



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MAÍRA GAGG

**DESCENTRALIZAÇÃO OU RE-CENTRALIZAÇÃO?
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO PARANÁ**

MAÍRA GAGG

**DESCENTRALIZAÇÃO OU RE-CENTRALIZAÇÃO?
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, sob apreciação da seguinte banca examinadora.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli

Londrina
2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G133D Gagg, Maíra.

Descentralização ou re-centralização?: uma análise do processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná / Maíra Gagg - Londrina, 2014
121 f. il.

Orientador: Benilson Borinelli.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Abastecimento de água x Administração - Teses. 2. Recursos hídricos x Desenvolvimento z Paraná - Teses. 3. Gestão ambiental - Teses. 4. Políticas públicas - Teses. 5. Bacias hidrográficas z Paraná - Teses I. Borinelli, Benilson. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título

CDU 658:577.4

MAÍRA GAGG

**DESCENTRALIZAÇÃO OU RE-CENTRALIZAÇÃO?
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, sob apreciação da seguinte banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Adilson Francelino Alves
Universidade Estadual do Oeste do Paraná -
UNIOESTE

Londrina, 09 de agosto de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram e contribuíram para que esse trabalho fosse concluído. Em especial:

Obrigada família. Mãe, pai, obrigada por estarem sempre ao meu lado, por terem me proporcionado a oportunidade de estudar, por me darem todo o apoio, amor e carinho. Avós e avôs, obrigada pelos abraços e beijos que renovam minhas forças e energia nos finais de semana, pelas orações e, simplesmente, pela presença em minha vida. Obrigada por tudo sempre. Eu amo vocês.

Ao meu orientador, Benilson Borinelli, pelo compartilhamento de conhecimentos e paciência despendidos durante todo o mestrado.

Ao Grupo de Estudos em Gestão e Política Socioambiental da UEL, pelas discussões e documentos disponibilizados.

Aos funcionários dos órgãos públicos que cederam entrevistas e documentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio financeiro durante o mestrado.

E a todos os meus amigos que me aguentaram nas crises emocionais e surtos acadêmicos.

GAGG, Maíra. **Descentralização ou re-centralização?** Uma análise do processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas no Estado do Paraná. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

RESUMO

Inspirada no modelo francês, a gestão dos recursos hídricos no Brasil foi regulamentada pela Lei Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433) em 1997. Esta foi instaurada vista a necessidade de controle do uso e qualidade da água demandados da crise ambiental resultante da industrialização, urbanização e globalização. A partir da criação dessa lei, o comitê de bacia hidrográfica tornou-se a unidade de gerenciamento dos recursos hídricos local. Tal característica lhe conferiu caráter de gestão descentralizada, compartilhada e participativa. A gestão das águas passa então a ganhar relevância e foco em todo o país. O estado do Paraná criou sua Política de Recursos Hídricos em 1999 e, não diferente do caso nacional, criou seu sistema de gerenciamento por comitês de bacias hidrográficas. Entretanto, este sistema não vem ocorrendo como deveria. No Paraná, a maioria dos comitês de bacias hidrográficas ainda não se encontra efetivamente estruturada e seus instrumentos de gestão ou não foram aprovados ou estão parcialmente instalados. Decorrente desse contexto, este trabalho teve por objetivo geral analisar, a partir de uma abordagem neoinstitucionalista histórica, o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas no estado do Paraná. Este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso da Política de Recursos Hídricos do estado do Paraná, realizado por meio de pesquisa qualitativa, longitudinal, de caráter exploratório e descritivo. Para a coleta de dados foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, análise documental, revisão histórica, conceitual e empírica e referências bibliográficas. Concluiu-se que a atual situação da Política de Recursos Hídricos do Paraná caracteriza-se por uma recentralização do poder dos atores envolvidos em sua gestão, resultado de uma trajetória marcada por elementos que se perpetuam ao longo do tempo. Assimetria de poder é o principal deles. Observou-se que a assimetria de poder torna-se um relevante obstáculo à implementação desta política e que, apesar de rupturas e um novo modelo de gestão, ela se mantém forte e acarreta um quadro institucional da gestão das águas imerso de favorecimentos econômicos privados em detrimento dos aspectos ambientais, sociais e coletivos.

Palavras-chave: Política pública. Comitê de bacia hidrográfica. Neoinstitucionalismo histórico. Assimetria de poder. Dependência da trajetória.

GAGG, Maíra. **Decentralization or re-centralization?** An analysis of the implementation of river basin committees in the State of Paraná process. 2014. 125 p. Dissertation (Master Degree in Business Administration) – Post-Graduation Program in Business Administration, State University of Londrina, Londrina, 2014.

ABSTRACT

Inspired by the French model, the management of water resources in Brazil was regulated by the National Water Resources Law (Law number 9433) in 1997. This one was established to control the use and quality of water demanded by environmental crisis resulting from industrialization, urbanization and globalization. From the creation of this law, the committee of watershed has become the management unit of the local water resources. This characteristic gave it character of a decentralized, shared and participative management. Then, the management of water passes to gain relevance and focus around all the country. The state of Paraná has created a Water Resources Policy in 1999 and not different from the national case, created your management system by committees of watersheds. However, this system has not happened as it should. In Paraná, the most committees of watersheds is not yet effectively structured and its management instruments or have not been approved or are partially installed. Due to this context, this work had as objective to analyze the process of implementation of the committees of watersheds in the state of Paraná. The specific objectives were: to describe the evolution of the recent water policy in Paraná and identify their critical moments; identify evidence of asymmetry of power between the actors involved in the management of the committees of watersheds; and demonstrate, based on the concept of path dependency, the conditions that have favored the continuation of a centralized model as the principal obstacle to the implementation of the committees of watersheds. This work is characterized as a case study of water resources policy of the state of Paraná conducted through qualitative, longitudinal, descriptive and exploratory research. For data collection were used semi-structured interviews, document analysis, historical, conceptual and empirical review and references. The interviews were applied to actors involved in the process of implementation of this policy. It was concluded that the current situation of the Water Resources Policy of Paraná is the result of a trajectory marked by elements that are perpetuated over time. Asymmetry of power is the main one. It was observed that the asymmetry of power becomes a significant obstacle to the implementation of this policy and despite of the disruptions and a new management model, asymmetry of power remains strong and causes an institutional framework of water management immersed in private economic favoritism over environmental, social and collective aspects.

Keywords: Public policy. Committees of Watersheds. Historical Neo-institutionalism. Asymmetry of power. Path dependency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização espacial geográfica do estado do Paraná em relação ao Brasil e América do Sul	38
Figura 2 - Divisão geopolítica do estado do Paraná.....	39
Figura 3 - Limite dos municípios paraenses sobrepostos pelos limites das bacias hidrográficas.....	45
Figura 4 - Relação dos documentos coletados e suas respectivas fontes.....	51
Figura 5 - Relação das datas, métodos, locais, funções e setores dos entrevistado	54
Figura 6 - As três fases da Política de Recursos Hídricos do Paraná.....	57
Figura 7 - Situação dos instrumentos de gestão da PRHP no que se refere aos comitês de bacias hidrográficas.....	76
Figura 8 - Desempenho financeiro da COPEL entre 2007 e 2012.....	81
Figura 9 - Desempenho Econômico Financeiro da SANEPAR entre 2004 e 2012.....	83
Figura 10 - Evolução da quantidade de funcionários da SUDERHSA / Instituto das Águas.....	86
Figura 11 - Evolução das despesas empenhadas até o mês de dezembro Instituto das Águas do Paraná - Valores corrigidos pelo IGP-DI (2014)	86
Figura 12 - Composição dos comitês.	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGIR	Agência das Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira
AGUASPARANÁ	Instituto das Águas
ANA	Agência Nacional de Águas
ARH	Administração de Recursos Hídricos
CBHP	Comitês de Bacias Hidrográficas do estado do Paraná
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COALIAR	Comitê das Bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira
COPEL	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
DAE	Departamento de Águas e Energia
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NIH	Neoinstitucionalistas Históricos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEMA	Programa Estadual de Meio Ambiente
PIB	Produto Interno Bruto
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PQA	Qualidade das Águas e Controle da Poluição por Lixo
PRHP	Política de Recursos Hídricos do estado do Paraná
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SANEPAR	Companhia de Saneamento e Abastecimento do Paraná
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEGRH	Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SUCEAM	Superintendência do Controle da Erosão e Saneamento Ambiental

SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
SUREHMA	Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TNH	Teoria Neoinstitucionalista Histórica
UEDs	Unidades Executivas Descentralizadas
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	OBJETIVO GERAL	14
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.3	JUSTIFICATIVA TEÓRICA-EMPÍRICA.....	14
2	NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	16
2.1	TEORIA NEOINSTITUCIONAL.....	16
2.1.1	Neoinstitucionalismo Histórico.....	18
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E OBSTÁCULOS.....	24
2.3	UM MAPEAMENTO DO CAMPO DE ESTUDOS EM GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	30
3	O ESTADO DO PARANÁ	38
3.1	O POTENCIAL HÍDRICO DO PARANÁ	43
4	METODOLOGIA	49
4.1	CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA	49
4.2	ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS.....	50
5	MOMENTOS CRÍTICOS	57
5.1	ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARANÁ	58
5.2	A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARANÁ E O GOVERNO LERNER: DESCENTRALIZAÇÃO.....	64
5.3	A TERCEIRA E ATUAL FASE DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS PARANÁ: “RE-CENTRALIZAÇÃO” E MOVIMENTO ESTATISTA	69
6	ASSIMETRIA DE PODER	78
6.1	AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM A GESTÃO DAS ÁGUAS NO PARANÁ	78
6.2	A ASSIMETRIA DE PODER NA IMPLEMENTAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS.....	87

7	DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA	95
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
	REFERÊNCIAS	109
	APÊNDICES	119
	APÊNDICE A - Documentos dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná coletados em fevereiro de 2013 no site do Instituto das Águas do Paraná.....	120
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista.....	125

1 INTRODUÇÃO

É fato que atualmente se lida com uma crise ambiental resultante da relação equivocada entre homem e Natureza. Acreditava-se até tempos atrás que os recursos naturais eram renováveis, ilimitados, que poderiam ser explorados e dominados para fins domésticos, industriais e comerciais de maneira descontrolada e conforme as necessidades e demandas dos consumidores existentes. Todavia, esta relação mudou. Hoje, organizações, instituições, sociedade e Estado têm consciência de que tal consumo desenfreado pode culminar em sua escassez ou até mesmo esgotamento. Pode-se usar a água como exemplo de um recurso que obteve seu o valor designado como ilimitado e abundante e, agora, teme-se por sua escassez.

Ferreira e Ferreira (2006) afirmam que a intensificação da degradação dos recursos naturais em decorrência da industrialização e urbanização provocou significativas reduções das disponibilidades hídricas e que, assim, a utilização da água tornou-se estratégica e seu valor, até então apenas ambiental, passou a absorver dimensões políticas, econômicas e sociais.

No momento em que os atores se deparam com a possibilidade de escassez dos recursos hídricos, há, nessa relação de dependência que engendra, tanto no âmbito ambiental como no político, econômico e social, a necessidade da intervenção do Estado para criar uma política pública que regule, controle e promova o uso racional da água. Dryzek e Dunleavy (2009) argumentam que, em meio às crises ambientais resultantes da industrialização, urbanização, globalização e modernidade, o Estado deve atuar, através de políticas públicas e agências, como regulador dos impactos ambientais para que haja a garantia do uso racional e consciente dos recursos naturais.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a água passou a ser entendida como bem público, comum, de valor econômico e a ter sua qualidade garantida. A gestão específica dos recursos hídricos tornou-se uma necessidade a ser regulamentada nas políticas públicas nacionais. Inspirada no modelo francês, a gestão nacional dos recursos hídricos foi regulamentada pela Lei Nacional de Recursos Hídricos, nº 9.433 (BRASIL, 1997).

A partir dessa lei, também designada de Lei das Águas, instaurou-se um sistema de gerenciamento inovador e politicamente diferente do que se tinha até então no país. A gestão das águas tornou-se compartilhada, participativa e descentralizada, tendo a bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento. Dotado de um sistema “caracterizado por descentralização, planejamento por bacias, utilização de instrumentos normativos e

econômicos, e participação da sociedade” (FLORES; MISOCZKY, 2008, p.109), essa política passou a ser marcada pela gestão por comitês que respeitam os limites de bacias hidrográficas para tentar solucionar problemas locais, principalmente no que se refere à qualidade e disponibilidade de água. São os chamados comitês de bacias hidrográficas. Esses comitês são formados pelos atores envolvidos na utilização da água: sociedade civil, poder público e usuários. Entre os instrumentos de gestão básicos dos comitês têm-se: regimento interno, cobrança da água e plano de bacia hidrográfica. Instrumentos esses que deveriam ser elaborados e aprovados pelos membros de cada comitê, para o início de operação.

Neste sentido, a gestão das águas passou então a atuar em nível local e a depender da atuação dos usuários, sociedade civil e poder público para sua efetiva implementação. Todavia, a partir do momento em que esta gestão compartilhada começou a ser instaurada, surgiram problemas e obstáculos que vêm interferindo não só no seu efetivo funcionamento, mas também no processo de implementação desse novo modelo de gestão dos recursos hídricos. Jacobi (2006) aponta que cada fatia representativa nos comitês defendem seus próprios interesses, principalmente quanto aos preços a serem cobrados pelo uso da água e a distribuição e aplicação dos recursos arrecadados. Tal contexto gerou conflitos e desacordos.

Campos e Fracalanza (2010), Machado (2003) e Jacobi (2002) identificaram em seus estudos a respeito da gestão dos comitês de bacias hidrográficas algumas questões que impactam negativamente a condução da política de recursos hídricos, em especial o funcionamento dos comitês de bacias. Tais questões referem-se à assimetria de poder, à resistência ao sistema participativo e compartilhado, à falta de disponibilidade de informação, à defesa de interesses privados em detrimento do bem comum, ao domínio de uma tecnocracia presente tanto na elaboração dos projetos como na condução de decisões, à falta de conhecimento e qualificação dos participantes, principalmente da sociedade civil, e à instabilidade e descontrole na alocação de recursos. Essas questões também podem ser percebidas como obstáculos à efetiva implementação dos comitês de bacias.

Especificamente no estado do Paraná, observa-se que a gestão dos recursos hídricos segue a tendência nacional por sua morosidade. Este estado é cercado por dois importantes rios do Brasil - Rio Paraná e Rio Paranapanema -, e tem em seu território a maior usina hidrelétrica do país – Usina Hidrelétrica de Itaipu. Desde os anos 1940, a gestão de recursos hídricos no estado tem priorizado o potencial hidrelétrico deste recurso. A Lei n.º 12.726 de 1999, também conhecida como Política de Recursos Hídricos do Paraná (PRHP), não foi completamente implementada e não se encontra efetivamente em funcionamento. Para

que um comitê seja considerado em execução plena, ideal e cumprindo seu papel de gestão descentralizada dos recursos hídricos, deve ser aprovado e executado em sua instância: regime interno, câmara técnica, Plano de Bacia Hidrográfica, cobrança pelo uso da água, outorgas pelo uso da água e reuniões que contem com a participação de todos os representantes eleitos e convidados do poder público, sociedade civil e usuários. Até 2012, dos 12 comitês de bacias hidrográficas definidos no Paraná, tinha-se apenas 08 instalados, sendo que desses, apenas 07 possuem regimento interno aprovado, 06 possuem Planos de Bacias elaborados (mas ainda não aprovados). Em nenhum, a cobrança pelo uso da água havia sido definida e elaborada. Neste sentido, questiona-se quais seriam os motivos pelos quais esta política ainda não foi implementada? E de que forma eles a influenciam? Entretanto, para se responder a essas perguntas, torna-se relevante entender o processo de evolução PRHP, uma vez que a situação atual é resultado de uma trajetória que vem sendo construída desde a década de 1930, com a criação do Código Nacional das Águas. À luz deste processo buscou-se compreendê-lo por meio de explicações neoinstitucionalistas históricas, que trazem um arcabouço teórico adequado para analisar a trajetória de políticas públicas.

A teoria aborda questões amplas e substantivas geralmente de eventos raros e importantes dos âmbitos político e social (PIERSON e SCOKPOL, 2008). Para dar conta dos estudos, os Neoinstitucionalistas Históricos (NIH) dão especial atenção à história do fenômeno e o analisam diante de três categorias: assimetria de poder, dependência da trajetória e momento crítico. Considera-se que essa teoria foi útil à compreensão dos motivos que impedem a implementação da PRHP, pois propõe explicações às escolhas políticas em relação ao atual arranjo institucional em que se encontra a gestão das águas no Paraná.

Mesmo diante da extensão e relevância desse novo formato de gestão de recursos hídricos no país, ainda existe um número relativamente pequeno de estudos sobre o tema. Além disso, a literatura a respeito da gestão dos comitês de bacias hidrográficas do país mostra que a implementação de políticas de recursos hídricos é afetada por aspectos contextuais e históricos das experiências particulares. Ao longo deste trabalho tenta-se demonstrar que a PRHP possui uma trajetória determinada, a nível macro, por momentos críticos que tentam sua redefinição em prol de novos modelos de gestão – principalmente a descentralização, mas que a nível micro, esta trajetória é construída sobre alicerces assimétricos de poder, que dão sustentação à “re-centralização” da gestão para determinados atores privados e públicos.

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas no estado do Paraná.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever a evolução da política de recursos hídricos recente do Paraná e identificar seus momentos críticos;
- Identificar possíveis evidências da assimetria de poder entre os atores que participam da gestão dos comitês das bacias hidrográficas;
- Demonstrar, a partir do conceito de dependência da trajetória, as condições que vêm favorecendo a continuidade de um modelo centralizador como um dos principais obstáculos à implementação dos comitês de bacias hidrográficas.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA-EMPÍRICA

O estudo empírico pautou-se na recente PRHP dirigida por três principais fatores: o primeiro, por tratar-se de uma política pública que existe há mais de 10 anos e que, no entanto, ainda não foi completamente executada; o segundo, por ser uma política que regula a utilização e controle da qualidade de um dos recursos naturais mais importantes para a vida no planeta – a água – e, em terceiro lugar, por se tratar de uma política que apresenta um modelo de gestão inovador visto seu caráter participativo e descentralizador.

O primeiro fator de escolha consiste no fato de que esta é uma política pública existente há mais de dez anos e ainda não foi completamente operacionalizada. Conforme pesquisa realizada por Cabral (2011) deveriam existir hoje no Paraná 12 comitês de bacias hidrográficas instaladas. Entretanto, dados da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 2013 revelam que até começo desse ano existiam apenas oito comitês instalados. No que se refere aos instrumentos de gestão dos recursos hídricos (ênfata-se cobrança pela água, plano de bacias e regimentos internos), têm-se que esses são inexistentes em alguns comitês e não estão efetivamente em funcionamento em outros casos. Especificamente, quanto à cobrança pelo uso da água, ela não havia sido aprovada em nenhum comitê de bacia hidrográfica até 2012.

O segundo fator que motivou a escolha pela PRHP compreende a relevância e complexidade desta política pública, que tem por objetivo principal regular os múltiplos usos e controlar a qualidade da água. A PRHP envolve o desafio não só de conciliar diversos objetivos e interesses de todos os envolvidos na utilização dos recursos hídricos, sejam eles usuários, poder público ou sociedade civil, mas também tentar convergir os mesmos ao bem comum que favoreça a coletividade.

O terceiro fator refere-se ao modelo de gestão proposto pela PRHP. Com respaldo no modelo de gestão nacional de recursos hídricos, esta política é a primeira a propor um modelo de gestão compartilhada, participativa, descentralizada e integrada. As decisões referentes à utilização e controle dos recursos hídricos são feitas em âmbito local pelos comitês de bacias hidrográficas. Nesse sentido, é uma política que respeita as particularidades regionais e fomenta a participação da sociedade no processo de decisão política.

Esta política trata da regularização do sistema de gerenciamento das águas no estado e tem um sistema de gestão inovador, complexo, descentralizador e participativo. Por ser um tema novo, estudá-lo de forma mais aprofundada trará novas questões à tona e proporcionará novas pesquisas e contribuições teóricas e empíricas, além de servir de linha norteadora para a avaliação e aperfeiçoamento da política em questão. A partir dos obstáculos a serem levantados será possível elaborar soluções e melhorar a execução desta política.

Teoricamente este trabalho pauta-se por meio de duas justificativas: a escolha pela TNH e a relevância científica acadêmica em se estudar a implementação de uma política pública.

