

4

Desenvolvimento, conclusão e apontamentos do estudo.

Antes de iniciar a discussão do estudo faz-se necessário observar alguns pontos sobre o seu desenvolvimento. Onde o primeiro deles diz respeito à própria escolha do objeto de estudo, uma vez que a partir da proposta do curso: Engenharia Urbana e Ambiental, e da linha de pesquisa (Infraestrutura e Sustentabilidade), a gestão de bacias hidrográficas mostrou-se como opção mais familiar com a minha formação e experiência profissional, portanto com maior possibilidade de contribuição acadêmica.

A expectativa de desenvolvimento inclusive pelo viés profissional do curso revelou-se como um campo de pesquisa estimulante e promissor em uma área profissional em desenvolvimento, que compreende a consultoria e assessoria a empreendimentos de infraestrutura urbana, principalmente em um favorável momento político e econômico brasileiro.

No que se refere à abordagem ao Comitê de Bacia do Guandu, a Análise Institucional apresentou-se como a melhor opção para responder o problema de pesquisa, uma vez que esta ferramenta analítica tem um grande poder interpretativo, permitindo assim formular uma crítica construtiva do órgão de gestão em face ao paradigma do Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, obviamente, faz-se necessário realizar uma autoanálise do estudo, expondo as principais limitações identificadas, e sistematizadas em duas categorias distintas:

4.1

Das limitações do método analítico

Conforme visto, a Análise Institucional constitui importante instrumento organizacional pelo seu poder de síntese, capacidade interpretativa e multidisciplinar. No entanto, durante a análise foi constatado que, devida a grande diversidade de abordagens técnico-científicas da TO, isto acaba por determinar um fator limitante em estudos objetivos e de autoria única, tal como uma dissertação. Isso decorre justamente pela multiplicidade de áreas teóricas, que no pri-

meiro momento contribui para um entendimento global, mas posteriormente tornam-se inalcançáveis devido a serem de bases muito distintas.

Como forma de exemplificar este fato, o quadro a seguir mostra como a aproximação específica quanto aos elementos da análise gradativamente distanciam-se da base de conhecimento da pesquisa:

Elemento	Instituições	Organizações	Grupos	Indivíduo
Contexto/ Perspectiva	Global do estudo	Tipificação/ comparação analítica/ Global	Dinâmica dos grupos/ organização informal	Comportamental/ padrões de resposta ambiental
Autor (ex.)	Daft/ DiMaggio e Powell	Chiavenato	Lapassade	Aronson
Ciência	Administração/ Sociologia	Administração	Sociologia	Psicologia
Nível de conhecimento				

Quadro 10 : Limitações do método analítico de pesquisa

4.2

Das limitações do estudo:

O estudo buscou analisar a organização, Comitê Guandu, porém dentro do conceito amplo o ambiente institucional foi restringindo de forma a viabilizar a pesquisa, assim como estabelecer um nível de especificidade quanto ao objeto estudado. Desta maneira as relações interorganizacionais não foram totalmente exploradas, uma vez que para tal, seria necessário um estudo específico e aprofundado de cada ente do sistema de gestão, sendo assim a imagem das demais instituições citadas no estudo foram com base em material disponível em bibliografia ou ainda disponível ao acesso público.

Outro ponto foi a não aplicação de uma pesquisa junto aos membros do comitê para analisar as relações entre eles, e compreender com maior clareza a dinâmica entre os grupos informais. A impossibilidade verificou-se já nos primeiros contatos com o Comitê Guandu, quando foi observada a repetição de algumas respostas ou o desconhecimento de alguns temas, o que tornaria a pesquisa evidentemente tendenciosa. Verificou-se que esse padrão se deu por dois motivos: a falta de conhecimento teórico das temáticas desenvolvidas e pela a expertise política de alguns membros, uma vez que, em um ambiente político as respostas são prioritariamente políticas. Entenda-se política como um processo

social negociação e consenso dos assuntos de interesse público (FERREIRA, 2010).

Feitos estes esclarecimentos e observações, passa-se a primeira parte da discussão onde é feita a aproximação do problema, contextualizando com os elementos identificados no corpo do estudo.

4.3

Da discussão

Como visto, em escala mundial verifica-se uma crescente preocupação com um cenário de escassez d'água. E em algumas regiões já ocorrem conflitos inclusive armados, que acabam por chamar a atenção das organizações humanitárias e de parte da sociedade.

Desde década de 70, período em que ocorram a Conferência de Estocolmo, o lançamento do livro *The Limits to Growth* (MEADOWS et al, 1972) e do surgimento das primeiras entidades ambientalistas, por exemplo o Greenpeace. A sociedade paulatinamente vem conscientizando-se dos problemas ambientais. Porém, constata-se que as informações recebidas chegam através dos meios de comunicação de massa, que com todas as suas contradições, sendo a principal delas fruto do binômio (sustentabilidade e consumo), prestam-se a formar um cidadão consciente da questão ambiental.

Nessa conjuntura e longe da repercussão dos controversos e grandes temas ambientais, os conflitos urbanos tais como pelo uso da água, conforme descrevem (CARNEIRO, 2004; BREDARIOL, 2001), alertam-nos para uma realidade que tende a crescer com aumento da população na área urbana. Pois os deslocamentos que buscam a qualidade de vida e as facilidades da cidade, concentram o consumo em regiões específicas que passam a enfrentar a pressão cada vez maior pela disponibilidade d'água em todos os seus usos.

