional até o nível operacional.

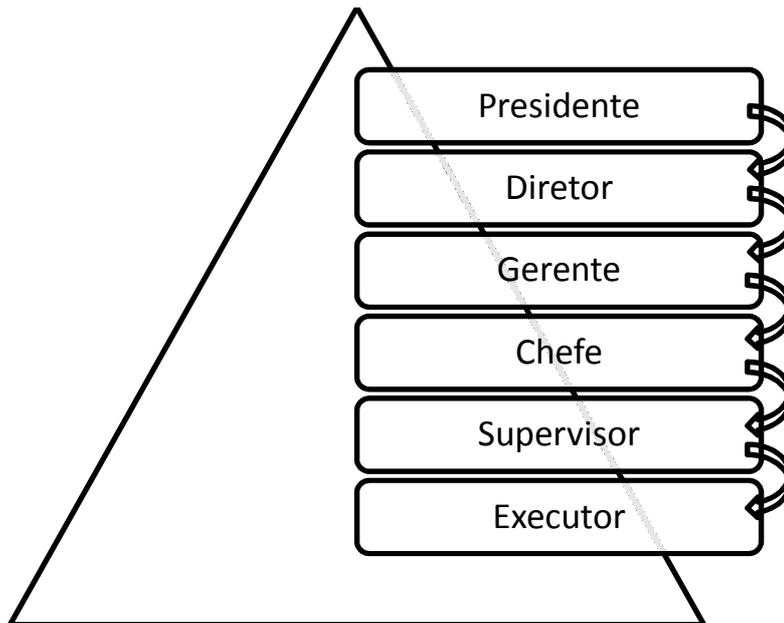


Figura 16: Cadeia Escalar de Fayol.
Fonte: Modificado de Chiavenato, 2010.

A importância do trabalho de Fayol na Administração deu-se tanto pela sistematização de conceitos, assim como pelo desenvolvimento de uma teoria organizacional. Muito embora, seja um teórico polarizado quanto à noção de: comando forte, centralizado e autoritário (PALADINI, 1998)

Sobre a sua influência na administração (SOUZA; AGUIAR, 2011), observa que:

Os conceitos desenvolvidos por Fayol, como executivo e como teórico, [...] demonstram o nascedouro, no início do século XX, de práticas comuns na administração das organizações do século XXI, como a estrutura descentralizada, programas de educação continuada e de sucessão, a adoção de procedimentos denominados benchmarking, o planejamento estruturado e com foco no longo prazo, a governança corporativa e a administração estratégica.

O início da TO foi pelas tarefas e depois pela da sistematização hierarquizada, pois os clássicos viam na autoridade e na padronização exacerbada os pilares principais da gestão de uma organização. Essa corrente predominou inicialmente até o surgimento de novas teorias que consideravam o elemento humano nas organizações, e essa nova abordagem foi tratada como “**Movimento ou Escola das Relações Humanas**” (BERTERO, 1968).

Essa se caracterizou pela tentativa de humanizar a administração em resposta aos problemas que abordagem clássica (Taylor, Fayol e outros) não tinha

respostas, são exemplos: os acidentes de trabalho e problemas de relacionamento entre os empregados.

O movimento humanista tinha como principal teórico o sociólogo Elton Mayo, que se destacou a partir do estudo realizado na fábrica da *Western Electric Co – a Hawthorne Works* (CHIAVENATO, 2010, p. 37).

O estudo propôs que a forma positiva no tratamento com os funcionários aumentava a motivação e conseqüentemente a produtividade (DAFT, 2003, p. 20).

Dentre as conclusões feitas por Mayo, uma delas mudou a forma de perceber uma organização, e foi elaborada a partir da dinâmica observada em um pequeno grupo de funcionários, onde se verificou que eles convencionaram um conjunto de regras e valores baseados no relacionamento interpessoal do próprio grupo, e essa situação era determinante na forma como este trabalhava.

Roethlisberger e Dickson (apud CHIAVENATO, 2010, p.40) sobre o estudo observaram que, o comportamento das pessoas no ambiente de trabalho é norteado basicamente por dois tipos de interação: a organização formal, que consiste nos manuais, regras e procedimentos da organização, e a organização informal, que se forma no relacionamento social entre as pessoas.

Neste momento, chama-se atenção para o elemento comportamental que se apresenta como componente fundamental dentro da TO, assim partir deste fato e como forma de agregar uma base conceitual pura, algumas definições foram trazidas diretamente das Ciências Sociais.

“A Sociologia, estuda as relações sociais e as formas de associação, considerando as interações que ocorrem na vida em sociedade.” (OLIVEIRA, 1991, p. 7). E conseqüentemente, a Sociologia Organizacional estuda estes fenômenos no âmbito das organizações, com o objetivo de entender a dinâmica que ali se estabelece (LAKATOS, 1985).