Primeiramente optou-se pela TNH como arcabouço teórico para esta pesquisa visto que se investiga um fenômeno político social como objeto de estudo e devido às categorias analíticas que são estudadas por esta perspectiva: assimetria de poder, trajetória e momentos críticos. Além da consideração de que um objeto é uma construção histórica resultante de fatores econômicos, sociais, políticos e institucionais, esta teoria estuda os níveis macro e/ou meso desses aspectos. As macro ou meso análises são especificamente adequadas quando se deseja compreender um processo político a nível estadual.

A segunda justificativa teórica envolve a relevância em estudar uma política pública no âmbito dos estudos organizacionais. Compreender como se dá a criação de uma política pública, bem como analisar os limites e obstáculos de sua implementação, é indispensável quando se deseja compreender a relação existente entre Estado, sociedade e organizações. É nesse âmbito que se dá a originalidade desta pesquisa, pois não há na área de estudos organizacionais um estudo acerca dos obstáculos de implementação da PRHP.

2 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Para que se pudesse analisar o processo de implementação CBHP, foi preciso o esclarecimento de alguns conceitos intrínsecos a esse objetivo, tais como a política pública, implementação, obstáculos da implementação e comitês de bacias hidrográficas. A TNH dará o aporte teórico explicativo necessário à análise dos dados que foram coletados nesta pesquisa.

No presente capítulo são apresentadas as revisões conceituais e empíricas desta pesquisa. Quanto à revisão conceitual, explica-se a TNH, especificamente a sua corrente histórica, o que são políticas públicas e a Teoria do Ciclo da Política, com ênfase especial para a fase de implementação de política pública. Quanto à revisão empírica, são apresentados os estudos resultantes de um levantamento de campo (nacional e internacional) sobre o que está sendo feito e pesquisado neste sentido, além do estudo da gestão de recursos hídricos, mais especificamente no tocante à gestão dos comitês de bacias hidrográficas.

2.1 TEORIA NEOINSTITUCIONAL

De acordo com Crubellate (2007, p. 199), “a relação entre organizações e instituições está na raiz dos estudos organizacionais” e desde os primórdios desses estudos, ambas têm sido tratadas enquanto resultado da relação entre os indivíduos. De acordo com Souza (2010) até as décadas de 1950 e 1960, os modelos comportamentalistas, tanto pluralistas quanto marxistas, dominavam os estudos e tinham sua ênfase analítica centrada na sociedade e, no que se refere especificamente ao âmbito da ciência política, nestas perspectivas a ação do Estado era considerada como resposta às necessidades e aos problemas da sociedade e, assim, era construída a partir de valores dos indivíduos.

Porém, tal contexto entra em crise e, em contrapartida a esta visão, surge nos estudos organizacionais, durante a década de 1960, uma abordagem que passa a considerar as instituições enquanto determinantes do comportamento individual e meios de influência da construção social: a teoria institucional. Muito próximo a outras teorias, como a teoria da contingência e a teoria da estruturação, o institucionalismo trouxe como marco uma visão contraposta e deu origem ao neoinstitucionalismo.

A década de 1970 constituiu-se um marco na teoria organizacional. Por um lado, tinha-se a crise do funcionalismo e do marxismo e de perspectivas formalistas e racionalistas das organizações. Por outro lado, passava a ser significativo o impulso do

movimento denominado “novo institucionalismo”, que tinha na ênfase cognitivista a explicação dos fundamentos da ação social (CRUBELLATE, 2007; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977). Apesar de apresentar-se como uma nova proposta, o neoinstitucionalismo surgiu com uma tradição contingencialista, com fatores externos influenciando o ambiente organizacional e a sociedade, ou seja, com o pressuposto de condicionantes à ação social, com elementos advindos da teoria institucional (“velho institucionalismo”) e com a consideração das instituições enquanto parte de um sistema maior e sem uma lógica racional.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), o neoinstitucionalismo surge perante uma lacuna da incapacidade das teorias tradicionais em compreender as organizações sob um ponto de vista não individual e não objetivo: macro analítico. De acordo com Tolbert e Zucker (2012) o crescente interesse dos estudos organizacionais nas instituições reflete um crescente desencanto com as teorias que retratam a eficiência como a força motriz por trás da decisão ou que tratam das variações de estrutura formal como adaptações racionais para adaptação de condições técnicas e ambientais. Neste sentido, a teoria neoinstitucional passou a existir com o intuito de explicar a interdependência das ações individuais com as instituições (DIMAGGIO; POWELL, 1983) sob uma perspectiva macro analítica.

A teoria neoinstitucional desenvolveu-se principalmente na sociologia como uma concepção normativista de ação social formulada por Parsons, “na qual as pessoas são tidas como predominantemente sensíveis às opiniões de outras pessoas e obedientes aos ditames de sistemas de normas e valores consensualmente desenvolvidos, internalizados por meio de socialização” (CRUBELLATE, 2007, p.202). De acordo com Meyer e Rowan (1977), a proposta da teoria neoinstitucional é apresentar como os atores sociais e, assim, suas escolhas, objetivos e comportamentos, são moldados e construídos conforme os ditames e determinações indiretas de arranjos de instituições e trazem, neste sentido, as instituições como exógenas à ação organizacional e a importância do ambiente institucional perante a construção da sociedade.

Para Hall e Taylor (2003, p.194), os neoinstitucionalistas “elucidam o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos”. Isto pressupõe assumir certa autonomia relativa às instituições e concebê-las também como variável independente na explicação dos processos e resultados políticos. Para os autores, o neoinstitucionalismo, em geral, é reconhecido nas ciências sociais como dividido em três vertentes principais: a da escolha racional, a sociológica e a histórica.

A primeira vertente, o neoinstitucionalismo da escolha racional, em um processo oposto ao institucionalismo, procura mostrar como os indivíduos moldam as instituições e como desenvolvem um comportamento estratégico e racional em um contexto de normas e regras. Com origem nos estudos comportamentalistas de políticos no congresso americano, essa vertente desenvolve-se paralelamente ao neoinstitucionalismo histórico. A corrente defende que o funcionamento e criação de uma instituição dependem diretamente dos “direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para seu desenvolvimento” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 203).

A segunda, o neoinstitucionalismo sociológico, derivada da sociologia organizacional, enfatiza principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, normas, valores, rituais, e rotinas. Hall e Taylor (1996, p. 207) explicam que essa vertente surgiu no final da década de 70 no âmbito organizacional e “no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura”. Focados no processo e não nos conflitos, os sociólogos institucionalistas detêm-se sobre a explicação do “por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 208).

O terceiro e último tipo, o neoinstitucionalismo histórico, é explicado especificamente no tópico a seguir, visto ser a teoria base deste trabalho.

2.1.1 Neoinstitucionalismo Histórico

O neoinstitucionalismo histórico se desenvolveu como reação contrária aos estudos da vida política que dominavam a ciência política das décadas de 1960 e 1970, norteados principalmente pelos estruturo-funcionalistas de um lado, e pelos behavioristas de outro. Os teóricos dessa vertente, de acordo com Hall e Taylor (1996, p.194),

[...] retinham do enfoque dos grupos a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos.

Centrados no pressuposto da distribuição desigual de poder e de que as organizações institucionais do âmbito político entram em conflito para defesa de interesses próprios em detrimento do interesse coletivo, os NIH passam então a se “basear em uma tradição mais antiga da ciência política que atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo em que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições do modo como essa importância se manifesta” (HALL; TAYLOR, 1996, p.195).

Para os teóricos dessa vertente, uma instituição nada mais é do que tudo aquilo que envolve, desde as “regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 198). Instituições nessa vertente não são apenas organizações que definem padrões e valores, mas sim tudo o que envolve o processo de construção da sociedade e do comportamento coletivo ou individual.

Cabe ressaltar que, de acordo com Steinmo (2008, p. 163), um “institucionalista histórico não acredita que humanos são simples seguidores de regras ou que eles são simplesmente atores estratégicos que usam estas regras para maximizar seus interesses”. Tal posicionamento é justificável visto que essa abordagem considera o ser humano, simultaneamente, enquanto seguidores e cumpridores de normas e regras por um lado, e, por outro lado, atores racionalmente interessados na possível mudança das mesmas (HALL; TAYLOR, 1996, STEINMO, 2008). Esse papel influenciador das instituições na construção do comportamento coletivo, para os N.I.H, se dá de modo “calculador” e “cultural” (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

A relevância que estes estudiosos dão para a História marca sua principal especialidade:

Os institucionalistas históricos estudam a história porque eles acreditam que a história importa e neste sentido, há pelo menos três importantes explicações do porquê a história importa: primeiro, eventos políticos acontecem com um contexto histórico, o qual tem uma consequência direta nas decisões tomadas e nos eventos que ocorrem; segundo, a experiência é uma fonte de aprendizado para os atores ou agentes e assim, os I.H entendem que o comportamento, as atitudes e as escolhas estratégicas destes atores tomam lugar dentro de particulares contextos sociais, políticos, econômicos e até culturais e; terceiro, assim como colocado por Pierson, as expectativas são também moldadas pelo passado” (STEINMO, 2008, p. 164).

A História neste âmbito contém aspectos que são considerados independentes, porém que, em interação, constroem a trajetória da realidade e resultam em um determinado fenômeno. Neste sentido, a história apresenta condicionantes antecedentes e

futuros – ou fatores contingenciais – que são capazes de construir comportamentos e, assim, é o principal instrumento de análise desses teóricos.

Além da utilização da História como um dos principais instrumentos de elucidação da realidade, os NIH têm outras características, como são apontadas por Hall e Taylor (1996), Immergut (1998) e Pierson e Skocpol (2008).

Hall e Taylor (1996, p.197) distinguem quatro características peculiares dos NIH em comparação às outras vertentes – escolha racional e sociológica:

Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos.

O neoinstitucionalismo histórico, por embasar-se em práticas e contextos sociais e políticos, tem um caráter mais empirista do que as outras correntes. Em grande medida, isso se deve ao caráter predominantemente indutivo das pesquisas feitas nessa corrente (HALL; TAYLOR, 2003). Segue também uma linha de pensamento em que o Estado, envolto por instituições políticas, é marcado por decisões legitimadoras que moldam a sociedade por um lado e favorece interesses próprios por outro e, neste sentido, essa vertente tenta compreender a assimetria de poder existente na solução de conflitos de interesses das instituições políticas perante a sua necessidade de dominação sobre a sociedade.

De acordo com Immergut (1998), os NIH são marcados por seu interesse nas “racionalidades alternativas”, sua interpretação da causalidade enquanto fatores que interagem e formam o contexto e, conseqüentemente, sua ênfase dada a esses fatores, tratados como contingências da História, conforme explicitado pela autora:

Os institucionalistas históricos estão a) interessados nas “racionalidades alternativas” (culturais ou calculadoras) resultantes das interpretações dos atores individuais e coletivos as quais são construções de organizações e instituições que traçam suas próprias histórias; os institucionalistas históricos b) vêem a causalidade como sendo contextual, ou seja, eles tendem a ver complexas configurações de fatores como sendo casualmente significantes, nos quais estas configurações são observadas aparentemente através de um histórico-comparativo, e que podem, talvez, se não impossível, quebrar tais modelos dentro de variáveis independentes de causalidade; c) enfatizam as contingências da história e acreditam que estes elementos são essenciais para olhar o passado como um recurso de alternativas para o futuro e assim, os institucionalistas históricos usam a história como um “método” e voltam para a história como uma “teoria” ou “filosofia” (IMMERGUT, 1998, p. 18).

Complementarmente, Pierson e Skocpol (2008) defendem que a comunidade neoinstitucionalista histórica apresenta três aspectos importantes que a distinguem na ciência política contemporânea: a consideração das temporalidades variáveis e das sequências históricas e a análise de contextos macro. Nesse sentido dizem os autores que:

Três aspectos importantes caracterizam a comunidade institucionalista histórica na ciência política contemporânea: os institucionalistas históricos abordam questões amplas, substantivas, que são inerentemente de interesse para diversos públicos, assim como para outros intelectuais. Para desenvolver argumentos explicativos sobre resultados ou questões importantes, os institucionalistas históricos levam a sério o tempo, especificando sequências e identificando transformações e processos de escala e temporalidade variáveis. Os institucionalistas históricos também analisam contextos macro e formulam hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos, ao invés de examinar uma única instituição ou processo de cada vez. Assim, se considera estes três aspectos em conjunto (questões substantivas, argumentos temporários e atenção a contextos e configurações), pode-se observar que dão conta de um enfoque institucionalista histórico reconhecível que realiza contribuições poderosas para a compreensão do governo, da política e das políticas públicas (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 10).

Steinmo (2008) aponta que, assim como vários estudiosos têm mencionado, os NIH são interessados principalmente em estudar eventos raros e/ou importantes. Estes eventos são geralmente fenômenos sociais e políticos, principalmente quando envolvem a relação entre Estado e sociedade. Para estudar tais eventos, “os NIH seguem basicamente a tradição sociológica de Weber e tendem a ter uma visão mais macrosociológica ao focar a relação entre políticas, Estado e sociedade em vários países e períodos históricos” (IMMERGUT, 1998, p. 16). Esta análise a nível macro é uma das particularidades que diferencia estes estudiosos de outros.

De acordo com Pierson e Skocpol (2008, p. 10), “eles analisam as configurações organizacionais enquanto outros observam cenários particulares isolados; colocam atenção em momentos críticos e processos de longo prazo enquanto os outros apenas consideram partes de períodos ou processos de curto prazo”. Conforme pesquisa realizada por Steinmo (2008), “nos últimos anos, duas importantes agendas intelectuais têm emergido entre estes cientistas: a primeira é focada em melhor entender os mecanismos da mudança institucional e a segunda em compreender o papel das ideias na política e na história”. Neste sentido, Pierson e Skocpol (2008, p.18) dizem que, em outras palavras, “os NIH olham tanto para as florestas como para as árvores”.

Como se pode observar, os NIH consideram três categorias analíticas ao estudar um fenômeno político: assimetria de poder, dependência da trajetória e momento crítico.

No que se refere à assimetria de poder, Hall e Taylor (1996, p. 6) explicam que “uma das propriedades notáveis do NIH consiste na importância que estes atribuem ao poder, em particular às relações de poder assimétricas”. Para eles, todos os estudos institucionais têm incidência direta sobre relações de poder, principalmente porque esses teóricos “vêm as instituições como produtos desenvolvidos a partir de lutas entre jogadores desiguais, equilíbrio de poder e recursos complexos” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 19). Este foco na análise da distribuição do poder é caracterizado principalmente por um jogo de interesses em que certos grupos sociais ou instituições tendem a obter favorecimento em detrimento de outros. Destaca-se o prevalecimento de certos interesses políticos em prejuízo do bem comum.

De acordo com Immergut (1998, p. 26):

A representação de interesses é importante para a tradição institucionalista histórica por duas justificativas. Primeiro, as demandas políticas e os resultados políticos são vistos não como resultados das preferências, mas como consequências de diferentes representações de interesses. Segundo, como pesquisadores, historicistas estão sempre conscientes de que seus dados são uma representação porque eles examinam não apenas fragmentos deixados pelos sujeitos indivíduos em si, mas também porque eles mesmos interrogam estes artefatos.

O segundo elemento considerado pelos NIH diz respeito à dependência da trajetória. Collier e Collier (1991) e Pierson e Skocpol (2008) explicam que não há um consenso sobre um conceito estabelecido, nem um significado preciso sobre o que é “*path dependence*” ou “dependência da trajetória”, porém apresentam alguns entendimentos sobre o que é esta categoria. David (1985 apud COLLIER; COLLIER, 1991, p. 27) define “*path dependence*” como os “resultados de uma transição que estabelece trajetórias distintas”. Para Pierson e Skocpol (2008, p. 13), a “*dependência da trajetória*”, conforme apontada pelos melhores estudiosos do NIH, refere-se à “dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um contexto político, é o que os economistas chamam de ‘processos de retornos crescentes’”. Assim,

Os processos dependentes da trajetória envolvem uma lógica clara: os resultados de um “momento crítico” desencadeiam mecanismos de feedback que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro. Podem ser altamente influenciados por perturbações relativamente pequenas em etapas iniciais. Uma vez que os atores se aventuram em um caminho particular, é provável que seja difícil de reverter este curso. As alternativas políticas que uma vez forem plausíveis podem ser irrecuperáveis (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 13).

Diretamente ligado à dependência da trajetória, encontra-se o terceiro elemento do neoinstitucionalismo histórico: momentos críticos. Similarmente ao conceito de “*path dependence*”, o que se entende por “momento crítico” também é complicado e varia muito (COLLIER; COLLIER, 1991). De acordo com Hall e Taylor (1996, p. 10), “inúmeros teóricos dessa escola tendem a identificar nos eventos históricos, momentos de continuidade e ‘situações críticas’, ou seja, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando ‘bifurcações’ que conduzem um legado por um novo trajeto”. Cabe ressaltar, no entanto, que os NHI não buscam apenas identificar estes “momentos críticos”, como também tentam explicar o que provoca essas situações críticas e quais são os fatores condicionantes (inclui-se neste aspecto a dependência da trajetória). Neste sentido, Collier e Collier (1991, p.27) explicam que “alguns momentos críticos podem implicar em substancial discricção, considerando que a escolha presumida aparece profundamente enraizada em condições antecedentes”.

Este trabalho compartilha da definição de momento crítico conforme exposto por Collier e Collier (1991, p. 28) em que se diz que “momento crítico é um período ou momento significativo de mudança, o qual ocorre tipicamente de diferentes tipos e produz, hipoteticamente, diferentes legados” e apresenta três alegações e três pressupostos básicos:

O conceito de momento crítico contém três componentes: a alegação de que uma mudança significativa ocorre dentro de cada caso; a alegação de que esta mudança toma lugar de diferentes caminhos em diferentes casos; e a hipótese explanatória sobre estas consequências, na qual, se a hipótese explanatória prova ser falsa – ou seja, se hipoteticamente o momento crítico não produz um legado – então poderia afirmar que não era, de fato, um momento crítico. [...] Os três componentes que devem ser acrescentados na definição de momento crítico são: as condições antecedentes, a “clivagem” ou “crise”, os três elementos do legado – mecanismos de produção, de reprodução e a estabilidade dos atributos principais do legado –, as explicações opostas que envolvem “causas constantes” de momento críticos e o eventual fim do legado, que, inevitavelmente ocorre em algum momento (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 29).

Entende-se, portanto, que a TNH é uma abordagem que estuda um fenômeno à luz de sua trajetória, que é construída a partir da relação entre fatores contingenciais e condicionantes. Tal processo histórico é ainda marcado por momentos críticos que acarretam uma possível mudança de trajeto. Essa mudança, entretanto, depende da trajetória antecedente para determinar novos rumos ou simplesmente para manter-se estável. No que se refere à Política de Recursos Hídricos, a partir do momento em que se busca analisar os obstáculos da implementação dos comitês de bacias hidrográficas, a teoria do NIH torna-se adequada, pois se considera o objeto de estudo em questão como resultante

de uma construção histórica imersa na influência de elementos culturais, econômicos, sociais e políticos. Nesse sentido, as categorias analíticas da teoria - assimetria de poder, dependência da trajetória e momento crítico – serão essenciais para identificar e entender a implementação dos comitês no estado do Paraná.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E OBSTÁCULOS

O principal objetivo desta pesquisa consiste em analisar os principais obstáculos da implementação dos CBHP. Os CBHP são um dos instrumentos de execução da PRHP. Assim, a partir do momento em que a implementação desta unidade de análise contribui para a efetividade dessa política pública, cabe, então, entender o conceito de “política pública” e os fatores a ela intrínsecos, principalmente no tocante a elementos que impedem seu devido funcionamento. Para suprir a análise, este tópico propõe um breve resgate histórico de como o estudo de políticas públicas ganhou relevância nas ciências sociais. Aborda-se alguns conceitos de “políticas públicas”, a teoria do “ciclo de política pública” (com foco na “implementação da política pública”) e, por fim, identificam-se seus principais encaixes e problemas.