Desde a época dos chafarizes o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro evolui e nos dias atuais, compreende um sistema complexo com uma grande estrutura de engenharia, assim como um arranjo institucional igualmente intrincado.

E esses dois elementos estão condicionados a existência de um arcabouço legal, que dê suporte e ferramentas de articulação no cenário onde atue ou se desenvolva. E é o que pode ser entendido como a dimensão legal da sustentabilidade (OLIVEIRA; MARTINS, 2009).

No Brasil, a legislação no que tange meio ambiente foi estruturada a partir da abertura política no final da década de 70. Assim a partir desta nova conjuntura, gradativamente a legislação ambiental definiu-se, e no que se refere a recursos hídricos houveram dois momentos notáveis, o primeiro deles foi promulgação da Constituição Federal em 1988, que definiu a água como bem de domínio público. A CF/1988 também incorporou o conceito de Desenvolvimento Sustentável em seu artigo 225, o que comprova o compromisso do país com a questão ambiental. Oportunamente, nota-se que o termo também aparece na atual base constitucional francesa, na forma da Carta do Meio Ambiente de 2004.

A referência faz-se pertinente uma vez que o modelo francês foi usado como referência para o Brasil, materializado no segundo momento da gestão hídrica brasileira, a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997.

Na ocasião foram criados os dois principais entes do sistema de gestão: os Comitês de Bacia e Agências de Águas. A legislação também trouxe definições importantes, principalmente no que se refere à área de gestão, a bacia hidrográfica. No entanto esta esbarra no já bastante discutido e apontado recorte territorial brasileiro (municípios e estados), vide (MAGRINI et al, 2001; RAMOS, 2007, PORTO et al, 2008).

Tomando este fato como gancho, uma das primeiras considerações é justamente quanto à participação da municipalidade, na gestão compartilhada à medida que, a representatividade que deveria ser de todos os municípios inseridos na área de gestão, ocorre de forma parcial. Logo é estabelecido um regime de exclusão do processo decisório, de muitos municípios constituintes, que atualmente totalizam quinze (15), mas que só tem representação com poder de voto apenas cinco (5).

Desta forma e na perspectiva social a ausência dos demais municípios fragiliza a sustentabilidade do processo participativo. Também deve ser observado que a ausência destes municípios abre espaço para a contestação, das decisões e ações do órgão. E neste interim é gerada uma situação de insustentabilidade institucional do próprio Comitê Guandu.

Não obstante e uma vez que se considere a participação de todos os municípios, deve ser observada a proporcionalidade entre as representações, pois teria que haver um grande aumento no número de cadeiras nas demais partes.

E nesse ponto a sociedade civil deve ser observada não só quantitativamente mais também qualitativamente, o próprio conceito deveria ser revisto, pois a sociedade civil deve ter uma relação com a população e com o território da

área de gestão, e não representar seguimentos da sociedade, do qual tem interesses próprios as vezes distintos na discussão ambiental. Outra questão quanto a essa representação é que ela própria já esta em um avançado grau de institucionalização. Sendo assim, a legislação se mostra falha uma vez que possibilita a candidatura de entidades, que não guardam uma real relação com a bacia hidrográfica ou ainda com a temática e o contexto que ali se desenvolve.

Desenvolvendo um pouco mais sobre esse tema, a grande questão que emerge é a efetividade da representação da sociedade civil nesta conjuntura, uma vez que a instituição, Comitê de Bacia do Guandu perde consistência, pois o que dá sentido social, o que o torna uma instituição é o compartilhamento democrático do poder de decisão com a sociedade, sobre um recurso essencial à vida, a água. Não obstante, a gestão participativa é então uma consequência desta.

Conforme visto, Brasil e a França assimilaram o conceito de Desenvolvimento Sustentável em suas bases constitucionais, e o modelo hídrico brasileiro foi concebido tendo como referência a leis francesas. No entanto, uma das grandes diferenças entre os modelos implantados é o que franceses denominam de coletividades territoriais.

A menor divisão administrativa possível na França são as comunas¹², que são normalmente representadas nos comitês, por seu respectivo, *Maire*, que é eleito em um conselho instituído na comuna. No Brasil a menor unidade possível no federalismo é o município, administrado por um prefeito.

Assim embora sejam unidades administrativas mínimas guardam diferenças na administração, além do que a natureza das comunas francesas tem suas origens em movimentos sociais, e a relação com o território é bastante específica, no sentido de área e também cívico.

Neste contexto então, as comunas compõem os chamados representantes das coletividades territoriais, que também incluem representantes dos departamentos e regiões inseridos na bacia.

Desta forma a relação entre essa representação e a população da bacia é muito mais próxima, existem comunas muito pequenas, e em varias situações eles se unem por questões financeiras e administrativas. Inversamente a municipalidade brasileira não guarda essa relação com a população.

Nota 12: A França é dividida em unidades, tais como: as comunas menor unidade, (atualmente mais 36000), departamentos e regiões, e estas compreendem as coletividades territoriais, que são instituídas de uma representação oficial. Existem também os *Arrondissements e Cantons*, mas que são meramente administrativas. (Fonte: <http://www.insee.fr/fr/default.asp>)

A legislação francesa, avançada e robusta tal como cita (RAMOS, 2003). Espelha tanto um sentimento coletivo de conservação do recurso hídrico, assim como uma conjectura política e social de uma nação desenvolvida.

A França é historicamente o berço dos direitos sociais, e este sentimento manifesta-se em toda a sociedade e especificamente, em instituições representativas de interesses difusos, como é o caso de um comitê de bacia.