Das unidades sociais temos que segundo Lapassade, (1977, p. 14-65) o “grupo é constituído de pessoas que se relacionam entre si e que se unem por razão definida. Acrescentando ainda que é nesse nível que ocorre a prática socioanalítica”. (OLIVEIRA, 1991, p. 30) fala que “O grupo consiste na reunião de duas ou mais pessoas, que interagem, e são capazes de realizar uma ação, que é o objetivo do grupo”.

Oliveira (1991, P. 19) afirma que sobre as relações sociais, estas podem ocorrer em diferentes níveis de unidade social, tais como:

Pessoa	←-----→	Pessoa
Pessoa	←-----→	Grupo
Grupo	←-----→	Grupo

Quadro 5: Possibilidades de Interação entre as unidades sociais.

Fonte: Modificado de OLIVEIRA, 1991.

Visto isto, e retomando a teoria de Mayo quando identificou em um grupo específico um padrão comportamental que se sobreponha a organização formal. Pode-se concluir então que, a organização informal compreende um grupo com suas próprias especificidades. (CHIAVENATO, 2004), aponta as seguintes características observáveis nestes grupos:

- Relação de coesão ou antagonismo;
- Status (dentro do grupo informal);
- Colaboração espontânea;
- Possibilidade de oposição à organização formal;
- Padrões de relações e atitudes;
- A organização informal transcende a organização formal;
- Definição de padrões de desempenho próprios.

Embora Mayo seja um dos maiores teóricos da Administração, seus estudos foram e são bastante combatidos em função da posição lógica defendida pelos seus antecessores clássicos (Taylor e Fayol). Basicamente por colocar o foco dos seus estudos no homem, não sendo capaz de explicar vários aspectos que se passam em uma organização, e principalmente abrindo espaço inclusive a manipulação pela organização dessas relações humanas (CHIAVENATO, 2010).

Alguns autores questionam essa posição, assim como (BERTERO, 1968), que afirma:

Sob um outro aspecto o pensamento de MAYO, entre os estudiosos da teoria de organização, foi frequentemente distorcido, e acabaram por encontrar em seus livros e lhe atribuírem coisas que nunca sustentou. Um destes aspectos é o da

oposição total entre as Relações Humanas e a Escola Clássica ou Tradicional de Administração

Contudo a visão de Mayo sobre as organizações configuram em elemento indispensável na gestão, sendo que suas observações são claramente identificáveis e presentes em todas as organizações mesmo nos dias atuais.

O movimento seguinte a Teoria Humanista, consistiu em uma releitura das proposições anteriores, dando ênfase à dimensão administrativa, que segundo este movimento era elemento comum em qualquer tipo de organização. **Os Neoclássicos** acreditam que “a eficácia deve estar acima da eficiência” (CHIAVENATO, 2010).

A escola neoclássica pregava que essencialmente as organizações deveriam se voltar para o seu objetivo existencial. Sendo assim sua principal regra é sobreviver como organização (LODI, 1968), sobre a obra do maior expoente do movimento, Peter Drucker, que em seu livro: Administração, tarefas, responsabilidades e práticas; aponta a necessidade de uma organização possuir uma missão clara. Ou seja, uma função social específica (DRUCKER, 1975)

Drucker ainda observa quanto a missão, que difere em dois tipos de organizações: as empresariais (lucro) e não empresárias (sem lucro objetivo). No entanto quanto a dimensão empresarial são semelhantes (DRUCKER, 1975)

Essa é uma característica que (CHIAVENATO, 2010) observa no movimento neoclássico, o foco na perspectiva administrativa.

De forma geral os neoclássicos tinham a seguinte abordagem para TO (CHIAVENATO, 2003):

- Ênfase na prática da administração;
- Reafirmação dos postulados clássicos (Fayol e Taylor);
- Ênfase nos princípios gerais da administração;
- Ênfase nos objetivos e nos resultados;
- Ecletismo nos conceitos.

Chiavenato (2010) pontua a forma como os neoclássicos observavam os princípios básicos de uma organização formal: divisão do trabalho, especialização, hierarquia e autoridade.

Esses princípios levavam a estruturas de comando complexas e de caráter exaustivo. Inclusive, vindo posteriormente a torna-se a base teórica para estruturação dos muitos sistemas de gestão atualmente difundidos. E nesse contexto

surge controle cada vez mais rígido dos processos, tal qual a movimento estruturalista conforme será apresentado a seguir.

A escola tem características bastante particulares apesar de ter sido distorcida com o tempo. O seu principal nome foi Max Weber, intelectual alemão que fundamentou o **Estruturalismo**, e o primeiro teórico significativo das organizações que as analisou de uma perspectiva estruturalista fenomenológica (MOTTA, 1970).

Weber tinha como principal foco em sua obra a racionalidade, buscando o equilíbrio entre os fins e os meios (MOTTA, 1970). Sendo assim, para Weber, “A racionalidade formal concerne às estruturas de dominação (legais, econômicas, científicas e a forma burocrática). Deriva da racionalização instrumental com referência a regras, leis, regulamentos” (THIRY-CHERQUES, 2009)

Secchi (2009) afirma que o modelo de Weber se disseminou pelo mundo notadamente na administração pública no século XX.

O modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações. [...]. No setor privado, a burocracia weberiana consolida a prescrição de Taylor (1911) sobre divisão de tarefas entre executivos (usando a mente) e operadores (usando os músculos), (SECCHI, 2009).

Chiavenato (2010, p. 82) aponta as algumas características do modelo burocrático de Weber na TO: caráter legal das normas e regulamentos, caráter formal das comunicações, hierarquia, autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, assim como a especialização da administração.

Especificamente no caso brasileiro, a presença do pensamento de Weber nos estudos organizacionais se dá a partir de três frentes principais: a da absorção dos processos analíticos da sociologia interpretativa, a discussão do formalismo burocrático e a dos sistemas de poder e sujeição internos às organizações (THIRY-CHERQUES, 2009).

Sob um ponto de vista prático a burocracia weberiana como modelo de gestão tem um caráter técnico e centralizador, onde os processos são sistematizados de forma exaustiva visando à máxima eficiência, logo uma abordagem inversa da teoria neoclássica onde a eficácia se sobreponha aos meios.

Antes de prosseguir faz-se necessário em breve esclarecimento sobre a burocracia. Como apresentado nos parágrafos anteriores a burocracia consiste

em um modelo de administração baseado no racionalismo. Logo, problematizando, veja-se a definição vernácula do termo:

bu.ro.cra.ci.a - sf (*fr bureaucratie*) 1 A classe dos funcionários públicos, principalmente dos das secretarias de Estado. 2 Influência e predominância dos funcionários públicos, especialmente dos das secretarias de Estado, no governo do país. 3 Administração dos negócios públicos por hierarquia de funcionários. 4 Qualquer sistema de administração, em que os assuntos são tratados por escrito e dependem da assinatura de vários funcionários. 5 pej Administração com excesso de formalidades (DICIONÁRIO MICHAELIS, 2007)

Percebe-se que mesmo do domínio culto da língua, há uma distorção do conceito, a subjetivação de uma consequência negativa e condicional da burocracia.

Assim o leigo atribui a burocracia os seus defeitos (disfunções). Para Weber, o conceito de burocracia é exatamente o contrário: a burocracia é a organização eficiente por excelência. Para tanto, a burocracia cuida, nos mínimos detalhes, de como as coisas deverão ser feitas (CHIAVENATO, 2010).

Porém Merton (apud MOTTA, 1970), argumenta que:

A estrutura burocrática introduz transformações na personalidade dos seus participantes que levam à rigidez, a dificuldades no atendimento aos clientes e a ineficiência, transformações essas responsáveis pelo que chama disfunções ou consequências imprevistas.

Assim o modelo burocrático pressupõe a especialização a departamentalização, no entanto essa abordagem pode gerar células de conflito dentro da organização, que pode atingir o nível institucional, o estudo de Philip Selznick, *TVA and the grass root*, na década de 40 mostrou como tal disfunção pode ser maléfica a organização, onde Motta (1993) descreveu da seguinte maneira;

[...] Assim, sob a pressão de seus ruralistas, a TVA alterou, gradualmente, um aspecto significativo de seu caráter de agência conservadora, contradizendo seus objetivos estabelecidos. Com efeito, refletindo atitudes e interesses próprios, o grupo rural da TVA lutou contra a política de utilização de terras de propriedade pública, contribuindo de forma efetiva para a alteração da política original da TVA a esse respeito. Aliás, a busca inflexível de interesses próprios, por parte do grupo

rural da agência, acabou por envolvê-la em um conflito com o Departamento do Interior, a nível da alta administração central federal.

Fazendo referência a crise institucional ocorrida na *Tennessee Valley Authority* - TVA, (ALBUQUERQUE, 1986, p.32) pontua:

[...] as linhas de decisão, de comando e de comunicação não seguem sempre as retas, curvas e pontos e quadriláteros dos organogramas, mas sim das redes **informais**, é ainda preciso explicar a existência, e até mesmo o funcionamento intermitente do dito organograma.

Neste contexto, (CHIAVENATO, 2010) observa que existem graus de burocratização, e o conjunto desses aspectos numa empresa da à dimensão do seu nível de burocratização. Ou seja, a burocratização pode ser escassa em uma determinada área o excessivo em outra, logo desse conjunto de elementos temos a dimensão em que dada organização se encontra.