Para que se possa discutir a respeito de políticas públicas, é relevante que se entenda o que é o Estado e qual seu papel. O conceito de Estado é o que interliga e dá sentido aos propósitos e legitimações de uma política pública. De acordo com Chauí (2000), a sociedade civil é o Estado propriamente dito. E para Bobbio (2002), sociedade civil é uma infraestrutura e o Estado é uma superestrutura. Para Marx (apud O’CONNOR, 1973), a concepção de Estado surge a partir da propriedade privada e da divisão social do trabalho e cria as condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas, ou seja, o Estado moderno funcionaria como um comitê executivo das classes dominantes. Tais condições são criadas por meio da elaboração das políticas públicas e têm o governo como seu principal executor. Assim como o indivíduo, o Estado enquanto a própria sociedade civil passa também a representar a construção de resultados de um processo de desenvolvimento político ao longo dos séculos.

Pode-se afirmar que a abordagem de estudos a respeito de “políticas públicas” é basicamente dividida em três grandes períodos: surgimento do conceito na Europa e expansão para os estudos americanos, política pública enquanto unidade de análise a partir da década de 1950 e, por último, o período compreendido a partir da década de 1980 até os dias de hoje, quando o entendimento de “políticas públicas” passa a ganhar relevância,

adquire dimensão política, econômica, social e seus estudos tornam-se complexos e multidisciplinares.

Os estudos sobre política pública iniciaram quando cientistas sociais, econômicos e políticos começaram a tentar entender os elementos do Estado e do governo que originavam e influenciavam a formulação e implementação de políticas públicas. Teorias explicativas surgem, então, principalmente na Europa com a criação de centros disciplinares e de pesquisa voltados para “estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p. 23).

De acordo com Souza (2006, p. 24), “para Peters (1986) e Lynn (1980) o conjunto, a soma das atividades dos governos que produzem efeitos específicos é o que se entende por política pública”. Em outra definição tem-se que “Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político” (FARIA, 2003, p. 20). Ou seja, é diante da discussão sobre o papel do Estado que surge primeiramente na Europa, o estudo de políticas públicas, focado em compreender os motivos que levavam à criação das mesmas. Em suma, esta primeira “fase” de estudo foi marcada pela “introdução da expressão análise de política pública enquanto esforço de conciliar o conhecimento científico com a atividade prática dos governos” (JOHNSON; SILVA, 2012, p. 32).

Em um segundo momento, conforme Faria (2003), a partir da década de 50, as políticas públicas ganharam atenção e passaram a ser consideradas como unidade de análise. Tal consideração, de acordo com Radaelli (1995 apud FARIA 2003, p. 28), “conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos”. Em meio ao contexto resultante do final da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, emerge a necessidade de resolução de problemas universais e, com isso, a formulação de políticas públicas passa a ser uma ferramenta de decisão do governo. Como explica Souza (2006, p.22), “a introdução da política pública como ferramentas de decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências”. Nesta época, os estudos do *policy process* ganham ênfase, principalmente quanto ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Um terceiro momento de estudos e abordagens das políticas públicas é resultante das décadas de 1980 e 1990 e segue até os dias de hoje. Esse período é marcado principalmente pela disseminação do neoliberalismo, capitalismo, globalização e industrialização. Segundo Melo (1999, p. 65), “é curioso observar que a recente difusão e

popularização da expressão ‘política pública’, em escala internacional, pode ser vista com um comitente de processos de democratização e institucionalização liberal”. Surge então uma diversidade de teorias em várias áreas de estudo. Cientistas passaram a pesquisar e tentar explicar tanto a criação e implementação de “políticas públicas” como também sua influência na relação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, analisar políticas públicas não era mais apenas estudar a construção de um processo, mas sim entender a influência de elementos internos e externos à mesma, que incluía, entre eles, atores sociais, instituições políticas públicas e privadas, Estado, governo, burocracia e estrutura.

Como consequência desse cenário, atualmente os estudos acerca de políticas públicas são multidisciplinares, complexos, plurais e têm sofrido significativas reformulações (FARIA, 2003, SOUZA, 2006, FREY, 2000). Faria (2003, p. 29) explica que:

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.

Observa-se que o entendimento acerca de política pública foi marcado principalmente pela influência do contexto social, econômico e político existente nos respectivos períodos apresentados. Há um leque de possibilidades envolto à complexidade existente acerca dos conceitos e teorias de política pública.

Antes de adentrar na teoria escolhida, cabe definir como “política pública” é entendida neste trabalho. Política pública, por sua lógica, é uma junção da política com a coisa pública. Conforme Bobbio (2002), o termo política é uma construção social que sofreu transformações contextuais ao longo do tempo, sob o qual deixou de ter o sentido de adjetivo (aquilo que é da cidade, sociedade) e passou a ser um modo de “saber lidar” com as coisas da cidade, da sociedade. A partir do momento em que o Estado - enquanto instituição pública representativa máxima - passa a ordenar os interesses públicos e coletivos da sociedade, indiretamente passa a criar políticas públicas.

De acordo com Souza (2006, p. 26), “pode-se resumir política pública como um campo holístico que coloca o governo em ação e/ou analisa essa ação e quando necessário, propõe mudanças no rumo dessas ações”. Percebe-se que o Estado, por meio do governo, tem certa autonomia para definir e implementar essas ações. Todavia, Souza (2006, p. 28) ressalta que esta autonomia é relativamente limitada por determinadas capacidades que “criam por sua vez, condições para a implementação de objetivos de políticas públicas”, e que

estas capacidades dependem e são influenciadas por fatores particulares e históricos de cada país.

A política pública para Melo (1999, p. 61) consiste no “Estado em ação”. No mesmo entendimento, Figueiredo (1986, p. 109) compreende as decisões governamentais como gerando “um produto físico, tangível e mensurável por um lado, e gera um impacto que pode ser físico ou subjetivo que altera atitudes, comportamentos e/ou opiniões”. A definição de política pública mais usada é a construída por um de seus precursores, Laswell, na qual, “decisões e análises sobre política pública implica em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Roth (2002, p. 13), ao estudar o tema, fez uma revisão dos conceitos clássicos de política pública. Seguem dois que acrescentam elementos aos que já foram até agora apresentados. Para Thoenig e Meny (1974 apud ROTH, 2002, p. 26), “política pública é a ação das autoridades públicas no seio da sociedade”. Hogwood (1984 apud ROTH, 2002, p. 26) afirma que “para uma política ser considerada política pública é preciso que de alguma forma, seja produzida ou pelo menos tratada dentro de um quadro de procedimentos, influências e organizações governamentais”. Assim, Lowi (1964 apud SOUZA, 2006, p. 20) diz que “a política pública faz a política”.

Complementarmente cabe adicionar que entender política pública envolve analisar os elementos intrínsecos a ela. Frey (2000) afirma que, ao se tratar de políticas públicas, devem ser consideradas as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades para entender o processo de criação e implementação dessas políticas. Neste sentido, o autor explica que, para a compreensão acerca de política pública, principalmente quanto à sua análise, é preciso considerar os conceitos de *policy*, *politics*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*. A política pública então é resultado da integração das três dimensões – *policy* (conteúdos da política), *politics* (processos políticos) e *polity* (instituições políticas) – e dos três fatores a seguir:

- *Policy Networks* ou *Issue Networks*: “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*” (HECLO, 1978 apud FREY, 2000, p. 221).

- *Policy Arena*: “processos de conflitos e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo” (FREY, 2000, p. 223).

- *PolicyCycle*: “fases do processo da política pública: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação da política, avaliação de políticas e, caso necessário, correção da ação” (FREY, 2000, p. 226).

Este último conceito – *polycycle* ou ciclo da política - apresentado por Frey (2000) também pode ser encontrado em outras versões, mais simples ou detalhadas, em outras bibliografias. Entretanto, Pinto (2008, p. 49) observa que “Kingdom foi o principal formulador da teoria do ciclo da política pública, a qual, por sua vez, é uma variante do modelo analítico de March e Olsen denominado ‘garbagecan’ [lata de lixo]”. O modelo de Kingdom (1994 apud PINTO, 2008, p. 51) tem como ciclo da política as seguintes fases: determinação da agenda, formulação e legitimação da política, implementação e operacionalização e avaliação das políticas. De acordo com Souza (2006, p. 10), “essa tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

Esse modelo da teoria do ciclo da política foi escolhido para este trabalho, especificamente no que se refere à fase de “implementação”, visto que esta pesquisa tem por objetivo analisar a implementação da PRHP. Tal modelo teórico é o mais adequado, tanto por ser o mais utilizado nas pesquisas empíricas que analisam políticas públicas como também por ser o que melhor se adequou à proposta de analisar o fenômeno da pesquisa em questão. Nesse sentido, a partir do momento em que o foco consiste em uma das fases do ciclo, cabe então melhor explicá-la.

Frey (2000, p.228) explica que a fase de implementação da política pública “pode ser considerada aquela fase do ‘polycycle’ cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de ‘policy’”. Esses resultados e impactos determinam o sucesso ou fracasso da política. Todavia, como colocado por Frey (2000) e Figueiredo (1986), muitas vezes os resultados e efeitos reais não correspondem com os que foram projetados na fase de “formulação”. Como explicado por Figueiredo (1986, p. 34), “a noção de sucesso e fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política”.

A análise da implementação pode ser feita conforme os objetivos esperados pela política. Frey (2000, p. 228) explica que “podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos”. Este segundo foco de análise refere-se especificamente aos modos como e

porquês do processo de implementação, sendo possível identificar as principais limitações ao sucesso da execução da política.

Entende-se que a fase de “implementação” da política pública depende necessariamente de como esta foi formulada e determina a efetividade da mesma. Cabe enfatizar que a execução de uma política depende dos atores envolvidos e dos fatores que lhe são determinantes. As decisões dos atores envolvidos são construções sociais resultantes de uma trajetória histórica imersa em valores, regras formais e informais, crenças e cultura, que impactam sobre suas decisões e comportamentos. Os fatores determinantes da política, por sua vez, são elementos, condicionantes e capacidades econômicas, sociais, políticas, administrativas e institucionais do Estado que podem acarretar o sucesso ou fracasso da implementação da política. Entretanto, como explicado por Peters (apud SOUZA, 2006, p. 27)

visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas.

Especificamente no que se refere aos fatores determinantes que impactam negativamente a implementação de políticas públicas, Pinto (2008, p. 62) aponta que “as dificuldades na implementação de novas práticas, na área de gestão governamental, têm estimulado questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de decisão, formulação e implementação de políticas públicas”. Hofling (2001, p. 36) aponta que “o processo de definição e implementação de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. Tais conflitos e arranjos são influenciados pela cultura para a sua aceitação, reprodução ou rejeição da política pública implementada. Ou seja, tal processo é resultante da relação entre sociedade e Estado, que interfere diretamente no sucesso ou fracasso das ações do governo.

Sendo assim, a política de recursos hídricos, especificamente a do estado do Paraná, pode ser considerada enquanto política pública regulatória que busca solucionar os múltiplos conflitos e problemas inerentes à utilização da água. Tem caráter multidisciplinar, complexo e plural. A sua fase de implementação depende, por um lado, basicamente dos recursos estruturais disponíveis, tais como financeiros, materiais e humanos, e das capacidades institucionais, ambientais, políticas e administrativas do Estado, e, por outro lado, depende da relação efetiva e contínua entre os atores sociais envolvidos no processo e entre esses atores e o Estado. Sobre os tipos de análise da fase de implementação apontados por

Frey (2000), este estudo terá por foco de análise as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos na PRHP.

Para que seja feita a análise destas estruturas e destes atores, cabe primeiramente identificar quem são esses atores sociais e quais as estruturas e capacidades políticas, administrativas, sociais e econômicas que constituem a PRHP. Tais elementos são apresentados no capítulo 03 deste trabalho. Antes é apresentado um mapeamento do campo de estudos em gestão de recursos hídricos e comitês de bacias hidrográficas para contextualizar como o tema está sendo pesquisado no âmbito acadêmico.

2.3 UM MAPEAMENTO DO CAMPO DE ESTUDOS EM GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS.

A partir do momento em que o objetivo desta pesquisa inclui analisar o processo de implementação dos CBHP, torna-se relevante resgatar trabalhos e estudos que estão sendo feitos dentro da academia sobre a gestão de comitês de bacias hidrográficas. São mostrados neste tópico os resultados advindos do mapeamento do campo (nacional e internacional) realizado a partir das seguintes palavras-chaves: gestão de comitê de bacia hidrográfica, comitê de bacia hidrográfica e política de recursos hídricos. Para esta revisão empírica foram utilizados três bancos de dados: Scielo, Periódico Capes e *Web of Knowledge*, que serão apresentados de modo que mostrem a maneira como foram feitas as revisões. Posteriormente, os artigos selecionados serão expostos e analisados à luz das categorias que também estão devidamente explicadas.

Quanto à revisão internacional, realizada no mês de abril, consideraram-se as seguintes combinações de palavras-chaves: “new institutionalism” e “water resources” (encontrados dois artigos); “neoinstitutionalism” e “waterresources” (nenhum artigo encontrado); “water resources” e “obstacles” (quatro artigos encontrados), “water resources” e “limits” (dois artigos encontrados). Para buscar artigos que se aproximassem do estudo deste trabalho, foi considerada, por fim, apenas a palavra chave “water resources” (seis artigos encontrados). Do total de 14 artigos foram lidos seus respectivos títulos, resumos e palavras chaves. Conforme explanado por Hall e Taylor (1996) e Immergut (1998), o neoinstitucionalismo histórico tem por foco basicamente três principais assuntos: assimetria de poder, dependência da trajetória e momentos críticos, os quais são considerados como persistentes no que se refere à construção do legado das instituições políticas. Aqui, tais focos de estudo são tratados enquanto categorias que foram identificadas nos trabalhos que abordam

a gestão de recursos hídricos, independentemente do local especificado nos mesmos. Além dessas, a partir da revisão realizada, pode-se identificar ainda mais três questões similares em todos os artigos encontrados que devem ser levadas em consideração: a questão da tecnocracia dominante na condução da PRH, a questão da participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos e a questão da capacidade institucional e estrutural do Estado na execução desta política.

A gestão de recursos hídricos incide diretamente em uma complexa e plural discussão, visto que envolve o gerenciamento de um recurso público de uso comum com múltiplas utilidades. Nesse sentido, sua gestão implica conciliar diferentes interesses e conflitos, visto que diferentes usos impactam em diferentes objetivos e, conseqüentemente, problemas. Quando se discutem interesses de vários atores sobre uma única gestão de um mesmo recurso, têm-se também decisões a serem tomadas que são influenciadas por atores com diferentes níveis de poder, autonomia e conhecimento.

A assimetria de poder é uma das propriedades mais comuns na gestão de recursos hídricos, principalmente quando analisados casos brasileiros. A representação de interesses e a distribuição de poder nos comitês de bacias hidrográficas são desiguais e desproporcionais, contrapondo-se à proposta de gestão compartilhada, participativa e democrática.

Flores e Misoczky (2008), ao estudarem o caso do Comitê do Lago Guaíba e discutir a respeito das vantagens e desvantagens da aplicação de um sistema de gestão compartilhada, afirmam que o fortalecimento de instituições locais e políticas provoca o favorecimento de interesses destas em detrimento de objetivos comuns das outras partes e que, a partir do momento em que há maior poder e interesse por parte das instituições usuárias, visto utilizarem a água em maior quantidade para suas atividades comerciais, esta gestão passa a ser marcada por assimetria de poder e conflitos sociais e culturais. Para Jacobi e Fracalanza (2005), a influência de fatores políticos, econômicos, culturais e sócio-técnicos favorecem relações de poder desiguais, principalmente entre técnicos e leigos, que dificilmente convergem para um objetivo comum.

Compartilha também dessas conclusões Machado (2003), que, ao discutir a implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil, analisa o caso nacional, apontando algumas fragilidades presentes em uma gestão compartilhada que o país deve superar para que a implementação dessa política seja devidamente efetivada; entre elas é mencionada a distinta assimetria de participação e poder na gestão dos comitês. Resultantes, de acordo com o autor, da falta de consideração de particularidades locais, da falta de participação dos municípios e

dos cidadãos, da instável e ambígua preocupação da população com o meio ambiente e da dificuldade de aceitar e assimilar novas relações entre indivíduos e Estado por haver resistência a uma cultura política centralizadora e clientelista.

Victorino (2003) ao estudar a questão da participação e conflito na gestão de recursos hídricos, identificou a presença de assimetria de poder na condução da política na região metropolitana de São Paulo. O autor usa esta região para apresentar um esboço histórico e sociológico das condições sociais da urbanização e transformação capitalista que permearam as relações entre sociedade e natureza. Para tal, foca especificamente a hegemonia do setor de energia sobre a gestão de recursos hídricos nesta região. Para Victorino (2003) há um “monopólio de recursos hídricos” marcado pelo prevaletimento de interesses capitais desde a criação da Política de Recursos Hídricos até sua implementação. O favorecimento de poder e interesses de determinados usuários da água é considerado pelo autor como “manobra de bastidor”. O gerenciamento proposto nessa política “é uma concepção relativamente abstrata para servir de suporte à solução de problemas contingentes, baseada no desenvolvimento de setores selecionados pelos programas governamentais” (VICTORINO, 2003, p. 55). Por fim, o autor ressalta o papel das instituições do setor elétrico na modificação e condução dessa política a favor de seus interesses.

No âmbito internacional, Goldin (2013) analisa a gestão da água nos países sul africanos e aponta que as restrições de acesso à disponibilidade e gestão dos recursos hídricos nesta região é dificultada pela reprodução de estruturas raciais, econômicas e sociais que dominam as relações desiguais de poder sobre a água. Stetter, Herschinger, Teichler e Albert (2011) estudaram o caso do Egito e da Espanha para apresentar um cenário de conflito pela disputa de poder sobre o domínio da água. Stetter et al. (2011) utilizam-se da “Security Theory” e da Teoria dos Sistemas Modernos para concluir que são complexos mas podem ser melhor compreendidos quando analisados os quadros culturais locais. Nesse sentido, os autores sugerem que um caminho promissor para tal prevenção consiste em amarrar conflitos pela água aos quadros culturais mundiais: um conflito sobre a água amarrado com sucesso a um roteiro de gestão sustentável da água é menos provável de subir a escada conflito. Porém, ressaltam que essa consideração em escala mundial não vai erradicar os conflitos pela água, nem necessariamente impedir que se tornem violentos.

Com poucos estudos de caso sobre políticas de recursos hídricos de outros países, observou-se a predominância por análises de cientistas internacionais sobre o caso brasileiro. Ioris (2011), ao estudar a gestão da bacia hidrográfica do Rio São Francisco identificou que a PRH deste caso enfrenta basicamente quatro obstáculos: necessidade de uma

nova base ética nas relações entre indivíduos e recursos naturais, o que inclui a percepção de que as operações econômicas dependem de um sistema não expansível – o meio ambiente; a forma irregular como diferentes grupos são afetados pelas condições de escassez da água; as intervenções mal concebidas e ineficientes que basicamente refletem o controle político governamental de grupos fortes e latifundiários sobre as políticas e, por último, os conflitos abertos e não resolvidos entre os competitivos usuários da água. Percebe-se que dos quatro obstáculos identificados por Ioris (2011), três reportam-se direta ou indiretamente à assimetria de poder presente nas relações entre usuários domésticos, industriais e comerciais da água.

Intrinsecamente ligado à questão do conflito e da assimetria de poder, pode-se discutir a desproporcional ou insuficiente participação da sociedade civil na condução de políticas públicas e, mais especificamente, na execução da política de recursos hídricos. Foi observada nesta revisão que a “participação” é amplamente abordada quando analisado principalmente a gestão dos comitês de bacias hidrográficas do Brasil. Vários autores começam por discutir, inclusive, o próprio significado do que se pode entender por “participação” e colocam em cheque o que de fato a política de recursos hídricos entende por esse conceito.

Autores como Machado (2003), Jacobi (2005), Campos e Fracalanza (2010) apontam que a “participação” não é claramente definida e aplicada quando se trata da gestão de recursos hídricos e enfatizam que, na prática, a falta de proatividade da participação de prefeitos, a falta da presença da sociedade civil nas reuniões de comitês e o déficit de comunicação e articulação entre os indivíduos são fatores que impactam diretamente o poder de influência da sociedade civil na condução dessa política.

Estudos realizados por Campos e Fracalanza (2010) explicitam que a participação deficitária, principalmente advinda da sociedade civil, é justificada por um contexto político e social resultante de um estado interventor, clientelista e paternalista que persiste até os dias de hoje e está intrinsecamente ligado à consciência dos indivíduos. Nesse sentido, os autores enfatizam que a fragmentação e descentralização administrativa e territorial da gestão dos recursos hídricos é marcada por atores que não têm poder, informação e consciência da importância de sua participação nesta gestão.