Desta forma deve ser observado que um dos alicerces desta estrutura legal e institucional de gestão das águas, é o senso de civismo e de participação da sociedade quanto aos assuntos que tangem a coletividade. Evidentemente conclui-se que o contexto dos comitês de bacia na França tem características únicas e que, extrapolam o ponto de vista da gestão de recursos hídricos.

Alguns indicadores se relacionam diretamente com este fato, tais como: a grande representatividade dos comitês de bacia em números de membros e a proporcionalidade das três representações de forma coerente com a proposta do sistema de gestão participativa. Além disso, a ênfase técnica dos comitês estabelece uma gestão racional e equilibrada.

Assim verifica-se então que a expressão, Parlamento das Águas, faz todo sentido nesta situação, fato este que é no mínimo inapropriado no contexto brasileiro, e conseqüentemente no caso do Comitê Guandu.

Na tabela abaixo são apresentados alguns comitês de bacia pelo Brasil com o percentual de representatividade, e que retratam a condição estabelecida nas respectivas legislações estaduais:

Comitê	%	Poder Público	Usuários	Organizações Cíveis
Alto Tietê (SP)	66,7	14,8	18,5	
Velhas (MG)	50	25	25	
Meia Ponte (GO)	40	40	20	
Curu (CE)	40	30	30	
Ceivap (MG, RJ e SP)	38	40	22	
Recôncavo Norte (BA)	33,3	33,3	33,3	
Lagos São João (RJ)	33	33	33	
Alto Iguaçu e Alto Ribeira (PR)	31,6	36,8	31,6	
Sinos (RS)	20	40	40	

Tabela 3: Amostragem da composição de comitês de bacia brasileiros.

Fonte: Modificado de ANA, 2011.

É possível ver que o existe um comitê de bacia, o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio dos Sinos (Comitesinos) que possui um percentual de representação igual aos comitês da França.

No caso, esse percentual de representatividade esta definido na lei estadual 10.350/1994, que se assemelha ainda, a legislação francesa quando trata dos “representantes da população da bacia” o poder legislativo municipal aludindo à figura da representação das comunas francesas.

Deste modo é possível perceber que mesmo no modelo federalista brasileiro é possível estabelecer uma representatividade local, que melhor se aproxime da proposta original dos comitês de bacia.

No caso específico do Comitê Guandu, os municípios constituem a representação do poder público, e seus representantes são indicados pelo governo municipal.

Assim o princípio da gestão participativa não é anulada, obviamente, mas abre-se espaço para o desequilíbrio que tende a ser formar alimentando outras deficiências que processam dentro do órgão, tal como serão discutidas a seguir.

4.4

Da organização Comitê Guandu

Do ponto de vista organizacional o Comitê Guandu tem uma estrutura mínima definida no decreto estadual que o institui, complementada por seu regimento interno e resoluções próprias específicas para esse fim.

Seu funcionamento segue a legislação estadual de meio ambiente, tal como as resoluções do INEA e do CERHI. A legislação em nível federal também é utilizada principalmente quanto aos instrumentos de gestão, exemplo enquadramento e classificação dos corpos hídricos.

Relacionando-o com o referencial teórico são reconhecidos alguns padrões que permitem inferir sobre o que se apresenta como a organização.

Das teorias clássicas pouco se acrescenta, no entanto é identificada uma estrutura hierárquica das instâncias, determinada nas suas esferas superiores pela legislação e complementada pelo o regimento interno.

A figura 22 a seguir mostra a estrutura hierárquica das instâncias e estabelece um referencial de comando administrativo ao Comitê Guandu. Porém deve ser observado que a instância máxima do comitê é a plenária, que compreende todos os membros inclusive os próprios integrantes da diretoria colegiada.

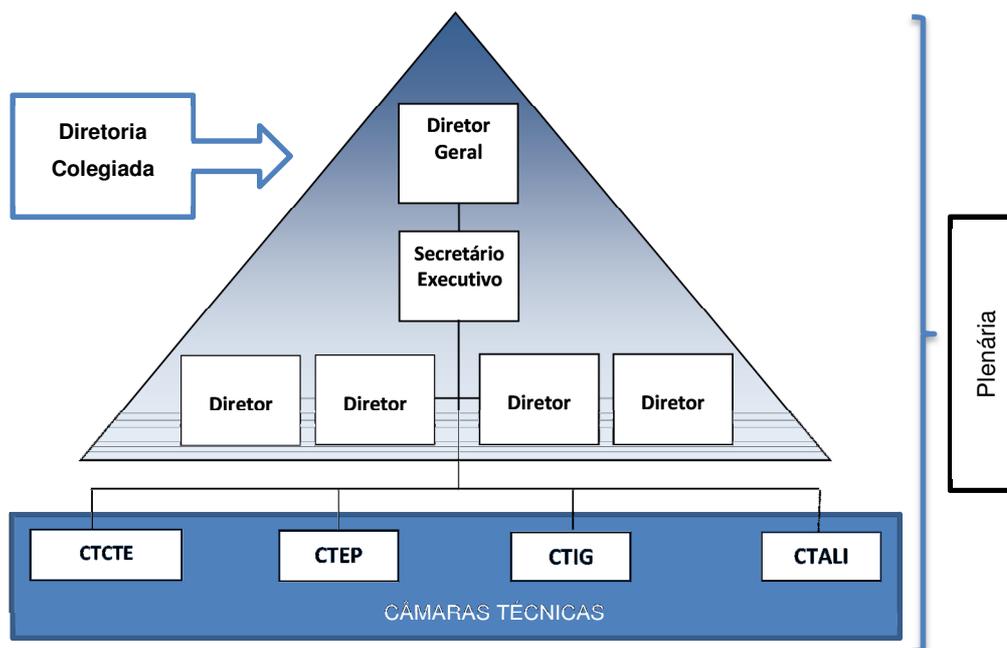


Figura 22: Estrutura das instâncias do Comitê Guandu (Gestão 2011-2012)