O processo de análise organizacional desenvolvida pela escola estruturalista é ampla a abrange as demais teorias organizacionais, a figura abaixo mostra como os estruturalistas veem uma organização por níveis:

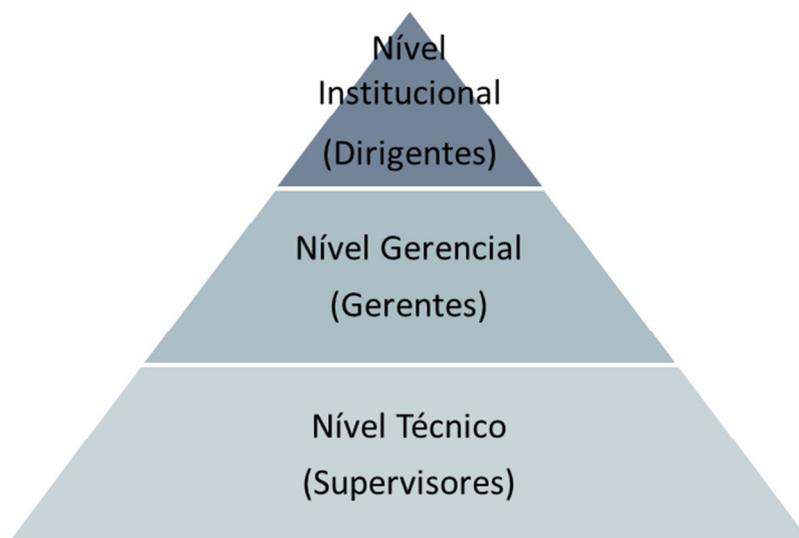


Figura 17: Níveis Organizacionais sob a perspectiva estruturalista.
Fonte: Parsons 1960, apud Chiavenato, 2010.

O processo analítico sob a perspectiva estruturalista tipifica as organizações, com objetivo de melhor abordá-las. E isso, segundo (SOUSA, 1978) reside na necessidade de serem determinadas variáveis que permitam ordenar a investigação das organizações.

Sousa (1978) observa a tipificação feita por Etzioni, onde foi elaborado o conceito de consentimento (a ordem social da organização) descrevendo este, como uma relação de poder, tal como no quadro a seguir:

Tipo de organizações	Tipo de Poder	Envolvimento pessoa dos participantes	Exemplos
Coercitivas	Coercitivo	Alienativo com base no temor	Prisão/ Penitenciárias
Normativas	Normativo	Moral e motivacional como autoexpressão	Universidade/ Igrejas
Utilitárias	Remunerativo	Calculativo, busca de vantagens.	Empresas em geral

Quadro 6: Tipologia das Organizações de Etzioni
Fonte: Chiavenato, 2010.

No contexto amplo, o estruturalismo percebe a organização como um sistema deliberadamente construído e em constante interação com o seu ambiente (MOTTA, 1970). Sobre o estruturalismo (CHIAVENATO, 2004) afirma que sua perspectiva é descritiva e explicativa, portanto o seu foco é a descrição e análise das organizações.

Finalizando (Drucker, 1975) explanando sobre a burocracia estruturalista, diz: “as pessoas em geral entendem como a administração que se confundiu com um fim e a instituição com o meio”.

Seguindo temos a escola comportamental (**Behavioristas**) que se caracterizara pela ênfase dada as pessoas no ambiente organizacional. E sendo considerado desdobramento das terias humanistas (CHIAVENATO, 2010).

“A abordagem behaviorista surge então como tentativa de sintetizar, ou harmonizar a teoria da organização formal com enfoque nas relações humanas” (COLARES, 2008)

Chiavenato (2003, p. 329) sobre a Teoria Comportamental observa que a explicação para comportamento das pessoas no ambiente de trabalho é focado na análise individual.

Os Behavioristas refutam as teorias clássicas e também os estruturalistas pela maneira formal de perceber as organizações (COLARES, 2008).

Os Behavioristas buscavam entender as atitudes individuais e o que poderia levar as pessoas a agir de acordo com determinado comportamento. Sendo assim, a base de análise desta escola esta em estudos de psicologia orientados em aspectos motivacionais e de comportamento (estimulo e resposta). Uma das linhas seguidas por eles foi o estudo de Maslow, sobre as necessidades humanas.

Maslow estabeleceu uma hierarquização das necessidades humanas tal que, a partir das necessidades básicas o indivíduo buscaria como realização máxima a auto realização pessoal.

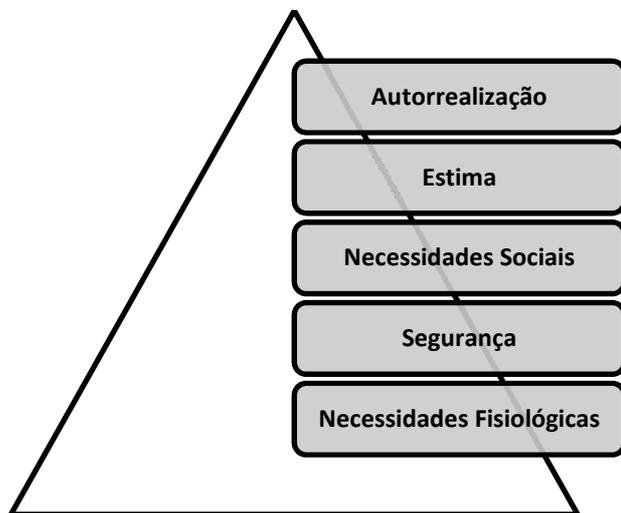


Figura 18: Hierarquia das necessidades de Maslow
Fonte: Chiavenato, 2003.