Machado (2003), ao discutir a questão da participação na gestão de recursos hídricos, é enfático ao explicitar, entre os problemas que devem ser superados por essa política, que a nova relação entre sociedade e poder público é marcada diretamente pelo entendimento acerca da “participação”. O autor ainda diz que tal entendimento pode gerar conflito pela discussão de interesses e objetivos, caso a população participe efetivamente, e,

por outro lado, na realidade, a sua ausência originária assimetria de representação entre usuários, sociedade e poder público. Não apenas para defender os interesses comum e coletivo da população, a participação da sociedade civil e até mesmo do poder público, de acordo com Machado (2003) é essencial para que seja exercida a responsabilidade de “polícia” sobre a gestão das águas; no entanto, o mesmo ressalta que tal comportamento ainda é tímido e fraco. Nesse sentido, Machado (2003, p. 132) afirma que essas lacunas “resultam de duas mudanças institucionais: a introdução de modelos de conduta inexistentes e a modificação das relações dos indivíduos entre si e entre esses e o Estado”.

Jacobi, Theodoro e Soares (2008) também concluíram, em seu artigo “Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da gestão das águas no Brasil?”, que a participação da sociedade civil é limitante à efetividade dessa política. Jacobi et al. (2008) apontaram em seu artigo que a política nacional de gestão da água sofre algumas preocupações, entre elas, a formação política do país marcada por centralização, estado unitário e favorecimento à União e que, nesse sentido, é justificável a falta de participação da sociedade e a contínua degradação descontrolada dos recursos hídricos. Jacobi et al. (2008) defendem ainda que a política de recursos hídricos conforme proposta em lei está distante de ser efetivada, haja vista que a participação e integração dos atores bem como a igualdade formal de negociação e empoderamento das instituições locais não condizem com o que é encontrado na realidade.

A pouca ou descontínua participação da sociedade civil na gestão dos comitês de bacias hidrográficas e, assim, entende-se, na gestão dos recursos hídricos, conforme foi apontado anteriormente, é resultante de uma cultura política historicamente construída com bases centralizadoras, patrimonialistas, clientelistas e, muitas vezes, corruptas. A partir do momento em que se instaura uma política inovadora que propõe uma gestão compartilhada, descentralizada e participativa, surge resistência tanto de instituições políticas acostumadas a manter seu poder sobre o domínio dos recursos hídricos como origina-se um contexto com estruturas e capacidades insuficientes para a execução completa desta política.

Os NIH explicam o processo de resistência a uma “nova cultura” pelo que denominam “path dependence” ou “dependência da trajetória”. Os momentos incisivos de mudança ou de crise ou que marquem um novo caminho e um novo legado são os assim chamados “momentos críticos”. Intrinsecamente, ambos estão diretamente ligados. E pode-se observar nos estudos acerca da política de recursos hídricos que a dependência da trajetória – e os condicionantes anteriores da gestão – e a presença de momentos críticos marcam a

condução dessa política e justificam determinadas lacunas, falhas e comportamentos dos atores envolvidos, como já pôde ser visto nos exemplos acima.

Jacobi et al. (2008), ao explanarem a respeito da governança das águas no Brasil, ressaltam alguns aspectos críticos e contextuais que, para eles, foram significativos e influenciadores na condução da política de recursos hídricos do país: o crescimento da demanda energética e do consumo de água potável pelo crescimento desenfreado da população, industrialização e urbanização, o crescimento econômico descontrolado e a mudança de concepção no paradigma da gestão dos recursos hídricos ao longo dos anos, que passa do entendimento de um recurso infinito, renovável, de domínio privado para a concepção de recurso finito, público, comum e dotado de valor econômico.

Novaes et al. (2004), por sua vez, analisam justamente as transformações institucionais da gestão ambiental no Brasil e explicam como este contexto de mudanças influenciou a gestão dos comitês de bacias hidrográficas no período. No estudo em questão, os autores concluem que os elementos presentes na história da gestão ambiental influenciaram diretamente a condução da gestão das águas.

De acordo com Novaes et al. (2004), o novo desenho institucional, marcado por “novas institucionalidades” a partir da década de 1990, surge com a transição pós-democrática brasileira e com a ampliação da participação de setores organizados, que passam a atuar tanto nos órgãos públicos como na criação de políticas públicas e, conseqüentemente, o aumento desta participação nas instituições públicas potencializou os conflitos e tensões e passou a marcar contradições dentro da democracia. Para os autores, esse contexto implica então a exigência de uma reorganização e mudança nas relações entre governo, sociedade civil e setor privado para a condução de políticas públicas. Assim, pode-se dizer que a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que foi criada em 1997, surge em um contexto político, social e ambiental resultante de um sistema em transição, conflituoso e complexo. Esse “momento crítico”, apesar de trazer um novo legado, tem um processo histórico marcado por elementos difusos, porém pertinentes à cultura política brasileira.

Identifica-se, entretanto, que, conforme colocado por Immergut (1998, p. 21),

[...] não apenas instituições políticas, autoridades políticas e a cultura política podem desempenhar um papel crítico na definição, mobilização e organização de interesses, mas a estrutura destas oportunidades políticas irão formar as estratégias de organização de interesses e suas crenças sobre a eficácia de diferentes tipos de ação política.

Nesse sentido, enfatiza-se que elementos contingenciais tais como estrutura e capacidades do Estado são determinantes para a condução de uma política pública. Compreende-se assim que o Estado passa a desempenhar, juntamente com as instituições, um papel de influenciador na condução de políticas e na construção da sociedade. Tal pensamento é complementarmente aceito no neoinstitucionalismo histórico. Conforme colocado por Hall e Taylor (1996, p. 6), para esses teóricos, “o Estado não é tido como um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas sim, é um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos”. Nesse sentido, identificou-se que as abordagens acerca da gestão de recursos hídricos consideram o Estado, suas capacidades e estruturas como fatores limitantes da execução da política de recursos hídricos do Brasil.

A questão das capacidades do Estado é amplamente discutida quando se pretende analisar o sucesso ou fracasso de uma política pública. Janicke (1992) argumenta que não apenas uma simples política deve servir como instrumento regulador e gestor de recursos em um país, como também é preciso que o Estado tenha capacidades materiais, institucionais e socioculturais difundidas e institucionalizadas. Pode-se então identificar que, nos trabalhos analisados a respeito da gestão de recursos hídricos, o Estado carece de certas capacidades e nesse sentido, pode-se encontrar possíveis explicações para a morosa implementação da política de recursos hídricos.

Ao abordar o contexto político, econômico e social que envolve a gestão das águas no país, Campos e Fracalanza (2010, p. 374) afirmam que a descentralização dessa gestão é prejudicada quando “as instituições locais não têm capacidade técnica e administrativa para deliberar ou executar efetivamente”. Machado (2003) fala de um arcabouço normativo-administrativo coerente e homogêneo que venha a facilitar e estabelecer uma gestão descentralizada, colegiada, integrada e participativa. Jacobi et al. (2005) ressaltam ainda que a falta de informação de qualidade e/ou a dificuldade de acesso às existentes, a assimetria de conhecimento e qualificação dos membros participantes dos comitês, a difusa e irregular alocação de recursos materiais, humanos e financeiros e, ainda, a falta de capacidade comunitária e institucional prejudicam o desenvolvimento eficaz de um desempenho institucional da política de recursos hídricos no país.

Por fim, por meio de uma macroanálise, Porto et al. (1999) apresentam conclusões parecidas ao estudarem a participação no sistema brasileiro de gestão de bacias hidrográficas. Os autores analisam a Lei Nacional das Águas do Brasil e apontam suas principais dificuldades e limitações. Como conclusão, afirmam que as limitações e

dificuldades no sistema de gestão da água no Brasil são a descentralização, a gestão compartilhada, as diferentes percepções das agências e entidades locais da gestão da água, a falta de clareza e objetividade na Lei Nacional das Águas, principalmente no que se refere ao direito de uso e cobrança pelo recurso hídrico.

Participação e representatividade dentro dos comitês, assimetria de poder, ausência de proatividade dos representantes dos órgãos públicos municipais, não regularidade na alocação de recursos, forte presença de tecnocracia, falta de acesso à informação, prevalecimento de interesses econômicos e privados, falta de organização entre os grupos da sociedade civil, cultura política marcada pelo clientelismo e resistência à mudança são os principais obstáculos na gestão da água pelo país. Nota-se, portanto que a condução e efetividade da Política de Recursos Hídricos do Brasil, o que inclui seus casos estaduais e locais, enfrentam limitações, lacunas, obstáculos, contradições e questões complexas que ainda precisam ser superadas. Com esta revisão empírica pode-se concluir que, apesar dessa política estabelecer um sistema de gestão inovador, descentralizado, participativo, compartilhado e integrado, na realidade, a presença de assimetrias de poder e participação, a persistente influência da cultura política brasileira, a ocorrência de momentos críticos que causaram transições econômicas, políticas e sociais e as insuficientes capacidades culturais, sociais, ambientais das instituições do Estado são alguns fatores principais que resultam em um quadro institucional deficitário da gestão dos recursos hídricos no país.

3 O ESTADO DO PARANÁ

Este capítulo apresenta uma breve descrição da história do estado do Paraná, especificamente com ênfase em seus aspectos geográficos, econômicos e sociais. Destacado por sua fartura na disponibilidade de água bem como por seu potencial hidrelétrico, além de ser a 5ª maior economia do país, o Paraná apresenta uma trajetória de crescimento econômico acentuado, com fortes influências do mercado de energia elétrica. Nesse sentido, este capítulo primeiramente descreve as características geográficas e políticas do estado, para posteriormente detalhar seu potencial hídrico e como este é aproveitado.

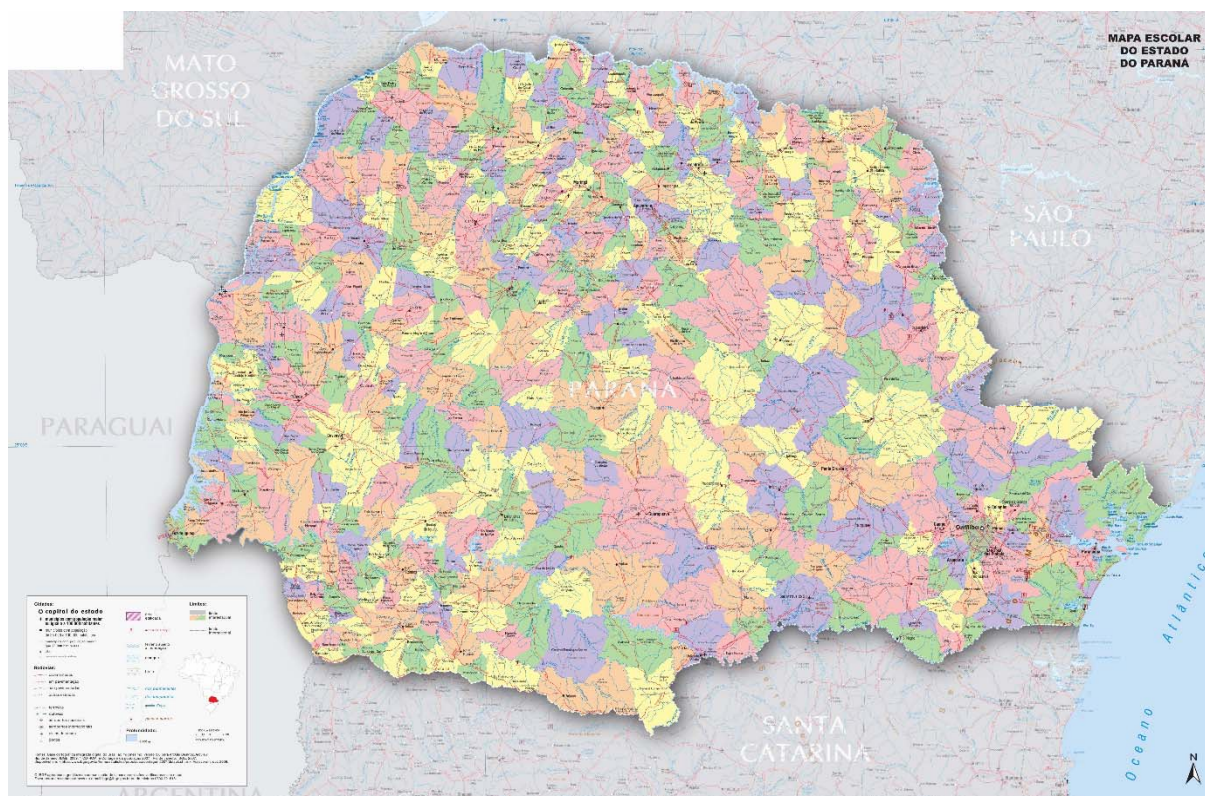
Localizado em território brasileiro, o estado do Paraná pertence à região Sul, faz divisa com os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, com dois países da América do Sul – Argentina e Paraguai – e, ao leste, com o Oceano Atlântico. Seus limites fronteiriços ao Norte e Oeste são demarcados por dois principais rios brasileiros: Rio Paraná e Rio Paranapanema. Ocupa uma área equivalente a 200.000 km² (2,3% do país), tem 399 municípios e aproximadamente 10.444.526 habitantes (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), 2012). A Figura 01 mostra o mapa da sua localização espacial geográfica em relação ao Brasil e à América do Sul. A Figura 02 contém o mapa da divisão geopolítica do estado do Paraná.

Figura 1 - Localização espacial geográfica do estado do Paraná em relação ao Brasil e América do Sul.



Fonte: Governo do estado do Paraná, 2013.

Figura 2 - Divisão geopolítica do estado do Paraná.



Fonte: Governo do estado do Paraná, 2013.

Os primeiros povos que habitaram o território que hoje é conhecido como o Estado Federativo do Paraná eram índios que pertenciam à família tupi-guarani e jê (GOVERNO DO PARANÁ, 2013). A origem do nome “Paraná” veio deles, que na língua indígena significava “rio caudaloso”. Inicialmente, esses povos indígenas tiveram contato com a colonização espanhola. As terras paranaenses pertenciam à Capitania de São Vicente, na época até então sob domínio espanhol. As primeiras movimentações de colonizadores no estado do Paraná tiveram início no século XVI, quando diversas expedições estrangeiras percorreram a região à procura de madeira de lei. A posse simbólica do rio Paraná para a Espanha se deu com Alvar Nuñez Cabeza de Vaca, no roteiro entre Santa Catarina e Assunção, no Paraguai, em 1541. Em 1554 nasceu a vila de Ontiveros, primeira povoação europeia (espanhola) no hoje território paranaense, às margens do rio Paraná, perto da foz do rio Ivaí.

Nesta época, 1557, nasceu na foz do rio Piquiri a Ciudad Real del Guayrá, que, junto com Vila Rica do Espírito Santo, nas margens no Ivaí, tornou-se a Província de Vera ou do Guayrá. Todavia, em um segundo momento foram dominados pelos portugueses, principalmente quando a exploração de ouro era o foco de poder dessas nações (CASTRO,

2005). Conforme contado por Arruda (2008), durante o ciclo do ouro, século XVII, sob influência portuguesa, são criadas as cidades de Paranaguá e Curitiba. Na margem esquerda ao rio Taquaré (hoje Itiberê), é fundada Paranaguá, aos 29 de junho de 1648, nascem ainda as vilas de Antonina, Morretes e, no Primeiro Planalto, é criada Curitiba cujo Pelourinho (símbolo do poder legalmente constituído) foi erguido na década de 1690. Colonos e jesuítas espanhóis povoaram Paranaguá e Curitiba nos primeiros anos. Com o descobrimento das Minas Gerais, o ouro de Paranaguá perde a importância.

De acordo com Arruda (1993), nesta fase da exploração do ouro, Minas Gerais torna-se o principal território do país, foco do poder na época, visto suas grandes concentrações desse minério. O território que hoje é conhecido como Rio Grande do Sul era importante pela pecuária e era o principal fornecedor de carne bovina para as regiões mais próximas do país, o que inclui principalmente o estado mineiro (onde havia, até então, a maior população). Assim, o estado do Paraná ocupava certa localização estratégica, por estar entre os dois estados acima e por servir como rota principal do comércio de carne bovina do sul para os estados de São Paulo e Minas Gerais. Esse cenário caracterizou um novo ciclo de comércio no estado, o chamado “tropeirismo”, e favoreceu o surgimento de várias cidades: Rio Negro, Campo do Tenente, Lapa, Porto Amazonas, Palmeira, Ponta Grossa, Castro, Tibagi, Piraí do Sul, Jaguariaíva e Sengés.

Após o ciclo do ouro, o extrativismo no século XIX veio a marcar a história do estado do Paraná. A partir de 1850, o governo provincial empreendeu um amplo programa de colonização, especialmente de alemães, italianos, poloneses e ucranianos, que contribuíram decisivamente para a expansão da economia paranaense e para a renovação de sua estrutura social. Foi em 1853, no apogeu do extrativismo de erva-mate, representando 85% da economia local, que houve a Emancipação Política do Paraná, até então tido como Comarca da Província de São Paulo. Em 29 de agosto de 1853, Dom Pedro II assina a lei que desmembrou a região da Província de São Paulo. Como consequência da exploração e da função de rota principal para transporte de alimento do sul para o território mineiro, houve notoriamente um grande impulso na utilização dos rios como vias de locomoção. Com o forte extrativismo, desenvolveu-se principalmente a navegação fluvial nos rios Iguaçu e Paraná – primeira utilização das águas paranaenses: transporte – e ainda teve-se a construção da Estrada da Graciosa para ligar o planalto (interior do estado) e o litoral e a ferrovia Paranaguá/Curitiba – ponto final para exportação aos países europeus. Em 1880 houve a abertura de estradas e rodovias, o que acelerou a ocupação. Daí em diante aconteceu o grande

fluxo de migrantes mineiros e de outros estados pelo baixo valor das terras e sua grande fertilidade. Assim, devido à sua importância, o Paraná se torna Estado em 1889.

O ciclo seguinte de exploração de recursos naturais no Paraná, seguindo a tendência do Brasil, foi o desmatamento e corte de madeira para exportação. De acordo com Arruda (2008), inicialmente, teve-se a exploração de madeira no litoral paranaense, mas a construção de uma malha ferroviária e rodoviária que passa a ligar o interior do estado com o litoral favoreceu a derrubada da mata de araucária – espécie típica da região. Tal atividade foi considerada maior e de mais impacto do que o próprio extrativismo de erva-mate. Conforme a Secretaria do Turismo do Paraná, a exploração de madeira araucária como principal atividade econômica da época se estendeu notadamente durante a II Guerra Mundial, influenciando a história, cultura, literatura, artes, hábitos e gastronomia paranaenses. O pinhão – fruto da Araucária – dá então origem ao nome da capital deste estado, Curitiba, que na língua tupi significa “muito pinhão”. O domínio de Araucária por todo o estado influenciou ainda nomes de outras cidades como: Pinhão, Pinhais, Pinhalão, São José dos Pinhais, Pinhalzinho, Pinheiral, Três Pinheiros. Nos lugares das florestas derrubadas surgiram novos povoados, que foram principalmente colonizados por ingleses. Em um segundo momento, esses territórios vazios atraíram estrangeiros da Suíça, Itália, Alemanha, Polônia, Ucrânia e Rússia.

Após toda a exploração da Araucária e exportação de madeira, a terra paranaense passa a ser utilizada para a monocultura do café. É no século XX que o Paraná vivencia a chegada de imigrantes japoneses. Como consta na história do Paraná, contada no site da Secretaria do Turismo do Paraná e nos trabalhos de Castro (2005) e Arruda (2008), a partir do início do século XX desencadeou-se a cultura intensiva e extensiva do café em uma região de aproximadamente 100.000 km², abrangendo três áreas distintas: o Norte Pioneiro, o Norte Novo e Norte Novíssimo, cuja colonização ocorreu entre as décadas de 1930 e 1950 pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, dando início a um dos maiores movimentos de migração interna, que ali fixou uma população constituída por paulistas, mineiros, catarinenses, nordestinos, paranaenses de outras regiões e estrangeiros.