Quanto à organização, Comitê de Bacia Hidrográfica do Guandu, temos:

Elementos constituintes Inputs	Organização/ Ambiente produtivo	Objetivo/ Outputs
<p>Capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Membros (30) divididos em três representações: Sociedade civil/ Poder público e Usuários - Agência Delegatária (AGEVAP) 	<p>COMITÊ GUANDU</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Executiva - Diretoria Colegiada - Câmaras Técnicas 	<p>Gestão das bacias hidrográficas da 2ª região do estado do Rio de Janeiro./</p> <p>Decisões expressas em: atos administrativos, na forma de: atas, resoluções, pareceres, despachos e outros formatos admitidos no regimento.</p>
<p>Informação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leis, decretos e resoluções. - Plano de Recursos Hídricos - Sistema de informações 		
<p>Conhecimento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experiência Individual e/ou bagagem acadêmica. 		
<p>Espaço</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sede atual (ETA Guandu) 		
<p>Tempo (período de gestão)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 anos 		
<p>Recursos financeiros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cobrança pelo uso e diluição de efluentes 		
<p>Instalações</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salas e equipamentos (computadores telefones, material impresso e etc...) 		

Quadro 11: Adaptação do modelo de Maximiano, aplicado ao Comitê Guandu.

Nota: O destaque em vermelho indica instrumento de gestão não implementado.

Conforme visto no modelo de gestão da bacia hidrográfica existe um ente de suporte ao Comitê Guandu, que consiste na sua agência delegatária, a AGEVAP, e o seu papel fundamental é de oferecer suporte técnico, logístico e administrativo ao comitê. A AGEVAP é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tendo natureza jurídica privada, sem fins lucrativos.

Embora tenha grande importância no sistema, deve ser pontuado que o sentido da gestão compartilhada dos recursos hídricos materializa-se de fato, com a existência dos comitês de bacia, instituição onde as decisões compartilhadas em torno dos usos da água ocorrem.

Dos grupos formais que são estabelecidos quando se tem como referência, documentos estruturantes do comitê (basicamente o regimento e as resoluções) são estabelecidos na forma de suas instâncias e operacionalizam o funcionamento e a dinâmica regular do órgão.

A base de discussão dos assuntos são câmaras técnicas, que tratam das diversas temáticas desenvolvidas pela gestão e encaminham as suas observações e decisões para apreciação da plenária.

Os membros que compõem o Comitê Guandu, não passam formalmente por um curso de especialização ou capacitação. Desta forma não há então, um patamar que possa ser realmente analisado quanto ao conhecimento mais específico dos temas. Quanto a isto, observa-se que a experiência técnica ou profissional, acaba sendo um diferenciador entre os membros gerando alguns padrões reconhecidos como grupos informais.

Outros padrões são verificáveis tanto a partir de semelhanças como de diferenças entre os membros. Uma delas é a tendência de parte dos componentes em se posicionar de forma neutra ou ainda seguindo a maioria, de maneira não se envolver em atritos ou confrontos. E desses, muitos não expressam a posição da instituição ou segmento que representam são simples funcionários deles.

Em geral os grupos informais são formados a partir de interesses comuns e específicos do grupo, também da tentativa do estabelecimento de vínculos entre os representantes, explicitando a arena política em que consiste o Comitê Guandu.

Outros grupos também informais surgem a partir de posições divergentes entre os próprios órgãos da administração pública e dos usuários, constituindo uma forte tendência à polarização a partir destas incompatibilidades.

O seguimento da sociedade civil tem representantes com atitudes políticas bem definidas, no entanto seu posicionamento é norteado por objetivos originais, assim como interesses das instituições a que pertencem, assim hora divergem,

hora acompanham o arranjo predominante inclusive do governo, não gerando um padrão e curiosamente tendendo a não formação de grupos informais entre eles, sociedade civil.

Embora a ocorrência de grupos informais seja presente em qualquer organização, a ausência de uma concepção organizacional mais consistente no órgão de bacia, abre espaço para desvios que irão se processar a partir da influência destes grupos. E essa se dá em diferentes momentos da gestão, as vezes longos e conturbados até a votação da plenária, que pode simplesmente validar uma “decisão” previamente articulada e direcionada.

Também deve ser observada a influência exercida pelos demais entes do sistema de gestão sobre o Comitê Guandu, que a partir dessas pressões, tem o seu funcionamento norteado no primeiro momento pelos modelos organizacionais destes. Assim muito embora não haja um projeto organizacional constituído para o comitê, pode se inferir que este é um órgão burocrático em função das relações imediatas do sistema de gestão estadual.