A perspectiva comportamental tem como uma das principais referências às teorias X e Y de Douglas McGregor, onde são comparados estilos de gestão de forma a estabelecer um perfil de como a organização percebe o comportamento humano.

A teoria X considerara que o homem é indolente e tem pouca vocação para o trabalho. Em contra partida a teoria Y considera que o homem tem uma vocação natural ao trabalho. Essas duas percepções opostas formam a teoria XY de McGregor (PATZLAFF; GREGOLIN; CHIOCHETTA, 2009)

As teorias X e Y podem ser compreendidas como pressupostos gerenciais para o planejamento organizacional, uma vez que o elemento humano desdobra-se em múltiplas variáveis. Em função da natureza da organização podemos constatar que uma teoria acaba prevalecendo sobre a outra, no entanto é possível perceber que ambas as teorias podem ser percebidas nas organizações. (CHIAVENATO, 2010).

Os Behavioristas concebem o processo decisório como um sistema de decisões. Ou seja, cada pessoa envolvida no processo tem uma decisão comportamental com relação ao objetivo (CHIAVENATO, 2010)

Essa perspectiva em função da sua ênfase analisa as incompatibilidades entre as normas organizacionais e as necessidades humanas, daí a busca por

tentar entender a suas motivações e a partir desta estabelecer uma organização ideal.

Percebe-se assim que o nível de análise se aproxima do individuo ao nível do ser; e quanto a este elemento (ARONSON, 1979, p 31), faz seguinte colocação sobre o seu comportamento: “[...] a pessoa que mais agradava era a modal, que concordava com o padrão do grupo; o desligado era menos admirado”.

Aronson (1979, p.33) descreve o que ele chama de conformismo ou conformidade, que consiste “[...] mudança de comportamento ou das opiniões de um individuo, resultante de pressão real ou imaginária exercida por pessoa ou grupo de pessoas”.

Assim é possível prever que a abordagem comportamental é bastante complexa, pois o foco no individuo aumenta consideravelmente as variáveis de análise e de planejamento organizacional. Contudo, atualmente é uma das escolas mais seguidas principalmente em organizações de alto nível intelectual, em função de uma melhor adaptação aos objetivos mútuos.

Na **Teoria dos Sistemas (TS)**, (WAHRLICH, 1986) descreve que essa originou-se da necessidade de uma síntese mais complexa, que abrangesse as demais teorias principalmente a comportamental. Seu início se deu a partir do trabalho de um biólogo, Ludwig von Bertalanffy, que partir de fenômenos biológicos buscava o reconhecimento de padrões que poderiam ser aplicados em outras áreas de saber (WAHRLICH, 1986; CHIAVENTO, 2003)

Contextualizando (TURETA; ROSA; ÁVILA, 2006), afirmam que:

O desenvolvimento da teoria sistêmica nos estudos organizacionais abriu novas possibilidades de análise para o espaço das organizações ao considerá-las não mais como um sistema fechado, mas ao contrário disso, demonstrando seu contínuo intercâmbio com ambiente e a influência deste na sua estruturação.

Homans (1950 apud Wahrlich, 1986) descreve nessa perspectiva o ambiente social em três partes: “um meio físico (a terra, o clima, o local etc...), um meio cultural (as normas, valores e objetivos da sociedade) e um meio tecnológico (o estágio de conhecimentos e a instrumentação)”.

Neste contexto, as organizações tal como um sistema apresentam-se como um sistema contido em um ambiente social e que contém dois sistemas menores. Onde o sistema externo compreende as atividades e interações que se processam a partir dos elementos do ambiente social. E do segundo, sistema interno é fruto basicamente das atividades, interações e sentimentos entre os indi-

víduos da organização, sendo entendida então como organização informal (HOMANS, 1950 apud WAHRLICH, 1986)

As organizações são sistemas abertos por definição na perspectiva da TS, uma vez que compreende um sistema inserido em um sistema maior e com ele interagindo. Assim podemos entender dentro de uma visão mais ampla que a organização é um subsistema (CHIAVENTO, 2003)

Esta abordagem considera ainda que uma organização possa ser entendida como um sistema sociotécnico, representado pelo modelo de Tavistock, sendo este composto por dois subsistemas regidos organizacionalmente por uma gerência (CHIAVENATO, 2003, 2010).

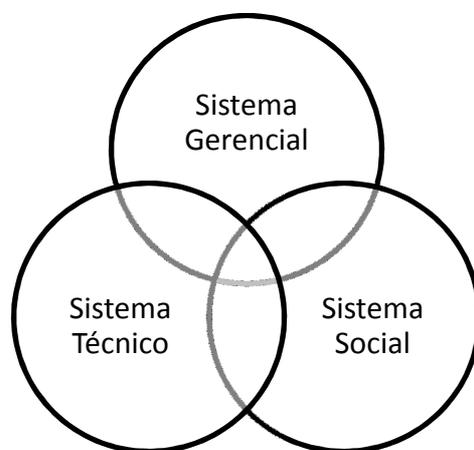


Figura 19: Modelo de Tavistock
Fonte: Modificado de Chiavenato, 2010.