A terra roxa, típica da região norte do estado, favoreceu o plantio de café e sua alta produtividade. Alguns polos de produção da monocultura favoreceram a criação de cidades como Londrina, Maringá, Jacarezinho, Cambará, Cornélio Procópio, Rolândia, Cianorte, entre outras. O auge da atividade cafeeira, conforme informações do governo do Paraná, ocorreu na década de 1960, quando ela chegou a representar 60% do valor total da produção agrícola do estado. De acordo com Arruda (2008), esse contexto facilitou a ocupação de todo o estado e o desenvolvimento econômico de outras regiões; assim, a

produção cafeeira pode ser considerada um marco para a história paranaense. Em seguida, outras monoculturas foram inseridas. Introduzida pelos migrantes vindos do Rio Grande do Sul, a soja e o milho foram responsáveis por outra significativa produção paranaense. Essas monoculturas possibilitaram a expansão das fronteiras agrícolas do estado. A partir de 1966, intensificaram-se as atividades de reflorestamento, mediante a concessão de incentivos fiscais, que têm combinado a expansão da fronteira agrícola e o atendimento ao setor industrial madeireiro. As áreas reflorestadas, que tiveram considerável aumento, atingem hoje 1 milhão de hectares e mais de 2,5 bilhões de árvores plantadas (MACHADO, 1998).

A partir de meados de 1970, o Paraná começou a industrializar-se. Implantaram-se empresas de grande porte, com tecnologia moderna, como a de material elétrico, de comunicações, automobilística, refino de petróleo, além da agroindústria. Nos quatro primeiros anos da década de 90, os índices de crescimento acumularam um total de 31,24%. A produção industrial é diversificada; destacaram-se as indústrias de papel e celulose, química, madeireira, alimentícia, de fertilizantes, eletroeletrônica, metalomecânica, de cimento, têxtil e de cerâmica, além da agroindústria. Seu desenvolvimento industrial fez com que o estado se tornasse um dos principais do país em exportação e industrialização.

Atualmente, 6.916 indígenas ainda vivem no estado, distribuídos em 19 grupos, que ocupam área de 79.988 hectares de extensão, sendo que 16 áreas já se encontram demarcadas definitivamente pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão do Governo Federal responsável pela questão, e nelas se encontra a totalidade dos indígenas residentes no estado.

Hoje, a economia do estado se baseia na agricultura (cana-de-açúcar, milho, soja, trigo, café, mandioca), na indústria (agroindústria, papel e celulose) e no extrativismo vegetal (madeira e erva-mate). Conforme informações do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) (2013) seus indicadores econômicos colocam o Paraná entre os maiores produtores do Brasil, participando com cerca de 23% da produção brasileira de grãos, com destaque para trigo, milho, feijão, algodão, soja, café, mandioca, cana-de-açúcar e a erva-mate, além da avicultura, suinocultura e bovinocultura de leite e de corte. No setor industrial se sobressaem a agroindústria, a indústria alimentícia, de fertilizantes, de cimento, de eletroeletrônica e a indústria metalomecânica, sendo um dos principais estados exportadores do país, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 239.366 bilhões (IPARDES, 2011). Atualmente, a malha rodoviária do estado do Paraná compõe-se 15.818,18 km de rodovias, sendo que desses, 13.507,81 km são de rodovias pavimentadas. No litoral, com 98 km de extensão, está localizada a baía de Paranaguá com 300 km² de área,

uma das mais importantes do Sul do Brasil, onde se destacam os portos de Paranaguá e Antonina. No setor energético, a potência instalada é de aproximadamente 18.000 MW, gerados em 118 empreendimentos.

Esse contexto confere ao Paraná, conforme dados do IPARDES (2012), a classificação de quinta maior economia do Brasil. De acordo com o IBGE (2013), seu PIB, em 2011, correspondia a 5,98% da produção nacional e sua renda per capita era equivalente à R\$ 22,7 mil (acima do valor nacional de R\$ 21,5mil). A capital do estado é Curitiba, sendo também a mais populosa, seguida em ordem decrescente por Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, Cascavel, São José dos Pinhais, Colombo, Guarapuava e Paranaguá

Especificamente no que se refere aos recursos hídricos, a história do Paraná é marcada pela ampla utilização dos recursos hídricos, entre eles: exploração de minérios, meio fluvial de transporte, potencial hidrelétrico e consumos doméstico, comercial, industrial e na agricultura. De acordo com Arruda (2008), os usos e ganho de importância dos recursos hídricos no estado acompanharam suas prioridades econômicas. Segundo o autor, os primeiros usos dos rios paranaenses foram para explorar as terras interioranas e, assim, eram tratados como “estradas” para expandir território; após a ocupação do interior do estado, os rios serviram como meio de transporte e para construção de pontes (estas tidas como uma quebra do limite imposto pela natureza e vistas pelos governantes como demonstração de poder); e o terceiro principal uso, de acordo com Arruda (2008, p. 159), foi descoberto a partir da década de 1940, quando os rios “começaram a aparecer com a sua função mais recente, o de fornecedor de energia elétrica”. Este último destaca hoje o estado do Paraná como um dos principais fornecedores de energia do país, como será mais bem detalhado no tópico seguinte.

3.1 O POTENCIAL HÍDRICO DO PARANÁ

Este subcapítulo trata especificamente do potencial hídrico e hidrelétrico do Paraná e suas utilizações econômicas e estratégicas para o desenvolvimento do estado. Entretanto, para se falar em potencial hídrico, cabe entender o relevo do estado e a distribuição de seus rios. Dessa forma, esta seção apresenta primeiramente uma breve caracterização do relevo do Paraná, de seus principais rios e, por fim, de sua capacidade hídrica.

O relevo do estado do Paraná caracteriza-se pela frequência de terrenos de baixada no litoral, onde predominam as planícies de aluvião, e a existência de planaltos e serras de formações rochosas cristalinas, como a serra do Mar; 52% do território ficam acima

dos 600m e apenas 3% abaixo dos 300m (CASTRO, 2005). Quanto aos aspectos hídricos, os principais rios são: Paraná, Iguaçu, Ivaí, Tibagi, Paranapanema, Itararé e Piquiri. A capacidade hidrográfica do estado do Paraná apresenta grande potencial energético, visto que seus principais rios apresentam alta correnteza e grandes quedas. O estado consome internamente apenas 20% da energia elétrica total produzida em seu território, que representa 25% da produção no país (CARVALHO, STIPP, 2004). De acordo com Castro (2005), o Paraná é subdividido em duas principais bacias hidrográficas: as do Rio Paraná e o complexo de rios da bacia de drenagem do Atlântico. Ainda de acordo com a autora, o clima é principalmente úmido, resultado das diferentes formações topográficas e características geológicas, e dividido em dois regimes: o tropical que domina o norte, oeste e litoral e o subtropical ou temperado nas regiões do centro-sul.

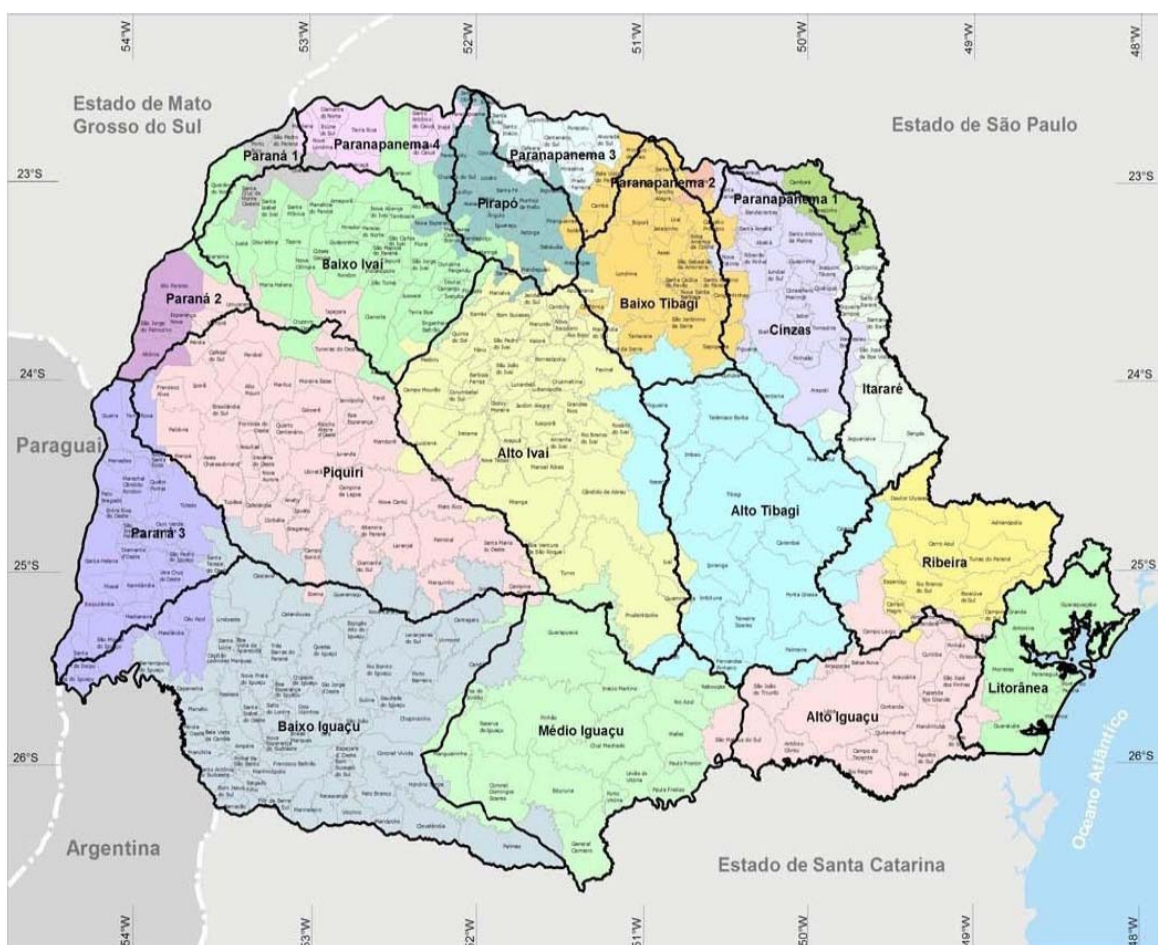
Especificamente quanto ao relevo, o estado apresenta basicamente superfície plana, disposta em grande altitude com planaltos escarpados e divididos em quatro grandes regiões: planície (baixada) litorânea, primeiro, segundo e terceiro planaltos (CARVALHO, STIPP, 2004). O primeiro planalto localiza-se na região de Curitiba, com altitudes entre 850 m e 950 m e estende-se da Serra do Mar até a Serrinha, em São Luís do Purunã, próximo à cidade de Campo Largo. O segundo planalto corresponde à depressão periférica dos Campos Gerais, com variação de altitude entre 600 m a 800 m e estende-se em direção ao oeste até a Serra Geral (Serra da Esperança ou do Cadeado). O terceiro planalto compõe os planaltos de Guarapuava, de Campo Mourão ou Norte do Paraná e é o conhecido Planalto Arenítico-Basáltico, com altas concentrações de basalto que caracterizam a fértil terra roxa, com altitudes entre 300 m e 600 m. Especificamente o planalto de Guarapuava é o maior planalto do Paraná e é constituído por lavas solidificadas, que formam um conjunto de rochas magmáticas. Na região as altitudes variam entre 300 e 1.250 metros (GOVERNO DO PARANA, 2013).

Quanto aos recursos hídricos paranaenses, a maioria dos seus rios escoam suas águas no Oceano Atlântico. A hidrografia do Paraná pode ser dividida em duas grandes bacias: a Bacia do Rio Paraná e a Bacia do Atlântico. Dessas, a maior é a Bacia do Rio Paraná, que se destaca pelo seu grande potencial energético. É onde se localizada a Usina Binacional de Itaipu. Por outro lado, pode-se ainda dividir o estado do Paraná em cinco bacias hidrográficas, conforme seus principais rios e semelhantes características, sendo elas: bacia do rio Paraná (afluentes principais são Piquiri e Ivaí), bacia do rio Paranapanema (os afluentes são os rios Pirapó, Tibaji, das Cinzas e Itararé), bacia do rio Iguaçu (afluentes são os rios Chopim e Negro), bacia do rio Ribeira do Iguape (o afluente principal é o Ribeira do Iguape)

e a bacia do Litoral Paranaense, na qual as águas vão direto para o Oceano Atlântico. Todavia, oficialmente o governo do estado, por meio da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), divide o estado do Paraná em 16 bacias hidrográficas.

A SEMA (2012) entende que “a bacia hidrográfica é uma região geográfica limitada por um divisor de águas (terreno mais elevado), que direciona as águas da chuva (precipitação) de uma área mais alta para uma mais baixa, formando, a partir de vários afluentes, um curso de água principal”. Assim, divide-se o estado do Paraná nas seguintes bacias hidrográficas: Bacia Litorânea, Bacia do Ribeira, Bacia do Cinzas, Bacia do Iguaçu, Bacias do Paraná 1, 2 e 3, Bacia do Tibagi, Bacia do Ivaí, Bacia do Piquiri, Bacia do Pirapó, Bacia do Itararé, Bacias do Paranapanema 1, 2, 3 e 4. Para melhor gestão dos recursos hídricos, o governo paranaense definiu o Gerenciamento de Recursos Hídricos no estado do Paraná baseado em 12 Unidades Hidrográficas, que envolvem as bacias acima mencionadas em sua totalidade, conforme mapa da figura 03.

Figura 3 - Limite dos municípios paraenses sobrepostos pelos limites das bacias hidrográficas.



Fonte: Instituto das Águas do Paraná, 2013.

Pode-se dizer que três rios são os principais responsáveis por este fornecimento de energia elétrica: Rio Iguaçu e Rio Tibagi, que fazem parte da bacia hidrográfica do Rio Paraná. No Rio Paraná está localizada a maior usina hidrelétrica do mundo, a Usina Binacional de Itaipu. De acordo com informações de relatórios da Usina Binacional de Itaipu (2013), é a maior usina hidrelétrica do mundo em geração de energia, com 14.000 MW de potência instalada, fornece cerca de 17% da energia consumida no Brasil e 75% do consumo paraguaio. Só em 2013 “Itaipu produziu um total de 98.630.035 megawatts-hora (98,6 milhões de MWh), quebrando seu próprio recorde mundial de produção de energia, que ocorreu em 2012, com a geração de 98.287.128 megawatts-hora (MWh)” (USINA BINACIONAL DE ITAIPU, 2013).

O Rio Iguaçu é o segundo em importância da bacia do rio Paraná. De acordo com informações do Instituto das Águas (AGUASPARANÁ) (2013), esta bacia compreende uma área de 54.820,4 Km² - cerca de 28% da área total do estado - e abrange a extensão de 1320km do Rio Iguaçu, cercado pelos afluentes do Rio Ribeira. Por sua grande extensão, esta bacia é ainda subdividida em: baixa, alta e média. Toda esta área abarca uma população de 4.405.882 habitantes. No que se refere à utilização das águas dessa bacia hidrográfica, tem-se que, com relação aos setores usuários, 62% vão para o abastecimento público, 18% para uso industrial, 10% para o setor agrícola, 9% para o setor pecuário e o setor minerário com menos de 1% (AGUASPARANÁ, SEMA, 2013). A região do Alto Iguaçu é responsável por 78% da demanda total para abastecimento público da bacia.

O Rio Iguaçu é considerado o maior rio paraense. Conforme dados da SEMA (2013), a demanda hídrica superficial da Bacia do Iguaçu é de aproximadamente 16 mil L/s, dos quais 81% provêm de mananciais superficiais e 19% de mananciais subterrâneos. A disponibilidade hídrica subterrânea da Bacia do Iguaçu é estimada em 72 mil L/s, provida pelas unidades aquíferas Pré-Cambriana, Karst, Paleozóica Inferior, Paleozóica Média-Superior, Paleozóica Superior, Guarani, Serra Geral Sul e Guabirotuba (AGUASPARANÁ, 2013).

Entre os rios que compreendem esta bacia tem-se: Iraí, Atuba, Passaúna, Barigui, Verde, Passa Dois, da Várzea, Chopin, Palmital, Cavernoso, Adelaide, Gonçalves Dias, Castro Alves, Ampére e Silva Jardim. Esta bacia possui quatro usinas hidrelétricas também conhecidas por seus grandes potenciais energéticos, são elas: as usinas hidrelétricas de Salto Santiago (1.420 MW), de Segredo (1.260 MW), de Salto Caxias (1.240 MW) e de Salto Osório (1.078 MW) (AGUASPARANÁ, 2013). No total, com nascente próxima à

capital do estado, Curitiba, somente ele tem potencial hidrelétrico para 11,3 mil megawatts de energia elétrica.

A grande capacidade hidrelétrica do estado do Paraná repercute-se também no seu terceiro rio de extrema relevância e pertencente à bacia do Rio Paraná é o Rio Tibagi. Conforme dados da SEMA (2013), a Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi (BHT) compreende uma área de 24.937,4 Km² em volta da extensão de 550km do Rio Tibagi. É o segundo maior rio interino do estado do Paraná. Esta área corresponde à cerca de 13% da área do estado, abrange 1.493.876 habitantes e 53 municípios, entre eles Londrina e Ponta Grossa. De acordo com informações do AGUASPARANÁ (2010), a demanda hídrica da Bacia do Tibagi é de aproximadamente 9 mil L/s, dos quais 86% provêm de mananciais superficiais e 14% de mananciais subterrâneos. Com relação aos setores usuários, 38% vão para o abastecimento público, 37% para uso industrial, 18% para o setor agrícola, 7% para o setor pecuário e o setor minerário com menos de 1%. A região do Baixo Tibagi é responsável por 67% da demanda total para abastecimento público da bacia.

No que se refere à disponibilidade hídrica da Bacia do Tibagi, tem-se que sua disponibilidade superficial compreende 10% do total do estado, ou seja, 111 mil L/s. A subterrânea, por sua vez, a partir do momento em que inclui o Aquífero Guarani, é de 23 mil L/s e envolve as seguintes unidades aquíferas: Pré-Cambriana, Karst, Paleozóica Inferior, Paleozóica Média-Superior, Paleozóica Superior, Guarani, Serra Geral Norte e Caiuá (SEMA, AGUASPARANÁ, 2013). Na Figura 16 têm-se o mapa da hidrografia desta bacia. Nela existem quatro usinas hidrelétricas: Presidente Vargas do rio Tibagi, Apucarantina no rio Apucarantina, São Jorge e Pitangui no rio Pitangui, totalizando um potencial energético de 35,13 MW. Atualmente, está sendo construída a quinta usina hidrelétrica nesta região, a Usina de Mauá, que será responsável pela geração de 361 MW.

Desde 1954, a gestão do fornecimento de energia elétrica no estado é responsabilidade da Companhia Elétrica do Paraná (COPEL). Empresa mista, de capital aberto, a COPEL tem um plano de grande expansão no que se refere à construção de novas usinas hidrelétricas no estado. Atualmente, sob concessão dela, o Paraná tem 19 hidrelétricas, cuja potência instalada totaliza 4.756 MW e que responde pela produção de algo como 7% de toda eletricidade consumida no Brasil (COPEL, 2014). Recentemente, a COPEL busca aprovações e liberações ambientais para a instalação de quatro usinas no Rio Tibagi.

Entretanto, a COPEL não é a única usuária dos recursos hídricos do Paraná. Com a industrialização e modernização, houve aumento na exploração dos recursos hídricos para usos múltiplos. Estão inclusos nos múltiplos usos das águas paranaenses a população, as

instituições públicas, as empresas privadas e as mistas, as companhias de saneamento e de petróleo e as indústrias. Juntamente com o crescimento econômico e demográfico desenfreado, veio o decréscimo na qualidade da água recorrente da poluição desses usos e o possível esgotamento desse recurso natural. Resultante desse contexto político, social e ambiental e do grande número de atores envolvidos na utilização dos recursos hídricos e, conseqüentemente, a variedade de interesses e objetivos de seu uso, o Paraná viu-se diante da necessidade da criação de uma política pública que regulamentasse a gestão de recursos hídricos no estado.

Dessa forma, o Paraná tem desde 1999 sua própria Política de Recursos Hídricos. Entretanto, até 1999, o contexto da utilização e regulamentação dos recursos naturais no estado seguia uma tendência nacional de centralização em sua gestão. Trajetória esta que é rompida logo após a criação da Lei Nacional das Águas, visto à implementação de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que promovia justamente a inclusão de todos os atores envolvidos nas múltiplas utilizações da água. Esta trajetória histórica, alinhada com os momentos críticos e fatores políticos e econômicos da gestão dos recursos hídricos do estado do Paraná, o que inclui, por sua vez, a criação da PRHP, será mais bem discutida no próximo capítulo.

4 METODOLOGIA

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta pesquisa. Para detalhamento dos métodos de coleta e análise dos dados, este capítulo está dividido em três partes: classificação geral da pesquisa, estratégia de coleta dos dados e análise dos dados.