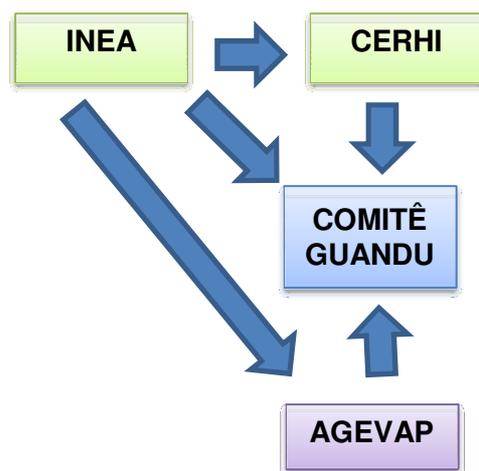


Figura 23: Fluxo e interfaces burocráticas do sistema e relação ao Comitê Guandu.

A organização do poder público tem uma estrutura intrinsecamente relacionada à burocrática, pois consiste em um modelo que atende as necessidades de sistematização racional das diversas atividades da máquina pública, até pela busca de vinculação legal de todos os seus atos.

No entanto, a racionalidade burocrática acaba por retardar várias ações do próprio comitê, que tem dificuldade de comunicar-se com todas as rotinas existentes. Um exemplo, é que no ano de 2011 a conta do FUNDRHI da 2ª região, atingiu o valor de R\$ 41.071.434,28, e um dos motivos é a dificuldade de elaborar termos de referência e contratar prestadores de serviços. O valor representa

toda a arrecadação até 2011 acrescidos de juros no período, observasse que do valor, os lançamentos de 2010/ 2011, correspondem a R\$ 36.109.919,43¹³.

O órgão também recebe a influência indireta da burocracia estatal, uma vez que a agência delegatária é submetida a esta na sua condição de OSCIP, inclusive por uma “herança” trazida da experiência como agência de bacia do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul CEIVAP, comitê original da AGEVAP.

Um ponto importante neste aspecto é que entre as atribuições da AGEVAP como agência de bacia, consiste justamente suprir o Comitê Guandu com a execução dos trâmites burocráticos. Fazendo da burocracia, ou suas rotinas, um *output*, um produto fim de seu processo.

Desta forma é indispensável atentar para este “ator” do sistema, pois sua atividade é de extrema importância na implementação das ações de gestão na bacia.

Neste ponto deve ser chamada atenção, pois a burocracia acaba por ser algo emblemático, e característico da administração pública, por consequência sendo uma espécie de indicador comum no modelo organizacional das organizações que se relaciona. Contudo, deve ser ressaltada que a ideia central dos comitês de bacia é a descentralização e a gestão participativa, nesse sentido uma questão importantíssima que deve ser pontuada é que, o Comitê de Bacia do Guandu é coisa diferente do estado. Que pese que a sua criação seja um ato político, autorizado por decreto direto do Governador.

Assim, submete-lo a máquina pública de forma que este venha assimilar totalmente a organização burocrática com todas as suas disfunções, a submissão a uma conjectura política, e aos conflitos institucionais de seus partícipes, consistem no primeiro passo a perda do seu objetivo dentro do sistema de gestão e, em um contexto mais amplo a sua proposta social, significando um retrocesso dentro do próprio modelo sugerido.

No sistema burocrático a segmentação da organização, somada com fenômenos anteriormente identificados como os grupos informais, podem agir de forma independente e contrária, aos objetivos definidos pelo nível institucional da organização, conforme visto na *Tennessee Valley Authority*, por *Philip Selznick*. Por exemplo, no seu capítulo II, do seu regimento é estimula a criação de câmaras técnicas, do qual que devem ser evitadas.

Nota 13: O anexo 2 consiste no extrato do FUNDHRI da 2ª região, do ano de 2011.

Pois neste contexto, o Comitê Guandu pela sua condição, acaba por ser um território extremamente complexo e sujeito a tal tipo de disfunção organizacional. As constatações feitas neste estudo indicam que as razões, para a formação deste tipo de anomalia estão mais relacionadas a posições institucionais, porém observou-se que estas que podem até abrigar interesses pessoais, que sozinhos provavelmente não seriam capazes de alterar o objetivo institucional no comitê por si só. Assim a teoria de Maslow sobre a hierarquia das necessidades se mostrou incapaz de explicar a natureza destas inclinações, quando analisadas a partir dos membros diretamente.

Uma das consequências das anomalias descritas neste desenvolvimento é que se perde a oportunidade de formação de capital social, com as relações que se estabelecem a partir das discussões e práticas do Comitê Guandu com outros comitês de bacia. Pois uma vez que exista um vício institucional, o ganho social se torna muito baixo e as vezes até negativo devido a imagem de descredito que se forma dentro da instituição e do sistema.

Desta forma e vendo o Comitê Guandu como um elemento de um sistema, considerando também que parte das deficiências aqui identificadas podem ser extrapoladas para os demais comitês de bacia do estado. Perde-se a oportunidade de ganho com a difusão de práticas de gestão. Pois sistemicamente o conjunto de comitês não tem a mesma capacidade interação e gestão, as vezes mínimas, consistindo então em um sistema inarmônico.

No cenário estadual a maioria dos comitês de bacia tem muitas dificuldades financeiras, pois suas receitas são baixas e devem ser observadas as disposições legais, que reduzem ainda mais a capacidade de articulação. No item seguinte onde serão discutidos os instrumentos de gestão tal problema será melhor exposto

4.5

Dos instrumentos de gestão

Dos efetivamente implementados pelo Comitê Guandu, a cobrança pelo uso d'água e diluição de efluentes consiste na sua base financeira, uma vez que a receita gerada mantém o próprio comitê.