Dentro da ótica dos sistemas organizacionais, as relações entre as partes são fundamentais uma vez que harmonia entre elas estabelece o nível de eficiência e eficácia do sistema. Assim TS descreve diversos fenômenos organizacionais fazendo referência a um sistema biológico (BERTALANFFY, 1978 apud CHIAVENATO, 2010), e aponta algumas características dos sistemas, tais como propósito, globalismo, sinergia, entropia e a homeostasia.

Destes a sinergia é a responsável pelos efeitos positivos que se processam uma vez que, quando se estabelece uma harmonização entre as demandas das partes, o resultado se torna maior que a soma das ações isoladas (CHIAVENATO, 2010).

A **Teoria Contingencial (TC)** define que não há uma estrutura única ou ainda perfeita para uma organização. Assim como o próprio nome sugere a organização se molda a partir das suas demandas, os fatores contingenciais.

(CALDAS et al, 1998). Assim, “tudo é relativo e tudo depende” (CHIAVENATO, 2010, p. 165).

Desta forma a TC faz uma contraposição às teorias que proponham uma organização ideal, não havendo assim uma melhor maneira. As organizações moldadas pela teoria contingencial podem ser vistas como estruturas orgânicas e moldadas pelo ambiente, em contra posição as teorias clássicas (ex.: estruturalismo) que sugerem estruturas mecânicas (CHIAVENATO, 2010).

De tal modo que das maiores características da TC é descentralização, em função da flexibilidade proposta. Assim as unidades dentro da estrutura da organização podem e devem decidir por assuntos em relacionados à suas atividades.

Uma consequência da descentralização é a incerteza do resultado das tarefas (CALDAS et al, 1998), pois o número das variáveis aumenta bastante mesmo com especialização.

A partir desta condição surge o que (CHIAVENATO, 2010), define e descreve como a *adhocracia* (*ad hoc*), que consiste no inverso da burocracia. As organizações assim baseadas são extremamente orgânicas e dinâmicas de modo a responder com rapidez as mudanças do ambiente externo, desta forma possuem as seguintes características:

Equipes temporárias e multidisciplinares de trabalho, isto é, autônomas e autossuficientes;

Autoridade descentralizada, ou seja, equipes autogerenciáveis ou autoadministradas;

Atribuições e responsabilidades fluidas e mutáveis;

Poucas regras e procedimentos, isto é, muita liberdade de trabalho (CHIAVENATO, 2003, p.529)

Então a estrutura de funções projeta núcleos independentes de acordo com as demandas da organização, sendo uma excelente abordagem para o tratamento de assuntos que, mesmo em uma área comum tem naturezas muito distintas. Sendo assim, a TC tem se destacado pela sua contribuição a TO e mesmo com surgimento de novas teorias, a TC constitui em um modelo muito difundido e aplicado nos dias atuais. E em alguns casos esse modelo surge quase que naturalmente a partir de uma postura reativa quanto ao ambiente externo, principalmente em pequenas e médias organizações onde o proprietário é o diretor da empresa.

Como forma de resumir as diferentes abordagens apresentadas, o quadro abaixo descreve os campos intelectuais de que a análise organizacional passou até então:

Modelo de Metanarrativa Interpretativa	Problemática Principal	Perspectivas Ilustrativas/ exemplos	Transições contextuais
Racionalidade	Ordem	Teoria das organizações Clássica, administração científica, teoria da decisão, Taylor, Fayol e Simon	de Estado guarda-noturno a Estado industrial
Integração	Consenso	Relações Humana, neo-RH, funcionalismo, teoria da contingência/ sistêmica, cultura corporativa, Durkheim, Barnard, Mayo e Parsons	de Capitalismo empresarial a Capitalismo do bem-estar
Mercado	Liberdade	Teoria da Firma, economia institucional, custos de transação, teoria da atuação, dependência de recursos, ecologia populacional, Teoria Organizacional Liberal	de Capitalismo gerencial a Capitalismo neoliberal
Poder	Dominação	Weberianos neo-radicais, marxismo crítico-estrutural, processo de trabalho, teoria institucional, Weber, Marx	de coletivismo liberal a corporativismo negociado
Conhecimento	Controle	Etnométrico, símbolo/ cultura organizacional, pós-estruturalista, pós-industrialista, pós-fordista/moderno, Foucault, Garfinkel, teoria do ator-rede	de industrialismo/modernidade a pós-industrialismo/ pós-modernidade
Justiça	Participação	Ética de negócios, moralidade e OB, democracia industrial, teoria participativa, teoria crítica, Habermas	de democracia repressiva a democracia participativa

Quadro 7: Narrativas analíticas em análise organizacional.
Fonte: Caldas et al (1998)

A coluna que representa as transições contextuais tem como objeto a dimensão institucional onde as teorias estão inseridas, (MORGAN; STANLEY, 1993 apud CALDAS et al, 1998) afirmam que estas passagens devem ser analisadas levando em conta as inter-relações entre os fatores processuais e contextuais em torno dos quais a TO surgiu.