4.1 CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA

Este trabalho consiste em um estudo de caso do processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas do estado do Paraná. Este foi construído a partir de uma pesquisa qualitativa, de caráter histórico, com recorte longitudinal.

Conforme explicado por Godoi (2006), o estudo de caso tem por objetivo investigar, por meio de uma pesquisa empírica, um fenômeno contemporâneo particular dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A estratégia de pesquisa de estudo de caso foi escolhida por dois principais motivos: predominância deste tipo de estudo na academia científica de ciências sociais, políticas e sociais aplicadas e pela necessidade de se considerar uma situação específica e estudá-la em profundidade, no caso, o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas do Estado do Paraná.

A pesquisa qualitativa preocupa-se em entender o processo de construção do fenômeno, dando ênfase aos relatos de experiências dos sujeitos envolvidos de modo a manter pouco afastamento do ambiente de estudo (GODOY, 2010). De acordo com Duarte (2009, p. 7), nesse tipo de pesquisa “os pressupostos teóricos vão sendo descobertos e formulados à medida que se dá a incursão no campo e que se vão analisando os dados”. A investigação qualitativa deste trabalho classifica-se ainda como descritiva e exploratória. O trabalho é descritivo devido à teoria utilizada e à proposta de pesquisa do objeto. A teoria de base utilizada, o Neoinstitucionalismo Histórico, por si só possui caráter descritivo para levantar e descrever elementos históricos que compõem a trajetória do fenômeno estudado. É ainda exploratória, pois o assunto em questão é recente; não há estudos científicos detalhados e aprofundados a respeito da PRHP e, nesse sentido, procura-se ter um novo enfoque sobre a realidade a ser analisada.

Esta pesquisa caracterizou-se enquanto um estudo de caso, pois se escolheu especificamente a PRHP para ser estudada à luz do Neoinstitucionalismo Histórico a fim de

descobrir as principais implicações e obstáculos da implementação de seus comitês de bacias hidrográficas. A sua utilização se deu pela necessidade de analisar em profundidade as particularidades da trajetória desta política. Um estudo de caso envolve considerar a natureza do objeto (GODOI, 2006) e faz uma “investigação detalhada de um objeto a fim de prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo” (HARTLEY, 2004, p. 323)

O recorte temporal estudado correspondeu ao período entre o ano de criação da PRHP (1999) até o presente ano (2014). A perspectiva longitudinal é uma das abordagens da pesquisa descritiva que tem por objetivo coletar informações ao longo do tempo, geralmente utilizada em estudos históricos. Como se pretendeu estudar a trajetória e o contexto do mesmo objeto ao longo dos últimos 14 anos, foi escolhida a estratégia longitudinal como a mais adequada para a coleta de dados.

4.2 ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS

Com base no marco teórico oferecido pelo NIH foi possível responder os objetivos adotando três categorias centrais: assimetria de poder, dependência da trajetória e momentos críticos. Para dar conta de dividir as informações e construir os indícios destes fenômenos no processo de implementação da política de recursos hídricos do Paraná, entendeu-se que informações relacionadas a recursos financeiros, capacidades institucionais, estruturas, quantidade de funcionários, crescimento, valorização, presença nas reuniões dos comitês, decisões tomadas e prioridades definidas contribuíram para a presença da assimetria de poder; dados que remetessem a mudanças legais e políticas que possibilitassem uma nova trajetória à PRHP e que viessem a ser significativos em decisões e consequências futuras foram suficientes para delimitar os momentos críticos desta política; e por fim, informações relacionadas à elementos presentes em todas as fases, desde o início da criação do primeiro departamento ambiental até as parciais privatizações e processo de funcionamento da política e dos comitês, foram considerados indícios relevantes para a concretização de uma trajetória sem grande rupturas e apresentando, ainda, poucas mudanças na estrutura de poder de decisão na PRHP.

Foram utilizados dois métodos de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas e análise histórica e documental. Entende-se que a análise histórica e documental é indispensável quando se pretende estudar um fenômeno à luz do Neoinstitucionalismo Histórico e quando se considera este objeto enquanto um resultado da

influência de fatores sociais, políticos e econômicos e da relação entre atores e Estado. Foram consideradas como documentos todas as informações oficiais escritas, ainda não analisadas e/ou interpretadas, elaborados por atores que direta ou indiretamente tiveram contato com a realidade analisada. Neste sentido, os documentos utilizados para coleta de dados nesta pesquisa foram: informações contidas em sites do governo estadual, em bibliotecas públicas e nas sedes dos órgãos públicos, em atas e relatórios de reuniões, em trabalhos acadêmicos científicos e em jornais. Segue abaixo um quadro com a fonte dos principais documentos dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná utilizados neste estudo.

Figura 4 – Relação dos documentos coletados e suas respectivas fontes.

<u>DOCUMENTOS</u>	<u>FONTE</u>
Atas	Site Instituto das Águas do Paraná
Relatórios	Site Instituto das Águas do Paraná
Notas de reunião	Site Instituto das Águas do Paraná
Listas de presença	Site Instituto das Águas do Paraná
Relatório Financeiro da SUDERHSA 2003-2009.	Por e-mail; visita ao Instituto das Águas do Paraná e pelo site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).
Relatório Financeiro do INSTITUTO DAS ÁGUAS 2010 – 2013.	Por e-mail; visita ao Instituto das Águas do Paraná e pelo site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).
Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis - SANEPAR (2007, 2008, 2009, 2011, 2012).	Site da SANEPAR
Demonstrações Contábeis Anuais - COPEL (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).	Site da COPEL
Quadro de funcionários da SUDERHSA entre efetivos e comissionados no período de 2004 a 2010.	Por e-mail pelo funcionário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Fonte: Elaborado pela autora

O quadro do Apêndice B contém especificamente a relação de documentos utilizados para análise dos CBHP. Ressalta-se que são as atas, decretos, relatórios, listas de presenças que estavam disponíveis no site do Instituto das Águas do Paraná.

Os documentos foram coletados durante os anos de 2012 a 2014 e considerados como dados secundários. Como pode ser observado nos quadros acima, atas, relatórios, listas de presenças e notas de reuniões encontravam-se disponíveis no site do Instituto das Águas e da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e informações institucionais, tais como quantidade de funcionários, orçamentos, fluxo de caixa, despesas, foram coletados em parte por meio de solicitação oficial aos devidos responsáveis das respectivas instituições, em parte pelas informações disponibilizadas nos sites oficiais. Para que houvesse o melhor aproveitamento das informações contidas nesses documentos, realizou-se sua leitura, classificando os assuntos similares e agrupando-os para futura análise.

Das atas, relatórios e listas de presença das reuniões dos comitês de bacias hidrográficas foram construídas tabelas e gráficos para melhor visualização de alguns aspectos ao longo do tempo, sendo eles: datas de criação e eleições dos comitês; quantidade de reuniões realizadas por ano por comitê; quantidade de participantes da sociedade civil, poder público e usuários por reunião por comitê, bem como suas ausências e presenças; representatividade em números desses setores nas mesas diretivas dos comitês; identificação dos indivíduos (setor, profissão e empresa) que faziam parte das mesas diretivas dos comitês; levantamento dos instrumentos de gestão da política de recursos hídricos instalados e suas datas de aprovação e criação. Dos documentos coletados *in locus*, tanto na sede do Instituto das Águas como na Biblioteca Pública do Estado do Paraná, foram levantados dados institucionais que serviram para analisar a capacidade dos órgãos ambientais envolvidos na gestão das águas: quantidade de funcionários, montante da receita e despesa, fluxo de capital do Fundo de Recursos Hídricos do Paraná e fatos políticos e econômicos noticiados durante o período considerado.

Quanto ao segundo instrumento, a entrevista semiestruturada foi o método mais adequado para coletar informações junto aos atores que estiveram ou estão envolvidos no processo de gestão das águas no Paraná. As entrevistas semiestruturadas consistem em fazer perguntas aos sujeitos escolhidos por meio de um roteiro de pesquisa (GODOI et al.; 2006). Esse tipo de entrevista permite que o entrevistado exponha pontos de vistas, argumentos e possibilidades quanto ao objeto que podem não ter sido cogitados ou pensados e é nesse sentido que a pesquisa ganha consistência e dados relevantes. É neste âmbito também que surgem novas categorias e explicações para o fenômeno, característica própria de pesquisa qualitativa e exploratória.

No que se refere especificamente à elaboração do roteiro das entrevistas, foram construídas perguntas abertas a serem seguidas para que se mantivesse o foco teórico

da pesquisa e que, simultaneamente, permitisse flexibilidade ao entrevistado para que este falasse o máximo possível a respeito dos comitês de bacias hidrográficas e da PRHP. Tal aspecto garantiu maior riqueza de detalhes e profundidade na pesquisa. Para a construção do roteiro, foi realizada uma revisão de literatura prévia a fim de se obterem os principais aspectos a serem conduzidos na entrevista.

No que se refere à quantidade de indivíduos a serem entrevistados, a pesquisa qualitativa considera que a saturação dos dados se dá a partir do momento em que começam a se repetir as informações de maneira recorrente no decorrer das entrevistas, o que consiste no método de “saturação” (GLASER; STRAUSS, 1967). Inicialmente planejou-se entrevistar pelo menos dois representantes das principais organizações envolvidas no processo de gestão das águas no Paraná, totalizando mais de 20 pessoas, o que tornaria esta pesquisa inviável. Em um segundo momento, considerou-se a possibilidade de entrevistar atores de apenas dois comitês, considerados os principais no estado: Tibagi e Alto Iguaçu. Entretanto, concluiu-se que isso poderia resultar em uma realidade não condizente com os outros comitês e se estaria analisando o nível micro do processo. Neste sentido, ao longo da maturidade do estudo, os indivíduos a serem entrevistados foram determinados como pelo menos um de cada fatia representativa e que, preferencialmente, estivessem envolvidos no processo de implementação da PRHP desde a década de 1990. Por questão de localidade e datas disponíveis, concentrou-se a escolha em indivíduos que estivessem em Curitiba ou que pudessem ser abordados por telefone. Listou-se os principais atores por meio da análise das listas de presença dos comitês. Observou-se que os representantes do poder público eram basicamente os mesmos que atuavam em todo o estado e que os da sociedade civil que tinham mais assiduidade concentravam-se no comitê do Alto Iguaçu. Os representantes dos usuários, por sua vez, variavam conforme os comitês, mas identificaram-se os mais relevantes por suas presenças e participação tanto nas mesas diretivas, quanto nos debates dos comitês. As entrevistas foram encerradas em 8 indivíduos, uma vez que se observou que as informações já se repetiam e se tornavam redundantes. Seguem abaixo as informações detalhadas dos entrevistados.

Figura 5 - Relação das datas, métodos, locais, função e setores dos entrevistados.

ENTREVISTADO	DATA	MÉTODO	LOCAL	DESCRIÇÃO	SETOR
1	abril/2013 e set.2013	Telefone e Presencial	Instituto das Águas	Secretário Executivo do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos	Poder Público - Instituto das Águas
2	set/13	Presencial	Instituto das Águas	Diretor de Gestão de Bacias Hidrográficas	Poder Público - Instituto das Águas
3	set/13	Presencial	End. Residencial do entrevistado	Consultor contratado para elaboração da Política de Recursos Hídricos do Paraná e perito nacional da ANA	Consultor representante do Poder Público e posteriormente Sociedade Civil
4	abr/13	Telefone	UEL	Departamento de Recursos Hídricos (COPEL)	Usuários - COPEL
5	abr/13	Telefone	UEL	Departamento de Recursos Hídricos (SANEPAR)	Usuários - SANEPAR
6	jan/14	Videoconferência Skype	UEL	Membro do CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL (CEDEA)	Sociedade Civil
7	dez/13	Presencial	UFPR?	Professora da UFPR	Sociedade Civil - Presidente de Comitê
8	dez/13	Presencial	Instituto das Águas	Técnico do Instituto das Águas	Poder Público - Instituto das Águas

Fonte: Elaborado pela autora

As entrevistas duraram, em média, 3 horas cada uma, e foram todas gravadas e transcritas para análise. A diferença nas datas se deu pela disponibilidade dos entrevistados e pela dificuldade em se decidir quais seriam abordados. Para tal decisão, levou-se em consideração, *a priori*, como já explicado, suas devidas presenças e participações em comitês e, em um segundo momento, julgamos relevante ainda verificar suas funções e cargos de origem. Neste sentido, identificaram-se tais elementos como pessoas estratégicas na condução da gestão das águas no Paraná. Como já mencionado, foi utilizado um roteiro semiestruturado de entrevista que se encontra no Apêndice C. Para o agendamento das

entrevistas, o primeiro contato foi tanto por telefone como por e-mail para definição de uma data condizente com a disponibilidade de pelo menos dois no mesmo dia, para aproveitamento da viagem à Curitiba. Assim, foram feitas entrevistas em três momentos, como pôde ser observado: começo de 2013, meados de 2013 e finais de 2013. Ressalta-se que houve dificuldades de disponibilidade principalmente nos membros da sociedade civil e que, devido a isso, houve uma entrevista por teleconferência.

Os primeiros entrevistados foram o secretário executivo do conselho estadual de recursos hídricos do Paraná vigente, um representante da COPEL e um da SANEPAR. Estas entrevistas foram feitas por telefone e o principal intuito foi levantar indícios e propósitos que corroborassem para a continuidade da busca pelos objetivos. Após este primeiro contato com o objeto de estudo, surgiu a necessidade de conversar pessoalmente com os atores envolvidos neste processo de implementação da PRHP. Para tal, por meio de pesquisas e indicações, foi sugerido um destacado participante da elaboração da PRHP em 1999 e que morava em Curitiba. Para aproveitar a entrevista presencial nesta cidade, marcou-se também uma nova conversa com dois técnicos do Instituto das Águas envolvidos na criação dos comitês de bacias hidrográficas – o diretor de gestão de bacias hidrográficas, o secretário executivo do conselho estadual de recursos hídricos e um técnico do órgão. Nesta mesma semana entrevistamos um representante da sociedade civil e outro da Universidade Federal do Paraná. Diante dos dados e informações coletadas, ainda havia a necessidade de ouvir outro ator representante da sociedade civil, uma vez que haviam sido entrevistados dois usuários e dois do poder público. Por meio da análise das listas de presença e participações nas reuniões dos comitês de bacias hidrográficas, foram relacionados cinco sujeitos. Entretanto, após diversas tentativas de agendar entrevistas, foi possível entrevistar apenas um membro de uma Organização Não Governamental de Curitiba, por meio de videoconferência.

Todas as entrevistas foram gravadas em gravador digital e transcritas logo em seguida. As transcrições foram feitas literalmente para que nenhuma informação se perdesse e, assim, as falas dos entrevistados foram escritas na íntegra. Simultaneamente às gravações e às transcrições, foram realizadas notas de desenvolvimento que auxiliaram na análise dos dados. Para essa análise, os dados coletados por meio das entrevistas foram separados conforme as necessidades dos objetivos específicos e categorizados de forma a relacionar os dados empíricos à teoria utilizada.

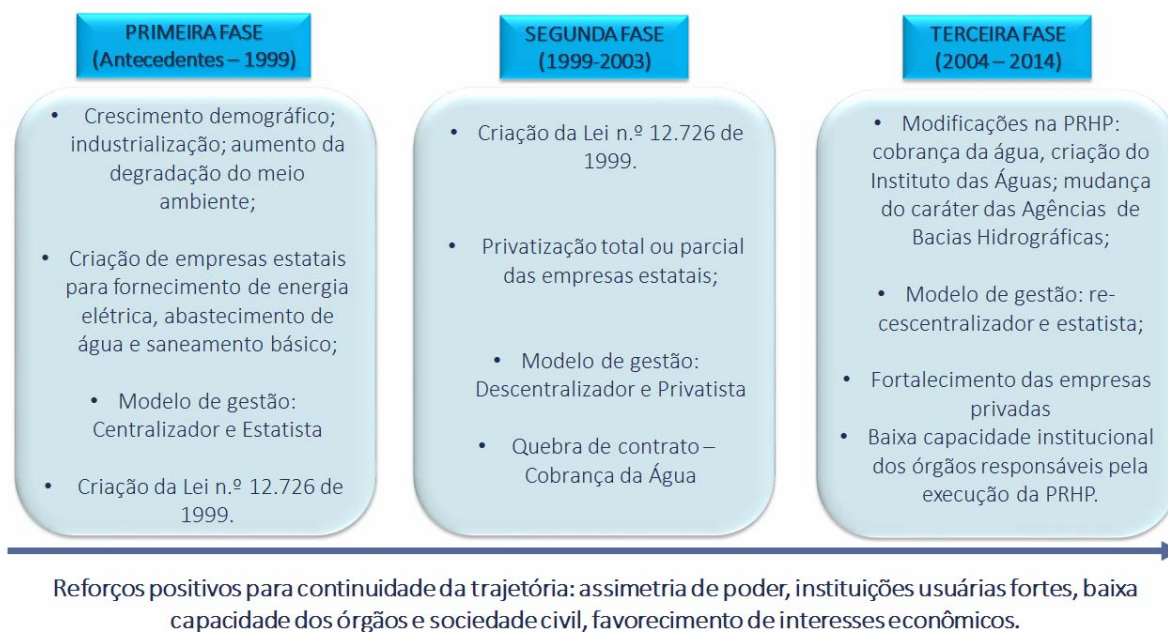
No que se refere à análise dos dados, para atingir o objetivo principal desta pesquisa, que consiste em analisar o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas a luz do Neoinstitucionalismo Histórico, utilizou-se o método da triangulação

para relacionar os dados obtidos com o arcabouço teórico construído. O método da triangulação de dados, conforme explicado por Duarte (2009), consiste na combinação de diferentes fontes de dados para a compreensão de um fenômeno. Essas fontes de dados, por sua vez, podem ser originadas de diferentes locais e sujeitos de pesquisa, métodos e instrumento de coleta de dados. Conforme já explicado, este trabalho envolveu mais de uma fonte de coleta de dados, dois tipos de instrumentos (entrevistas semiestruturadas e análise histórica e documental) e sua análise foi desenvolvida a partir da triangulação entre os dados coletados e a teoria base utilizada, o Neoinstitucionalismo Histórico.

5 MOMENTOS CRÍTICOS

A gestão dos recursos hídricos no Paraná se caracteriza por um caminho tortuoso marcado por inúmeros conflitos devido aos múltiplos usos e finalidades da água. O resultado desse contexto: uma diversidade de modelos de gestão com diferentes prioridades políticas e econômicas. Este capítulo mostra que essa gestão pode ser dividida em três fases devido a dois momentos críticos e, nesse sentido, são apresentadas as principais diferenças e características desses períodos, que foram cruciais para a sua trajetória. O capítulo trará também indícios de que a evolução da gestão das águas no Paraná apresenta uma continuidade de assimetria de poder entre os envolvidos na mesma.

Figura 6 - As três fases da política de recursos hídricos do Paraná.



Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira fase demonstra os antecedentes da Política de Recursos Hídricos do Paraná (PRHP), compreendido até 1999; este período é marcado por seu caráter centralizador, pela forte influência da gestão do meio ambiente e pela criação de grandes empresas estatais responsáveis pelos serviços de fornecimento de energia elétrica e saneamento básico.

A segunda tem início com o primeiro momento crítico, a criação da Lei. n.º 12.726 de 1999, também conhecida como Política de Recursos Hídricos do Paraná (PRHP), e termina no começo de 2004, quando assume como governador do estado Roberto Requião. É

marcado por um modelo de gestão descentralizador, com fortes tendências privatizadoras e influências liberais.

A terceira fase está compreendida entre 2004 até os dias de hoje e tem início com a quebra do contrato de gestão firmado pelos usuários dos recursos hídricos para a cobrança da água. É caracterizada por significativas mudanças institucionais e legais na PRHP, pela criação do Instituto das Águas do Paraná e ainda pelo caráter “re-centralizador” e estatista. Apesar desses momentos críticos, observa-se que há na gestão dos recursos hídricos do Paraná uma dependência da trajetória.

Apesar das mudanças nos modelos e na lei, são mantidos e perpetuados durante toda a sua evolução, direta ou indiretamente, dois elementos: o domínio e o poder das primeiras instituições públicas que foram criadas para dar conta dos dois principais – e mais ‘lucrativos’ - serviços relacionados aos recursos hídricos, energia elétrica e saneamento, e as prioridades econômicas em detrimento das ambientais e sociais.