Desta forma, a sua sustentabilidade institucional sob o aspecto financeiro é assegurada pela arrecadação da bacia hidrográfica, fruto principalmente do abastecimento da AMRJ, pago pelo usuário CEDAE Guandu. Do qual atualmente responde por mais de 80% de todo valor arrecadado, pouco mais de 14 mi-

lhões. No total do valor arrecadado do usuário CEDAE em todos os municípios da região hidrográfica respondem por mais de 90% da arrecadação, como pode ser visto no quadro a seguir:

CEDAE Guandu	14.021.043,82 (81,38%)
CEDAE Lajes	1.648.225,24 (9,57%)
CEDAE Pirai	32.093,48 (0,19%)
CEDAE Paracambi	25.576,13 (0,15%)
CEDAE Eng. Paulo de Frontin	11.948,64 (0,07%)
CEDAE Rio Claro	7.847,87 (0,04%)
TOTAL	15.746.735,18 (91,4%)

Tabela 4 : Valores da arrecadados no ano de 2010, usuário CEDAE.

Fonte: Comitê Guandu/ INEA, 2010 (Relatório de cobrança).

Nota: Valores brutos correspondem a bacia do rio Guandu.

Assim somando os demais valores no ano de 2010 a arrecadação bruta foi de R\$ 17.300.987,88¹⁴. No primeiro momento pode ser entendida como expressiva, porém conforme entrevista feita com o Presidente do Comitê Guandu, “[...] a arrecadação da bacia é relativa, e também deve ser considerado que 70% serão empregados em saneamento” (TUBBS FILHO, 2012, entrevista pessoal).

Pois deste valor deve ser retido 10% para o INEA, que operacionaliza a cobrança, logo teremos:

$$17.300.987,87 * 0,1 = \mathbf{1.730.098,79} \quad [1]$$

$$17.300.987,87 - 1.730.098,79 = \mathbf{15.570.889,09} \text{ (saldo, a transportar)}$$

Assim como o valor firmado na legislação para a compensação da transposição das águas do rio Paraíba do Sul, de 15% (somente bacia do Guandu), que no período foi de 16.721.032,46, logo.

$$16.721.032,46 * 0,15 = \mathbf{2.508.154,87} \quad [2]$$

Subtraindo esse valor do saldo anterior (transporte), temos:

$$15.570.889,09 - 2.508.154,87 = \mathbf{13.062.734,22} \quad [3]$$

Nota 14: Dado do Relatório de Cobrança 2011

Somente após essas operações é que deve ser calculado a valor a ser aplicado em saneamento, 70% do saldo:

$$13.062.734,22 * 0,7 = \mathbf{9.143.913.96} \quad [4]$$

Subtraindo este valor do saldo obtém-se a quantia a ser aplicada em ações de gestão ambiental na bacia, assim teremos:

$$13.062.734,22 - 9.143.913.96 = \mathbf{3.918.820,27}^{15} \quad [5]$$

Então voltando ao saldo original arrecadado, 17.300.987,87 temos que esse valor corresponde a **cerca 23%, do valor inicial bruto**.

Neste momento faz-se necessário observar que, o real indicador que deve ser considerado é a liquidez da conta no FUNDRHI, no que tange especialmente a gestão ambiental da bacia. Observa-se ainda que do restante, parte deve destinado ao pagamento da agência delegatária, no caso a AGEVAP.

Outro ponto a ser observado é que a legislação vigente no estado do Rio de Janeiro sobre cobrança de recursos hídricos acaba por gerar um gargalo financeiro, à medida que a bacia do rio Guandu somente drena parte, a menor parte, do volume total captado pelo sistema de abastecimento da AMRJ.

Pois conforme já mencionado, esta é transposta do rio Paraíba do Sul, sendo assim a gestão global do recurso, condição fundamental para sustentabilidade hídrica fica comprometida uma vez que a bacia de drenagem geradora se beneficia parcialmente da arrecadação.

Todavia, a determinação de um valor maior para compensação da transposição seria igualmente incoerente, inclusive considerando (RAMOS, 2002) que explicitou na sua tese de doutoramento que a cobrança dos recursos hídricos não é capaz por si só, de cobrir os passivos ambientais.

Desta forma é temerária a condição de aplicar recursos em uma área que possui passivos ambientais consideráveis e produtora da menor parte do recurso hídrico, pois desta forma a perspectiva ambiental, ou a dimensão ambiental da gestão se torna falha.

Dos demais instrumentos de gestão há obviamente a Outorga, também operacionalizado pelo INEA. O Plano de Recursos Hídricos, que foi elaborado

Nota 15: O cálculo não leva em consideração valores do parcelamento dos atrasados do setor de saneamento.

em 2006, mas que foi somente parcialmente implementado, uma vez que só em 2010 foi nomeada uma agência delegatária para o Comitê Guandu.

O Plano de Recursos Hídricos propôs o enquadramento dos rios da região hidrográfica de gestão do Comitê Guandu, mas que não chegou a ser efetivado. Posteriormente a Secretaria de Estado de Ambiente (SEA) fez uma proposta de enquadramento, mas também se encontra em suspenso.

O quinto e último instrumento de gestão possível dentro das competências do Comitê Guandu é o sistema de informações, também não implementado, e especialmente neste caso é que se identifica um desvio na forma como as demandas de gestão surgem e são orientadas. Pois, a sua ausência cria duas disfunções básicas quanto à orientação das decisões do Comitê Guandu.