Desta forma e oportunamente a seguir será apresentado o referencial quanto a Teoria Institucional sob a perspectiva organizacional.

2.6

Teoria Institucional (TI)

Esta parte do estudo tem como objetivo construir um conjunto de referências da Teoria Institucional que possibilite subsidiar a análise do Comitê Guandu, quanto a sua dimensão institucional.

Inicialmente se faz necessária a apresentação de alguns dos principais conceitos contidos neste desenvolvimento:

Quanto a instituição temos que LAPASSADE (1977, p. 15) define: “ a instituição consiste em tudo que está estabelecido, ou seja, o conjunto de tudo que está instituído. Sendo representado na realidade pelo Estado, que faz a lei, e que confere a outras instituições força de lei”.

Scott (1995, apud MISOCZKY, 2005) "as instituições consistem de estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas, que dão estabilidade e significado ao comportamento social".

“As instituições são um conjunto instituído de atos ou de ideias que os indivíduos encontram a sua frente e que se impõe mais ou menos a eles” (LAPASSADE, 1977, p. 193)

Os conceitos acima mostram diferenças em função das bases epistemológicas, no entanto, a ideia em si consiste no estabelecimento de um padrão social no nível concreto ou abstrato.

Lakatos (1985, p. 183) descreve as características das instituições: finalidade, conteúdo relativamente permanente (padrões e relações entre pessoas), são estruturadas (laços de coesão entre os componentes), estruturação unificada (unidade) e possuem valores.

Quanto a TI, na concepção de (VASCONCELOS; CLÓVIS, 2005) temos que:

A Teoria Institucional vem sendo uma das mais férteis linhas de pesquisa no campo de estudos organizacionais desde a década de 1940, quando os estudos de Philip Selznick sobre valores na autarquia americana TVA chamou a atenção para as dimensões políticas e não formalmente racionais da atividade organizacional (VASCONCELOS; CLÓVIS, 2005)

A perspectiva institucional (PRATES, 2000 apud ROSSETTO, C. R.; A. M. ROSSETTO), aplicada aos estudos organizacionais, constitui em abordagem

simbólica e interpretativa da realidade organizacional, apresentando uma posição epistemológica predominante subjetivista.

No Brasil a TI apresenta-se como uma alternativa teórica com alto poder explicativo para análise de instituições de cunho econômico, social e públicos (VASCONCELOS; CLÓVIS, 2005).

Segundo (ALBUQUERQUE, 1986, p.47-48), a análise das instituições pode-se dar em dois planos distintos: teórico e concreto. Onde o primeiro caso, consiste na análise das práticas, aparelhos e formações (Ex.: Estruturas e práticas econômicas) e sendo o segundo respectivamente, as formas sociais e objetos organizados, ou seja, que tenham uma noção de unidade (Ex.: empresa)

Para Lapassade (1977, p. 14), “existe uma relação de interdependência entre os conceitos de grupo, organização e instituição, assim como existe tal relação entre os níveis que esses conceitos visariam a definir”.

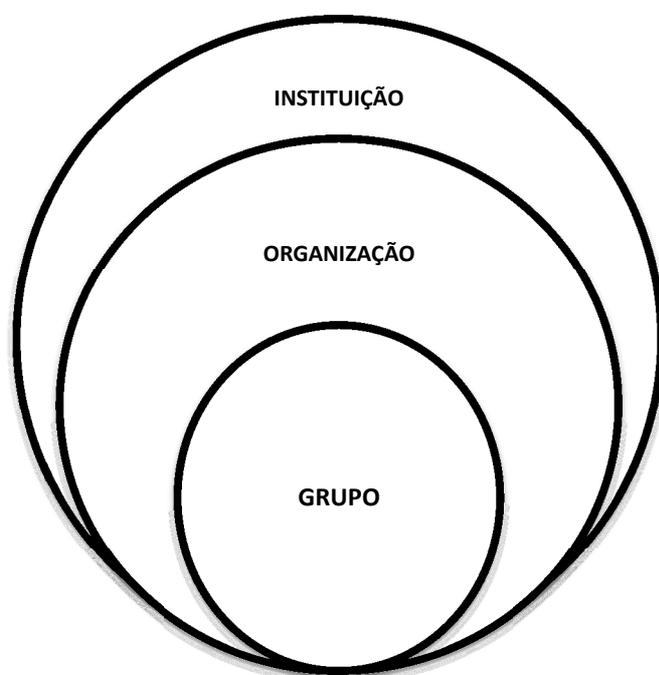


Figura 20: Hierarquização dos níveis a partir do grupo
Fonte: Construído a partir de Lapassade, 1977.