5.1 ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARANÁ: ATÉ A DÉCADA DE 1990

A gestão das águas no país começou a ser discutida e considerada a partir do crescimento de sua utilização, resultante da industrialização, crescimento demográfico, urbanização e modernização. O recurso passa então a ter valor para a sociedade e torna-se assunto de inserção em debates internacionais e em agendas governamentais.

Pode-se dizer que por muito tempo não havia um controle ou regulamentação do uso dos recursos naturais, nem no Brasil e nem no mundo. A pouca gestão que havia, ou melhor, os principais usos centralizavam-se nos setores de infraestrutura que, por sua vez, ficavam sob domínio de empresas privadas. “De 1889 a 1930, o governo federal manteve-se afastado dos setores econômicos, deixando à iniciativa privada, o fornecimento de serviços de infraestrutura” (MACHADO, 1998, p. 01). Entretanto, esta possível privatização mostrou-se insuficiente para atender o crescimento industrial, urbano e demográfico do país. Diante desse fracasso e inserido em um contexto social e econômico marcado pela Segunda Revolução Industrial (1930/1945), “iniciou-se um surto nacionalista no Brasil” (MACHADO, 1998, p. 01). Paralelamente ocorreram conferências mundiais pela preservação e conservação do meio ambiente. Conseqüentemente, perante a tendência nacionalista e a proposição pela regulação do meio ambiente, em 1934, sob o governo de Getúlio Vargas, é criado no país o primeiro Código das Águas. Por meio do Decreto Federal n.º 24.643 ficou instituído a água

enquanto propriedade pública, comum e privada. Nesse sentido, os recursos hídricos no país passaram a ser administrados totalmente pelo estado, sob responsabilidade de empresas nacionais e com caráter burocrático, centralizado e monopolizado pela União.

Assim como no Brasil, no Paraná, a utilização da água nesta época era essencial para fomentar o crescimento e desenvolvimento do estado. Assim, na primeira década do século XX, a gestão dos recursos hídricos no Paraná concentrava-se basicamente em decisões que envolviam o fornecimento de energia elétrica, o saneamento básico de água e esgoto e a utilização da água na agricultura. Machado (1998) explica que as necessidades de energia e abastecimento de água surgiram junto com as primeiras ocupações nas décadas de 1940 e 1950 e que, devido ao crescimento da demanda, a estrutura do estado foi insuficiente para atender esses serviços.

Devido à incapacidade institucional do estado em suprir aos serviços, houve, também no Paraná, uma tentativa fracassada de privatização. Assim, é criado na capital do estado, Curitiba, já com raízes na Seção de Água e Esgotos, existente na Diretoria de Obras e Viação da prefeitura, o primeiro Departamento do Serviço de Água e Esgotos (DAE) (MACHADO, 1998, p. 01). Este departamento foi logo mimetizado em outras cidades do estado. Em 1964 é criada a Companhia de Saneamento e Abastecimento do Paraná (SANEPAR) e, aos poucos, o DAE foi sendo absorvido por ela, haja vista que não seria possível a existência de dois órgãos simultaneamente responsáveis pelo saneamento básico do estado.

A Companhia de Saneamento e Abastecimento do Paraná (SANEPAR) foi criada em 1964 por meio da Lei n.º 4.878. Pelo Decreto, a empresa passou a incumbir-se da exploração, manutenção e operação dos sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgoto em algumas cidades do estado. Hoje, a SANEPAR atende 6,3 milhões de habitantes, tem 26.600 km de extensão da rede de distribuição de esgoto e 44.200 km de rede de água e uma receita tarifária de R\$ 2,290 bilhões (SANEPAR, 2013).

Paralelamente, conforme Machado (1998), em 1947, no âmbito estadual é criado o Serviço de Energia Elétrica do Paraná, transformado em seguida no Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) em 1948. Desde a instalação da primeira hidrelétrica do Paraná em 1910, na cidade de Paranaguá, o estado passou a ter entre os principais usos da água, seu grande potencial de energia hidráulica. Estava presente ainda nesta época o forte movimento estatista no país, bem como seu caráter centralizador para com os serviços de ordem pública. No Paraná, em 1954, o governo estadual consegue a completa estatização dos serviços de energia elétrica com a criação da Companhia Paranaense de Energia - COPEL.

A COPEL foi criada em 1954, sob o governo de Milton Ribeiro Menezes (1951-1955). De caráter jurídico público-privado, a empresa passou a ser responsável pelo fornecimento de energia elétrica no estado, desde a construção de hidrelétricas até o abastecimento doméstico. Atualmente, a COPEL atende 3,2 milhões de lares, 88 mil indústrias, 330 mil estabelecimentos comerciais e 372 mil propriedades rurais e possui parque gerador próprio composto por 21 usinas (19 hidrelétricas, 1 termelétrica e 1 eólica), cuja potência instalada totaliza 4.756 MW e que responde pela produção de algo como 7% de toda eletricidade consumida no Brasil (COPEL, 2013).

Tem-se, portanto, que durante alguns anos (de 1948 a 1973) funcionaram no Paraná basicamente três órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos: COPEL, DAEE e DAE (posteriormente incorporado pela SANEPAR). Os serviços do DAEE referentes à gestão da energia elétrica foram incorporados pela COPEL. E o DAE foi absorvido pela SANEPAR. Observa-se então que o processo pela gestão da água no Paraná inicia-se com centralização do poder sobre a gestão dos dois principais usos dos recursos hídricos - disponibilidade de água e tratamento de esgoto e fornecimento de energia elétrica – nas mãos do Estado. Identifica-se nesse contexto a incorporação de departamentos estaduais pelas “empresas públicas” criadas.

Durante a década de 70 ressurgiu fortemente movimento ambiental pela conservação do meio ambiente. A principal conferência desta época é a Conferência de Estocolmo realizada pela ONU em 1972. Nela ficou definido que as nações deveriam preservar seus recursos naturais em prol da qualidade de vida das gerações presentes e futuras (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013). Instaurou-se então no contexto mundial a possibilidade de esgotamento dos recursos não renováveis e a necessidade de regulamentação dos usos dos mesmos, para que todos pudessem ter o direito que usufruir dos benefícios de sua utilização (RELATÓRIO DE ESTOCOLMO, 1972, p. 3). Nesse sentido, diante das diretrizes estipuladas na conferência e dos problemas que estavam sendo enfrentados pelo Brasil, tais como problemas relativos ao crescimento industrial e urbano, o país adota algumas medidas instituídas pela conferência, entre elas, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981).

Surge então a necessidade da criação de órgãos ambientais por todo o país. No Paraná assim como em outros estados, embasaram-se em instituições já existentes para estruturar sua gestão do meio ambiente. É criada, então, em 1973, a Administração de Recursos Hídricos (ARH). Pode-se dizer, entretanto, que a ARH foi estruturada diante especificamente dois “setores fracos” que “sobraram” dos departamentos de água e esgoto

(DAE) e energia elétrica (DAEE), uma vez que os dois “serviços fortes” já haviam sido estatizados, respectivamente, na SANEPAR e na COPEL. Machado (1998, p. 2) conta que a ARH nasceu “basicamente da fusão do setor de hidrometria do DAEE com o setor laboratorial do DAE”. De acordo com o entrevistado 4 (2013), o DAEE reportava-se ao Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAEE) que tinha-se uma empresa responsável por fazer o levantamento de dados de quantidade de vazão e qualidade da água no Brasil e diante da necessidade de levantamentos estaduais, a ARH foi criada para atender o convênio federal. As responsabilidades desse órgão envolviam o controle e monitoramento da qualidade da água, o estabelecimento de política de recursos hídricos e de “dar ao desenvolvimento econômico um direcionamento racional, de forma a compatibilizar a conservação e melhoria da qualidade de vida com o progresso industrial disciplinado” (SUREHMA, 1979, p. 1).

Cinco anos depois, a ARH é transformada em Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA. Durante o governo de Jaime Canet Junior (1975-1979) é aprovado o Decreto Estadual n.º 5956, que instituiu a criação da SUREHMA e a extinção da ARH. Assim, é incorporada a gestão do meio ambiente à gestão das águas. De acordo com o entrevistado 05 “a SUREHMA foi criada por uma pressão do governo federal em se institucionalizar a gestão ambiental”. Por outro lado, tinha-se também no Paraná o Instituto de Terras e Cartografia (ITC), que foi transformado ITCF (ITC até 1985 e ITCF até 1992) e, por alguns anos, o estado conviveu com dois órgãos responsáveis pela gestão dos recursos naturais. Entretanto, o mesmo entrevistado explica que “o ITCF ficava com a gestão da fauna e flora e a SUREHMA com a gestão do meio ambiente menos fauna e flora”. Observa-se que a SUREHMA teve fortes raízes em instituições em que até então o foco era a gestão dos recursos hídricos e que sofriam influências diretas do setor de saneamento, principalmente do setor de energia elétrica.

Ressalta-se que a SUREHMA continuou a reportar-se ao DNAEE e à COPEL, ou seja, apesar da criação de um órgão exclusivo para a gestão dos recursos naturais, suas funções estavam diretamente e intimamente ligadas ao setor de energia elétrica. Machado (1998, p. 03) explica que “até 1983, a SUREHMA se limitava simplesmente a monitorar, repassando dados para o DNAEE e COPEL”. Entretanto, durante a década de 70, pode-se identificar uma baixa capacidade institucional da SUREHMA em contrapartida ao fortalecimento da COPEL e SANEPAR. Tal contexto mostra, conseqüentemente, a fraca efetividade da política ambiental no Paraná.

Segundo o entrevistado 4, a ARH/SUREHMA apresentava naquela época incapacidades estruturais, econômicas e políticas marcadas por pequeno quadro de funcionários, conflitos organizacionais internos, escassa estrutura física e financeira, insuficiência nos atendimentos das demandas ambientais. Foi identificado pelo entrevistado que o nível “recursos naturais” identificado nas despesas do estado, foi o nível com o pior investimento estatal durante os anos de 1963, 1970 e 1977. Enquanto isso, em 1979, a SANEPAR inaugurava a primeira grande barragem de acumulação de água para abastecimento público do Paraná, a Barragem Piraquara, no Rio Cayuguava, Região Metropolitana de Curitiba, com capacidade para 23 bilhões de litros de água (SANEPAR, 2013) e em 1980 entrava em operação a primeira estação de tratamento de esgoto de Curitiba para atender a demanda de 15 toneladas de dbó/dia. A COPEL, por sua vez, em 1967, inaugurava a Usina de Salto Grande do Iguaçu, com capacidade de 15,6 MW; em 1970 entrava em operação a Usina Júlio de Mesquita Filho (Foz do Chopim), com potência de 44 MW, em 1971 era inaugurada a Usina Governador Parigot de Souza (sendo a maior central subterrânea e maior usina em funcionamento no sul do Brasil, com potência de 260 MW) e em 1980, era inaugurada a Hidrelétrica Governador Bento Munhoz da Rocha Netto, com capacidade de 1.676 MW (COPEL, 2013).

Em 1983, tem-se no Paraná a primeira tentativa de gestão ambiental por bacias hidrográficas do Brasil. De acordo com os entrevistados no início dos anos 80 foi lançado no estado do Paraná o Programa Estadual de Meio Ambiente (PEMA) [...] esse PEMA foi a primeira iniciativa de gestão ambiental do Brasil que é feita por bacias hidrográficas e, neste âmbito, o entrevistado dá ênfase à diferença existente entre gestão de recursos hídricos e gestão ambiental por bacias hidrográficas. No mesmo ano assume como governador do estado José Richa e inicia-se um processo de trabalho conjunto entre a área ambiental e a dos solos, devido às nomeações do governador na Secretaria de Agricultura e superintendência da SUREHMA. O PEMA estabelecia a recomposição e recuperação dos recursos naturais, bem como era responsável por licenciamentos e fiscalização ambiental e gerenciamento de áreas protegidas. Naquele ano, sob governo de José Richa (1983-1986), tem-se a primeira intenção em se estabelecer um comitê de bacia hidrográfica no Rio Alto Iguaçu, na região metropolitana de Curitiba, capital do estado. Começa então a experiência do Paraná com a gestão dos solos por bacias hidrográficas.

Com a Constituição Federal de 1988, a água passa a ser bem público dotado de valor econômico e sua gestão torna-se responsabilidade do Estado. Resultante dessa mudança tem-se em 1989 um crescente movimento pela gestão dos recursos hídricos. Esse

crescimento pôde ser visto na criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, de seu Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos e da formulação de seu Plano Estadual de Recursos Hídricos, na criação do Consórcio Santa Maria, no Espírito Santo, pela utilização da água, e na criação da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos no estado do Ceará.

Especificamente no Paraná, a gestão dos recursos hídricos continuou a mesma durante 14 anos (1978-1992). Entretanto para os entrevistados “havia uma compreensão clara por parte dos técnicos que não era possível ter duas instituições para fazer a gestão do meio ambiente [...] o meio ambiente tinha que ser avaliado de forma integral, então houve um esforço enorme para montar uma nova instituição”. Surge então em 1992 o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) por meio da Lei n.º 10.066 durante o governo de Roberto Requião de Melo e Silva (1991-1994) (PARANÁ, 1992), que unificou a SUDERHSA com o ITCF e centralizou a gestão dos recursos em uma só entidade do estado. O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) foi criado com o intuito de “proteger, preservar, conservar, controlar e recuperar o patrimônio ambiental, buscando melhor qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável com a participação da sociedade” (IAP, 2013). Entretanto, a configuração do IAP durou pouco tempo. Em 1994, Jaime Lerner assume como governador do estado e mudanças significativas são instituídas, conforme será mostrada na segunda fase da gestão dos recursos hídricos do Paraná, contado no tópico seguinte.

O objetivo desta seção foi mostrar que a primeira fase da gestão das águas no Paraná é assinalada por tentativas frustradas de privatização das duas principais utilizações dos recursos hídricos: saneamento e energia elétrica, uma vez que estes dois segmentos acabaram por formar duas grandes empresas mistas: COPEL e SANEPAR; pela perpetuação do domínio desses setores sobre os departamentos de gestão dos recursos naturais, de forma direta ou indireta, sendo que, seja o DAE, o DAEE, a ARH, SUDERHSA, IAP, todos estão ligados ao saneamento e à energia, dada suas origens, funções e responsabilidades. Teve-se por intuito ainda mostrar que este período possui principalmente caráter centralizador e estatista, tanto no âmbito nacional como estadual, e que os órgãos e políticas ambientais foram criados sob um contexto de pressão militar, por um lado, e pelo crescimento de movimentos mundiais preocupados com o meio ambiente por outro. Por fim, cabe ressaltar que as prioridades do país nesta época era atender a demanda resultante do crescimento demográfico e urbano e do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, dava-se ênfase à gestão das águas com enfoque à distribuição de energia elétrica, disponibilidade de água,

tratamento de esgoto e controle da poluição resultante da industrialização. Entretanto, este modelo de gestão sofre uma ruptura, como será mostrado a seguir.

5.2 A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARANÁ E O GOVERNO LERNER: DESCENTRALIZAÇÃO

Esta seção apresenta as mudanças existentes na gestão dos recursos hídricos do Paraná entre 1995 e 2003. Escolheu-se iniciar a segunda fase da gestão em 1995 por dois motivos: o primeiro refere-se à ruptura no modelo de gestão, uma vez que até 1995 era centralizador – estatista e agora passa a ser descentralizador – liberal; o segundo diz respeito à criação da Política de Recursos Hídricos do Paraná (PHRP) em 1999, que traz uma proposta inovadora e participativa e tenta romper, pelo menos no papel, com o domínio dos setores de energia e saneamento sobre a gestão dos recursos hídricos, uma vez que cria os chamados comitês de bacias hidrográficas para a inclusão da sociedade civil e do poder público nas tomadas de decisão na gestão das águas. Neste sentido, caracteriza-se o governo de Jaime Lerner como um momento crítico na trajetória da gestão dos recursos hídricos do estado do Paraná.

Para dar continuidade à evolução da gestão das águas no Paraná, cabe lembrar que existia no estado, até 1995, o IAP (responsável pela qualidade do meio ambiente e gestão dos recursos naturais), a COPEL (empresa pública responsável pelo fornecimento de energia elétrica no estado), a SANEPAR (empresa pública criada para dar conta do saneamento básico no que diz respeito à disponibilidade de água e tratamento de esgoto).

Em 1995 assume como governador do estado Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba, capital do estado, e membro do Partido da Frente Liberal. A área de gestão dos recursos hídricos desmembra-se do IAP e se junta com a Superintendência de Controle de Erosão e Saneamento Ambiental (SUCEAM - constituída em 1987) e forma-se a SUDERHSA. Pode-se dizer que não há indícios de que a separação se deu por conta do novo governo e sim por motivos internos. Conforme exposto pelo entrevistado 04, a justificativa dada para essa separação encontra-se do entendimento de que “a área de meio ambiente estava meio falida, meio quebrada, e a área de recursos hídricos ela tinha uma previsão de receitas orçamentárias, do uso das águas, que é prevista na lei, que até hoje de fato não está adequadamente implementada no país, mas havia naquela época uma expectativa muito grande de recebimento de recursos para financiar os recursos hídricos. E daí o pessoal do RH

não quis ficar com o meio ambiente para não dividir os recursos. “Vamos ficar nos aqui, vamos ficar com o recurso, ser agente de bacia e tocar o barco”.

A expectativa em questão referia-se à Política de Recursos Hídricos que estava sendo construída em âmbito nacional e já apresentava tendências sob a esfera estadual. Já tramitava no Brasil, às vésperas da constituinte, um projeto de lei, feito pelo DNAE, que propunha a criação de um sistema de gestão de recursos hídricos (ENTREVISTA 4, abril de 2013). Ainda no Brasil e de acordo com o entrevistado 3, “no início dos anos 90, houve um acordo entre o Banco Mundial e a Secretaria Nacional de Saneamento que abriu duas frentes de trabalho, entre elas o projeto ‘Qualidade das Águas e Controle da Poluição por Lixo – PQA -’ [...] que envolveu três grandes empréstimos às três maiores regiões metropolitanas da época, o que inclui Curitiba”. Esse projeto de saneamento, especificamente na cidade de Curitiba, culminou na questão dos problemas de recursos hídricos. De acordo com o entrevistado 3 “diante dos problemas encontrados, chegou-se à conclusão de que não haveria uma intervenção consistente, só de obras por exemplo, sem avanços pra frente, se o estado do Paraná não desenvolvesse sua própria legislação de recursos hídricos”. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente já havia sido criada em 1992 e a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos em 1995. Cabe incluir neste contexto, que foi nesta época, em 1992, que ocorreu em Dublin a Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente. Então, surgiam várias pressões sobre a necessidade da criação de uma lei que regulamentasse o uso da água e aumentava-se a discussão entorno dessa possibilidade. Assim, diante deste contexto, o governo estadual, sob mandato de Jaime Lerner, institui a Lei n.º 11.352 que deu origem à SUDERHSA (PARANÁ, 1996) e a Lei n.º 12.726 que instaurava a Política de Recursos Hídricos do Paraná (PARANÁ, 1999).

A SUDERHSA então tinha como função o controle pelo uso dos recursos hídricos, das erosões e pela gestão do saneamento. Cabe ressaltar que as atividades da SUCEAM, tais como controle das erosões e enchentes, foi incluída na SUDERHSA visto que àquela tinha como método de gerenciamento e controle da qualidade dos solos as bacias hidrográficas enquanto ferramentas geográficas. Como explicado pelos entrevistados tanto a SUCEAM quanto a ARH e posteriormente a SUDERHSA estavam ligadas à Secretaria do Interior. Logo, a partir do momento em que a gestão de recursos hídricos foi estabelecida por meio de comitês de bacias hidrográficas pelo PEMA já em 1982, resolveu-se então, com a criação de um órgão exclusivo, incluir o controle de erosões visto que o método de gerenciamento era então o mesmo, ou seja, por bacias hidrográficas.