A primeira consiste na orientação dos assuntos e das pautas, pois o senso de julgamento do Comitê Guandu principalmente como unidade fica comprometido, uma vez que a perspectiva de análise predominante dentro do órgão de bacia passa ser alimentada, pelo fluxo externo de informações não necessariamente primárias, o que induz ainda mais os assuntos, as proposições e a priorização das temáticas desenvolvidas. Assim a predominância ocorre tendenciosamente pelo poder público na forma do governo estadual, uma vez que o domínio dos temas é notadamente maior, assim como o poder de argumentação; e o que não pode ser esquecido é que a vaga pertence às instituições e não aos membros, e estes estão submetidos antes de tudo a política dos seus respectivos órgãos de origem, e todos esses sob o comando do governo.

Esse processo ocorre fatalmente, uma vez que “a experiência” dos membros acaba por suprir algumas lacunas do que seria o projeto organizacional do Comitê Guandu, inexistente.

A segunda disfunção consiste na falta de uma referência técnica para muitos membros do comitê do qual não tem domínio ou conhecimento específico das questões desenvolvidas e votadas na plenária, o que limita o poder argumentativo e, por conseguinte o seu posicionamento.

Muito embora isso seja de certa forma esperado, uma vez que determinadas demandas de gestão só poderiam ser atendidas pelo estado, o que se deve ser pontuado, e o que esta sendo aqui indicado e analisado é uma condição existente que se forma a partir da ausência de uma perspectiva interna de análise.

Isso ocorre quando uma vez que existem membros com um amplo conhecimento teórico dos assuntos discutidos, o processo decisório passa a se desenvolver a partir da polarização das questões. O que não necessariamente resulta

em uma consequência direta, ou seja, causa e efeito, mas estabelece uma condição para a ocorrência disto.

Obviamente não se faz aqui uma análise de valor, e de que essa situação possa vir a resultar numa má gestão da bacia, no entanto é notório que partindo da proposta inicial da busca de participação, efetiva nas decisões, a condição é desfavorável, pois gera um desequilíbrio entre as representações no Comitê Guandu.

Evidente que o Comitê Guandu faz a gestão de recurso contextualizado com vários outros elementos dentro da visão ampla de gestão ambiental, e esta em comunhão com os vários entes e atores do poder público. Porém, o que deve ser promovido e enfatizado é a gestão hídrica na perspectiva analítica do Comitê Guandu, se valendo de elementos construídos pelo ente, através da aplicação do instrumento de gestão definido na legislação, o sistema de informações.

4.6

Da Instituição Comitê Guandu

O Comitê de Bacia do Guandu esta inserido em uma nova concepção de gestão pública, que se desenvolve em países democráticos onde o poder decisório, das questões fundamentais são compartilhadas e decididas em comunhão com os diversos atores da sociedade, contextualizada a partir da Convenção de Dublin (1992), que definiu a luz do Desenvolvimento Sustentável os quatro princípios básicos para a gestão das águas.

Neste íterim, o Brasil estabeleceu a sua Política de Recursos Hídricos, procurando alcançar esses princípios, institucionalizando os comitês de bacia como os agentes de gestão.

No entanto o verificado é que o processo de institucionalização não foi completamente pensando pelo legislador, e elementos fundamentais foram inadequadamente contemplados.

As leis 9433/1997 e 3239/1999 que instituíram o sistema nacional e estadual, respectivamente, mostram-se românticas em definir um modelo de gestão aplicado e desenvolvido em uma condição social, política e histórica, bem diferente do Brasil. Assim a predisposição da sociedade em participar do processo, fato esse que seria o elemento validador do modelo, não tem a reciprocidade esperada.

E partir disto, acaba por estabelecer tão somente mais campo de batalhas políticas e institucionais, ou ainda mais uma causa para os oportunistas verdes, camuflados em ONGs e OSCIPs.

Esse problema pode ser exemplificado, conforme descreve (ABERS; KECK, 2004):

[...] Em outros casos, em vez de seguirem o modelo proposto nas leis das águas, os comitês se transformaram em organizações muito semelhantes a ONGs. Outros ainda são caracterizados pela intervenção significativa de financiadores externos. É o caso dos comitês de bacia no Nordeste, onde o Banco Mundial se tornou o principal interlocutor de todos os atores envolvidos.

“A ausência de cultura cívica nos estados e municípios brasileiros faz com que descentralização termine favorecendo a dominação oligárquica e o poder privado local” (OLIVEIRA VIANNA, ???? apud ISMAEL, 2010).

No caso Oliveira Vianna, desenvolvia sobre oligarquias políticas, porém basta substituir, pois o processo é o mesmo. E é neste contexto que o Comitê Guandu se projeta socialmente em meio a pressão sofrida em virtude de fazer a gestão do principal manancial da AMRJ. A partir desta situação a instituição submete-se as conjecturas políticas e os desdobramentos de conflitos ambientais, que em sua área de gestão se processam condicionando-a em forma e conteúdo institucional, se confundindo então com o estado representado pelos órgãos técnicos da administração indireta.

E à medida que esse processo intensifica-se, mais distante do objetivo social, que o institui de fato na sociedade, o ente de bacia se encontra.