Na citação direta de (ROSSETTO, C. R.; A. M. ROSSETTO, 2005) quanto à visão institucional das organizações, temos que:

O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz o estabelecimento e a difusão de normas de atuação, necessárias ao alcance da legitimidade organizacional. Deste modo, organizações submetidas a pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avali-

adas, respectivamente, pela eficiência e pela adequação às exigências sociais. (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999, p. 113)

Daft (2003) elenca quatro tipos perspectivas de institucionalismo, que representam as principais correntes na TI. A **perspectiva da ecologia das populações** enfatiza a capacidade adaptativa das organizações. O argumento principal da ecologia das populações é que o ambiente seleciona tipos de organizações que se adaptam às características ambientais (NOHRIA & GULATI, 1994 apud SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Nesta perspectiva as instituições passam por um processo evolutivo semelhante a um processo biológico, seleção natural, onde as novas empresas tendem a se sobrepor as antigas, devido a já “nascerem” adaptadas as novas exigências e os critérios de competitividade entre as instituições (DAFT, 2003)

Aldrich e Pfeffer (1976 apud (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002) destacam a existência de três estágios da chamada seleção institucional: 1) A variação das formas, em função do ambiente, 2) Adaptação ao ambiente, o seu melhor nível define quem sobrevive e 3) Retenção, onde as instituições que melhor se adaptaram passam a ser copiadas e replicando o modelo.

“Na **perspectiva da dependência de recursos**, as organizações tentam manipular o ambiente em que atuam para seu próprio benefício, implicando em decisões estratégicas para se adaptar ao ambiente” (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002). Para (DAFT, 2003) consiste na mais tradicional das perspectivas.

Segundo (DAFT, 2003) nesta perspectiva as instituições fazem o máximo para dominar a cadeia de recursos necessários a sua sobrevivência, evitando as fragilidades que possam interromper o fluxo de recursos, que acaba por gerar um comportamento repressor principalmente com as pequenas instituições.

Observa-se também que a luz da dependência de recursos, o poder das instituições e determinado pelo fluxo, ou seja, o acesso aos recursos necessários a instituição é um indicador de maior força, ao passo que quanto menos controle sobre o fluxo de recursos determina diretamente um grau de fraqueza, e esse fluxo também pode ser manipulado por uma organização concorrente.

O chamado **Novo institucionalismo** se propõe a estudar o comportamento das instituições da perspectiva ambiental, ou seja, como elas se posicionam e modificam em um ambiente sujeito a pressões externas diversas. (DIMAGGIO & POWELL, 1991 apud SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Essa perspectiva é baseada nas relações interorganizacionais, abordando os mecanismos, no qual as instituições projetam-se para a sociedade adotando padrões reconhecidos por outras instituições.

Neste contexto, as instituições tendem a um comportamento defensivo nas relações interorganizacionais. Essa similaridade é descrita como isomorfismo Institucional (DAFT, 2003).

O isomorfismo é um conjunto de restrições que forçam uma unidade de uma população a parecer-se com outras unidades que se colocam em um mesmo conjunto de condições ambientais. Tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção do aumento de compatibilidade com as características ambientais; o número de organizações em uma população é função da capacidade ambiental projetada e a diversidade das formas organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental (ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M, 2005)

DiMaggio e Powell (1983) descrevem três tipos de mecanismo de isomorfismo que podem modificar as instituições:

Coercitivo	Mimético	Normativo
Ocorre quando a instituição é submetida a pressões externas, em caráter formal e informal, por outras instituições ao qual elas dependem. Essa pressão pode ser também por parte da expectativa da sociedade com relação à instituição.	Ocorre quando a instituição em um cenário incerto assume a postura de copiar e seguir padrões de outras instituições, evitando assim uma discrepância e o risco de não conseguir manter-se no cenário.	Ocorre quando a instituição movida pela necessidade de legitimação perante a sociedade submete-se a padrões normativos reconhecidos por esta e demais partes interessadas.

Quadro 8: Tipologias de isomorfismo institucional.

Fonte: Construído a partir de *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W, 1983.

A quarta e última perspectiva apresentada por (DAFT, 2003) é a **Rede de Colaboração**, onde as instituições criam vínculos de dependência entre elas para potencializar seu valor de mercado. A colaboração também estabelece um nível de segurança quanto aos recursos, pois a cooperação mútua forma uma cadeia de produção mais regular e confiável.

O propósito central das redes de cooperação no campo organizacional é reunir atributos que permitam uma adequação ao ambiente competitivo em uma estrutu-

ra dinâmica, sustentada por ações uniformizadas, porém descentralizadas, que possibilite ganhos de escala da união, mas que evite que as empresas envolvidas percam a flexibilidade do porte enxuto (THOMPSON, 2003 APUD BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JUNIOR, 2010)

Essa perspectiva aborda outras perspectivas para buscar o entendimento de como as relações se estabelecem a desfazem. Uma delas seria a perspectiva da dependência de recursos, onde os vínculos seriam formados, estabelecendo uma rede em função do objetivo de controlar o ambiente e continuidade dos recursos necessários a organização.

Desta forma, encerra este subcapítulo do estudo. Óbvio, mas importante esclarecer e frisar que o desenvolvimento aqui apresentado é um breve referencial desta área de saber, e que durante o transcorrer da pesquisa mostrou-se em um vasto campo de conhecimento e estudos principalmente no que se referem organizações de representação democrática.