Assim ao analisar o conjunto de elementos da sua dimensão organizacional e das ferramentas de gestão, algumas constatações surgem como evidências do processo institucional que se desenvolve no Comitê Guandu:

- A legislação do estado do Rio de Janeiro, abre espaço para ocorram distorções na composição do Comitê Guandu, na proporcionalidade dos membros e nas representatividades;

- A uma tendência de domínio do estado, na forma dos órgãos ambientais, na condução dos assuntos tratados estabelecendo um horizonte condicionado de ações para o Comitê Guandu;

- A representatividade da sociedade civil, não retrata efetivamente a população da bacia;

- A legislação estadual referente à cobrança e diluição de efluentes, estabelece uma limitação financeira a quem das ações do Comitê Guandu, inclusive sob a perspectiva do seu plano diretor;

- As disfunções do modelo burocrático dos órgãos e instâncias ambientais de gestão de recursos hídricos limitam a ação do órgão, e moldam indiretamente a sua estrutura e funcionamento;

- As burocracias da agência de bacia do Comitê Guandu têm como um dos seus objetivos, garantir a transparência das ações, no entanto esse mesmo processo age como um freio de retardo as ações do ente, sendo incorporado como tempo de ação, *action time*, para a gestão;

- A ausência de um espaço físico próprio por si só, constitui em uma fraqueza institucional, a medida que o Comitê Guandu se sujeita a fatores externos inclusive de natureza política;

- O Comitê Guandu atualmente está instalado na ETA Guandu, da CEDAE, empresa pública da administração indireta do estado;

A partir destas constatações e considerando que tais elementos direta ou indiretamente exercem uma força que incide sobre o Comitê Guandu, impactando nas ações, na forma e no tempo que são realizadas. Mais ainda, os elementos juntos constituem em balizas organizacionais do qual o Comitê Guandu está submetido e dependente, tal situação pode ser entendida como pressões que moldam a forma institucional do comitê, constituindo o que (DIMAGGIO; POWELL, 1983), definem como isomorfismo coercitivo.

O isomorfismo não constitui em si em uma deficiência e sim um mecanismo de defesa das instituições, diante das pressões externas, no entanto no caso em questão deve ser entendido como uma forma perigosa de imagem institucional, uma vez que Comitê Guandu se confunde com a máquina pública perdendo em parte o sentido da sua concepção.

Aonde o pior dos cenários surge a partir inicialmente dos questionamentos sobre o seu papel e a sua validade no processo, e tendo como desfecho a implosão do sistema de gestão no estado.

O Comitê Guandu tem deficiências conforme apontadas no estudo, mas que seja registrado que a gestão compartilhada é um instrumento de democracia e de controle social, constituindo então um amplo campo de produção de capital social (JACOBI et al, 2004) no estado do Rio de Janeiro.

Desta forma, conclusivamente voltasse então para o problema de pesquisa – **Como o desenvolvimento institucional pode contribuir para a Sustentabi-**

idade Institucional do Comitê de Bacia do Guandu e, por conseguinte a implementação efetiva da gestão participativa?

A resposta deve obrigatoriamente atender aos quatro requisitos, definidos no âmbito do estudo como as dimensões do Desenvolvimento Sustentável. Logo, abordando pela legislação estadual temos que essa deve ser modificada impedindo a ocorrência de disfunções organizacionais, que em uma perspectiva interna do Comitê Guandu, são dificuldades a própria gestão ambiental da bacia.

Quanto ao princípio da equidade, a perspectiva social, deve ser mais bem desenvolvida inevitavelmente na esfera legal, tais como o decreto nº 31.178, e secundariamente no seu regimento interno equilibrando as representações de forma coerente e voltando-se para o objetivo institucional proposto.

Sob a perspectiva econômica a posição sistêmica parece ser a melhor opção, desde que as ambiguidades do federalismo (ISMAEL, 2010) não se coloquem como obstáculos intransponíveis, uma vez que o direcionamento dos recursos na região não garante efetivamente a sustentabilidade do recurso hídrico. Outra abordagem para essa relação seria que os valores arrecadados com a cobrança deveriam ser contingenciados ao longo do sistema (Paraíba do Sul – Guandu), até pelo valor relativamente baixo para a gestão, mas que estaria mais focada na manutenção efetiva do recurso.

O desenvolvimento do estudo buscou identificar os pontos chaves do qual a partir da hipótese de pesquisa: **o aprimoramento dos padrões institucionais do Comitê de Bacia Hidrográfica do Guandu como contribuição a sua Sustentabilidade Institucional e ao fortalecimento da gestão participativa proposta.** Assim foi possível construir uma massa crítica quanto ao comitê, verificando o seu papel fundamental no estado do Rio de Janeiro, uma vez que a sua condição o faz o centro de gravidade da gestão hídrica no estado. Não obstante a importância do seu desenvolvimento como instância decisória se mostra essencial e neste sentido que este estudo apresenta-se como contribuição.

4.7

Apontamentos finais do estudo

O ambiente social e político onde os comitês de bacia estão inseridos compreendem em elementos fundamentais no entendimento dos fenômenos institucionais que nele se processam

Uma das constatações sobre o funcionamento é que as lacunas reconhecidas pela própria Agência Nacional de Águas sobre o modelo de gestão brasi-

leiro, permite a ocorrência de disfunções que se processam em diferentes níveis dentro da sua organização.

Contudo se faz necessário um ente com uma estrutura organizacional melhor concebida, de modo a evitar a instalação de anomalias organizacionais que afetam o seu funcionamento, minimizando a influência de conflitos secundários que possam comprometer o seu objetivo institucional.

4.8

Desdobramentos e estudos futuros

A experiência observada nesse estudo abriu espaço para formulação de questionamentos, sobre o próprio sistema de gestão implantado no contexto brasileiro, tais como:

Como se processam os entraves criados pelo federalismo no modelo de gestão hídrica no Brasil?

Quais os impactos da total implementação da cobrança do uso na água do ponto de vista sistêmico em bacias de rios sob o domínio da união?