No âmbito nacional, com o fim do governo militar em 1984 e instituída a Constituição de 1988, “incluiu-se neste documento alguns dispositivos que davam respaldo à criação de uma nova Lei das Águas, que era condição indispensável para se ter um sistema unificado de recursos hídricos” (CASTRO, 2005, p. 09). O então deputado federal Fabio Feldman refaz o projeto de lei proposto pelo DNAE e passa então a ser discutida uma gestão ambiental por comitê de bacia hidrográfica em âmbito nacional. Segundo o entrevistado 4 “Fábio Feldman propôs na própria constituição a ideia de gestão ambiental por bacias hidrográficas e daí paralelamente a isso apareceu a proposta de um sistema por gestão de recursos hídricos do Brasil”. Ainda de acordo com o entrevistado, essa proposta entrou em discussão na comunidade acadêmica, que, por sua vez, “teve enorme influência sobre a construção do sistema como ele existe hoje”, isto porque “muitos professores tinham bastante trânsito lá em órgãos como CNPQ, ICT, eles acabaram sendo assessores e dando apoio técnico, por parte dos ministérios, para o próprio Congresso Nacional”.

Tal discussão resulta em 1997 na criação da Lei n.º 9.433, também conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil (PNRH). Ela instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) e determinava basicamente que a gestão dos recursos hídricos deveria ser compartilhada, descentralizada e com participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil; deveria ainda proporcionar o uso múltiplo da água e considerá-la como recurso natural limitado (SEMA, 2013; MMA, 2013). Junto à PNRH é determinado também a criação de um conselho – que logo foi estruturado em 1998, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) – instituída posteriormente em 2000. Em âmbito estadual exigia a criação de órgãos estaduais para fiscalizar e outorgar o uso de recursos hídricos sob domínio do estado e, em âmbito local, ficou definido que se deveria ter comitês de bacias hidrográficas para decidir sobre os Planos de Recursos Hídricos e uma agência de água enquanto forma de escritório técnico do comitê da bacia.

No estado, a PRHP foi construída em meio a diversos fatores, mas principalmente pela tendência nacional diante da criação e das diretrizes da Lei das Águas de 1999 e pelas frentes pela necessidade da gestão dos múltiplos usos dos recursos hídricos oriundos do Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba. Cabe ressaltar que o contexto em que essa política viria a ser criada tinha raízes na gestão dos recursos hídricos que, até então, era centralizada e dominada pelos setores de saneamento e energia, uma vez que as instituições responsáveis por estes serviços eram mais fortes do que os órgãos públicos ambientais.

O primeiro fator refere-se à criação da Lei das Águas. Já havia, conforme explicado anteriormente, no âmbito nacional, a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, de seu Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos e da formulação de seu Plano Estadual de Recursos Hídricos, a criação do Consórcio Santa Maria no Espírito Santo pela utilização da água; e, pela criação da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos no estado do Ceará (CASTRO, 2005). Com a institucionalização da PNRH, este movimento espalhou-se pelo país. Como explica o entrevistado 01: “dentre os Estados de maior desenvolvimento econômico da Federação, o Paraná foi o último a aprovar sua Lei Estadual de Recursos Hídricos”. A Lei das Águas trouxe uma ruptura no modelo de gestão existente. Antes de sua criação, a gestão pelos recursos naturais no país era marcada por uma forte centralização no âmbito estatal. Entretanto, inspirado no modelo francês de gestão por bacias hidrográficas, esta política instaurou um sistema descentralizado, participativo, que rompia com os ditames presentes na trajetória da gestão dos recursos hídricos presentes no Brasil e, conseqüentemente, no Paraná.

O segundo fator, como consequência do primeiro, foi a necessidade de saneamento da região metropolitana de Curitiba. Como resultado do Programa de Qualidade Ambiental (PQA) - programa já instaurado no Brasil-, foi negociado pelo então governado Álvaro Dias (1987-1991) e assinado por Roberto Requião de Melo e Silva (1991-1994) o Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba, também conhecido como PROSAM (ENTREVISTA 3, setembro de 2013). Fomentado financeiramente pelo Banco Mundial, o PROSAM iniciou em 1995 a formação de grupos técnicos de trabalho para a construção de um sistema de gestão dos recursos hídricos (ROORDA, 2011). De acordo com o entrevistado 3 “foram contratados diversos consultores que fizeram várias consultas em várias regiões do estado [...] e daí abrimos duas perspectivas no Paraná, em áreas que tivesse um grande número de empresas usuárias de recursos hídricos, e então naquela bacia hidrográfica eles iriam se juntar para resolver problemas de conflitos”. Coordenados pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), esses grupos técnicos eram “formados por inúmeras entidades estaduais intervenientes, prefeituras municipais, representantes de usuários de recursos hídricos, entidades de ensino e pesquisa e organizações não governamentais” (ROORDA, 2011, p. 21), que atuaram durante dois anos por todo o estado até resultar na PRHP espelhada na Lei Nacional das Águas.

A PRHP instituiu no estado um contexto novo perante o modelo de gestão dos recursos naturais existentes. Ela trazia consigo uma proposta descentralizadora e participativa, incompatível com o modelo de gestão do então governador, Jaime Lerner,

caracterizado por seu caráter privatizador e liberal. Conforme explicado pela entrevista 6 “o Lerner tinha uma visão de privatizar tudo e as agências de água, mas num sistema de privatização da gestão”. Este governo tenta então privatizar a COPEL e a SANEPAR, por meio da abertura de capital e capitalização de ações.

Em 2000, por meio da Lei n.º 9.984, havia sido criada a ANA, como já mencionado. Dois anos após a PRHP, em fevereiro de 2002, o Paraná virou referência nacional (ENTREVISTA 3, setembro de 2013) devido ao pacto firmado entre entidades usuárias para o pagamento pelo uso da água. O entrevistado contou que o estado do Paraná enfrentou um impacto muito grande causado por um escoamento de petróleo no Rio Iguaçu: “Aí nós chamamos três empresas importantes, Petrobras, Copel e Sanepar, que assinaram um protocolo de intenção de criar a Associação de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia do Alto Iguaçu”. Assim que saiu a aprovação do decreto pela cobrança em fevereiro de 2002, os entrevistados contaram que “o Paraná foi o primeiro estado da federação que fechou acordo com todos os usuários que pagariam pelo uso da água, tanto da indústria quanto do saneamento, setor agrícola, isso foi negociado assim com a Federação da Indústria do Paraná”. Nesse sentido, a referida Associação dos Usuários poderia ser qualificada como agência de bacia hidrográfica e, como afirma o entrevistado 3, “em dezembro de 2002, nos últimos meses do mandato de Jaime Lerner, o Paraná assinou o contrato de gestão com a AGIR, Agência das Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira”. Os entrevistados contaram que, simultaneamente a esse contrato, o estado conseguiu um convênio junto à ANA, para que o Alto Iguaçu, que era considerado um rio sob via federal, fosse delegado ao Estado e, então, a ANA repassaria para a SUDERHSA cerca de R\$ 2 milhões. Desses, R\$ 1 milhão e 300 mil ficaria a cargo da SUDERSA e R\$ 700 mil seriam repassados para a agência da bacia hidrográfica, ou seja, para a AGIR. De acordo os entrevistados, pretendia-se, uma vez assinado o contrato com a AGIR, iniciar a cobrança pelo uso da água no primeiro semestre de 2003 no âmbito da bacia hidrográfica do Alto Iguaçu e Alto Ribeira, o que geraria em torno de R\$ 23 milhões por ano.

Foi também durante o mandato de Jaime Lerner que este, com o intuito de estruturar um fundo de previdência para os funcionários públicos, pediu 20 anos de antecipação de um capital destinado à gestão de recursos hídricos oriundo da cobrança pela utilização da água já existente no setor elétrico desde 1984. Ou seja, o repasse de dinheiro do governo federal para o estadual, devido às áreas alagadas para a construção de usinas hidrelétricas e geração de energia, que deveria abastecer o Fundo de Recursos Hídricos criado em 1999, foi totalmente desviado, em um contrato entre os governos, para o Fundo de

Previdência do Estado (ENTREVISTA 3, setembro de 2013). De acordo com o decreto, tal montante na época era estimado em R\$ 5 bilhões.

Portanto, até então se tinha basicamente, a partir de 1995, no âmbito nacional, a criação da Lei das Águas, que institucionalizou um novo sistema de gestão baseado em descentralização e participação de todos os envolvidos na utilização da água, o que marcou uma ruptura com o modelo centralizador e estatista vigente até então no Brasil; a criação da Agência Nacional das Águas e da Agência Nacional de Energia Elétrica e a estruturação da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos. No âmbito estadual por sua vez, teve-se também uma transição de modelo de gestão dos recursos naturais centralizador para um descentralizado, marcado pelo governo liberal de Jaime Lerner entre 1995 e 2002, com a criação da SUDERHSA, da sua Política Estadual de Recursos Hídricos e o pacto firmado entre as empresas usuárias dos recursos hídricos para o início do pagamento da cobrança pela água.

Simultaneamente, ocorreu um forte movimento em prol à privatização da COPEL e da SANEPAR, instituições responsáveis pelos dois principais usos e disponibilidades de serviços relacionados à água: saneamento, abastecimento e energia elétrica. Ou seja, a gestão dos recursos hídricos nesta fase é marcada, por um lado, pela abertura à participação da sociedade civil nas tomadas de decisões referentes à utilização da água, sob o nível dos comitês de bacias hidrográficas, e, por outro lado, pela tentativa deste mesmo governo de privatização das empresas públicas usuárias que constituíam as agências de bacias hidrográficas dos comitês. Especificamente no que se refere à execução da PRHP, apesar de criada desde 1999, seu último instrumento de gestão – a cobrança pelo uso da água – foi regulamentada apenas em 2002. Neste período, nenhum comitê de bacia hidrográfica havia sido implementado, muito menos seus planos de bacias.

Em 2003 assume como governador do estado Roberto Requião, que ficaria oito anos no poder e, novamente, a gestão dos recursos hídricos do Paraná sofreria significativas mudanças.

5.3 A TERCEIRA E ATUAL FASE DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARANÁ: “RE-CENTRALIZAÇÃO” E MOVIMENTO ESTATISTA.

Esta seção apresentará a terceira e última fase da PRHP dentro do escopo desta pesquisa. Com início no começo do mandato de Roberto Requião, este período é caracterizado por basicamente dois acontecimentos centrais: o primeiro refere-se ao

rompimento do contrato de gestão do AGIR pelo então governador e o segundo diz respeito à mudança em diversos aspectos da PRHP. Tenta-se mostrar que há novamente uma ruptura no entendimento acerca da gestão das águas do Paraná, uma vez que o novo governador implanta um modelo de gestão centralizador e estatista sob o argumento que a água é um bem público. o que garante a não privatização dos principais serviços ligados a este recurso. E nesse sentido ressalta-se principalmente que o mandato de Roberto Requião é de relevância à gestão das águas no estado, visto que institui o que se chama de “re-centralização do modelo de gestão”.

Primeiramente, os entrevistados explicaram que no mesmo ano em que assume como governador do estado, Roberto Requião, mesmo com todas as instalações e estrutura física feitas para a realização do AGIR, o então governador rompeu o referido contrato de gestão local (AGIR) e como consequência teve-se o dinheiro da ANA suspenso, bem como suas atividades. O entrevistado 03 afirma que “no início de 2003, a AGIR, que já tinha até carro, imóvel locado, todo o equipamento necessário, esse contrato de gestão foi simplesmente jogado fora, primeiro não houve nenhuma consideração e durante 07 meses essa agência ficou sem receber nenhum dos recursos que deveria”. Ocorreu então o desmonte deste modelo e segue o entrevistado dizendo que “daí o sistema simplesmente parou, durante todos os outros anos, não houve nenhum avanço no estado do Paraná nessa questão de gestão dos recursos hídricos, enquanto que os outros estados estavam copiando as coisas daqui”.

Roberto Requião (2007-2010) reelege-se em 2007 e em 2009 modifica vários aspectos na PRHP. Essas modificações passam a conferir um caráter “re-centralizador” à gestão de recursos hídricos do Paraná, uma vez que o governador transfere a execução da PRHP para o estado por meio da Lei n.º 16.252 de 2009. O governador passou a entender que a gestão das águas não deveria ficar sob o domínio de quem as usa, uma vez que os recursos hídricos são bem público e comum. Neste sentido, muda-se o perfil jurídico das agências de bacias hidrográficas. Em 2009, ele extingue a SUDERHSA e cria o Instituto das Águas por meio da Lei n.º 16.242. O Instituto das Águas do Paraná torna-se então o órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos do Paraná (SEGRH/PR), passa a ter caráter de agência de bacia hidrográfica e a responsabilidade de oferecer suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da PRHP. Ou seja, ele transfere o poder de agência e execução da PRHP, até então sob domínio dos usuários, para o Estado. Como explicado pelo entrevistado “o que eles fizeram [...] eles concentraram as funções de agências de bacias na própria agência reguladora, é como se o contratante fosse também o contratado”.

Também ficou sob o domínio do Estado: o exercício das funções de entidade de regulação e fiscalização do serviço de “saneamento básico, integrado pelos

serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas nos termos da Lei nº 11.445/07” (INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ, 2013); a gestão do Fundo de Recursos Hídricos, executar os Planos de Bacias; outorgar, suspender e revogar direitos de uso de recursos hídricos e administrar o SEGRH.

Os comitês passaram a ter “gerências de bacias hidrográficas” exercendo função de secretaria executiva dos mesmos, que se reportavam diretamente ao Instituto das Águas do Paraná. Tal mudança teve por intuito deixar a instância operacional de fiscalização e controle da utilização da água, até então competência de agência dentro dos comitês de bacias hidrográficas, para o Estado. Assim, transferiu o caráter de Agência de Bacia Hidrográfica para o Instituto das Águas do Paraná. Neste sentido, o controle das águas e o poder de execução dos planos de bacias hidrográficas, que, conforme era proposto pela política nacional e pela estadual de ser compartilhado e descentralizado, volta para a responsabilidade do Estado sob o domínio do ÁGUASPARANÁ. Foi acrescentado então que os planos de bacias, uma vez criados pelos comitês, deveriam ser aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Entretanto, estes planos de bacias hidrográficas enquadravam-se ao Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). De acordo com Roorda (2005, p.49) o PERH “tem por objetivo orientar as políticas públicas de recursos hídricos no âmbito estadual, encaminhando-as ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos”. Este por sua vez estabelece prioridades e pautas de execução para os órgãos constituintes da PRHP. A diferença entre um PERH e um plano de bacia hidrográfica consiste em “questões estratégicas apontando as grandes questões que deverão ser contempladas no médio e longo prazo e prover um equacionamento abrangente para tais questões” (ROORDA, 2005, p.50) que contribua para a execução e cumprimento dos objetivos da PRHP.

De acordo com o Instituto das Águas (2014) este plano tem por principal objetivo atuar como principal instrumento estratégico na definição da PRHP. Dividido em três etapas (diagnóstico, processo participativo de decisões e consolidação) e com 70 profissionais envolvidos, a proposta para elaboração deste Plano foi aprovada em 2004. Entretanto sua elaboração só ficou pronta em 2010. Para este processo de construção foram assinados, entre o Ministério do Meio Ambiente, a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental e a Secretaria de Recursos Hídricos, um convênio de execução MMA/FNMA Nº 102/2004 e um Acordo de Cooperação Técnica Nº004/2005 que tinha por objetivo:

a cooperação institucional e técnica para implementação dos Instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Paraná, em especial a cooperação técnica para a elaboração e implementação do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná. (ROORDA, 2005, p.52)

A importância este PERH consistiu em estabelecer objetivos de longo prazo de forma que os instrumentos da política pudessem funcionar em coerência com os planos de bacias hidrográficas. Estes, por sua vez, deveriam executar as prioridades locais a curto prazo. Entretanto, para o funcionamento dos dois instrumentos, os recursos necessários viriam do Fundo de Recursos Hídricos, que só voltou a ser capitalizado durante o governo de Roberto Requião, como já mencionado. Observa-se que só após reaver o capital do fundo é que o Plano pôde ser finalizado e passou a servir de base estratégica tanto para a construção de outros planos de bacias como para o próprio funcionamento da PRHP.

Simultaneamente a construção do PERH, o governo transferiu a responsabilidade de órgão executivo gestor do SEGRH da SEMA o ÁGUASPARANÁ. São instituídas novas funções à SEMA. De acordo com o Art. 39 da Lei. 16.242 de 2009, as competências da SEMA passaram a ser:

I - fomentar a captação de recursos para financiar ações e atividades do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PLERH/PR, supervisionando e coordenando a sua aplicação; **II** - coordenar, acompanhar e avaliar o desempenho do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR; **III** - zelar pela manutenção da política de remuneração pelo uso da água, observadas as disposições constitucionais e legais aplicáveis; e **IV** - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento ou decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PR, compatíveis com a gestão de recursos hídricos (PARANÁ, 2009).

Este governo ainda instaurou mudanças no que se refere à cobrança da água. De acordo com o Parágrafo 1 do Capítulo XIII da Lei n.º 16.242 de outubro de 2009, “os pequenos produtores rurais que possuam até seis módulos fiscais, ficarão isentos da cobrança pelo direito de uso da água”. Tal benefício foi estendido, por um dispositivo legal promulgado pela Assembleia Legislativa em dezembro de 2009 aos demais produtores rurais “desde que o consumo seja exclusivamente destinado à produção agropecuária e silvipastoril”. Para os outros setores, os requisitos a serem considerados na cobrança foram mantidos.

No que se refere ao fluxo do Fundo de Recursos Hídricos, além da receita gerada pela cobrança da água, o governo Requião acrescentou ao Fundo o recebimento de capital oriundo da compensação financeira e royalties pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica do estado do Paraná e parte da compensação

financeira que o Estado recebe pela exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais. Cabe ressaltar que a gestão do Fundo passou a ser responsabilidade do Instituto das Águas a partir de sua criação em 2009.

Apesar de o então governador ter tentado reaver o controle estatal da SANEPAR, não o conseguiu por completo, uma vez que as ações francesas foram mantidas. Conforme dados orçamentários disponíveis do site da SANEPAR, ela aumentou suas receitas brutas em 43% entre 2007 e 2011, teve crescimento de aproximadamente 60% em seus lucros líquidos e, em 2012, sua receita tarifária é em torno de R\$ 2,290 bilhões. A COPEL, por sua vez, de acordo com dados presentes em seus relatórios anuais, teve um aumento de 62% em sua receita entre 2007 e 2012 e de 65% do lucro líquido no mesmo período. Sua expansão, desde 2005, é marcada pela inauguração de três novas usinas hidrelétricas, pelo início da construção da Usina de Mauá e pela aprovação da construção da Usina Hidrelétrica Colíder.

Cabe ressaltar que, não obstante o governo de Roberto Requião ter “re-centralizado” a gestão dos recursos hídricos para o Estado, ter quebrado o contrato de gestão com a AGIR e combatido a privatização das duas principais empresas públicas do estado – COPEL e SANEPAR -, contraditoriamente, ele favoreceu justamente estas entidades. Ao quebrar o contrato do AGIR, impediu-se a cobrança da água a partir de 2004. Ou seja, as instituições “livraram-se” do pagamento pelo uso da água (pode-se dizer inclusive que foram as principais favorecidas). Considerando que os usuários são maioria dentro dos comitês, apesar da não privatização, as empresas públicas mais os representantes do governo continuaram a ter grande poder na definição das prioridades de execução do Plano de Bacia e ficaram quase 10 anos sem pagar pelo uso (2004 - meados de 2013).

Atualmente, o mandato de Carlos Alberto Richa (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, 2011-2015) no Paraná mantém a execução da PRHP conforme estabelecida por Requião. Entretanto, algumas decisões tomadas pelo governo, especialmente na instância do Instituto das Águas do Paraná, fortaleceram o sistema de gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas. Nesse sentido, há quatro aspectos que serão abordados neste governo que merecem especial relevância na trajetória dessa política, são eles: a criação do Fórum Paranaense de Comitês de Bacias Hidrográficas, a realocação de recursos para o Fundo de Recursos Hídricos do Paraná, a retomada pela instalação dos comitês de bacias hidrográficas do estado e a aprovação da cobrança pelo uso da água.

Primeiramente, houve uma continuidade no modelo de gestão da PRHP estabelecida pelo governo anterior. De acordo com os entrevistados 07 e 06 na realidade o que

se deu nesta gestão de governo foi dar continuidade ao que havia sido estabelecido anteriormente. Até final de 2010 havia se criado apenas 08 comitês no Paraná. Até final de 2013, segundo ano do mandato de Richa, o estado contava com 11 comitês dos 12 previstos em lei. Esse resultado foi consequência de uma meta de governo decidida em conjunto com os órgãos envolvidos na execução da PRHP. Como é indicado pelo entrevistado 8, “antes do governador Richa entrar, nós tínhamos 4 comitês instalados [...], então daí com a nova orientação do novo governo estabeleceu-se uma meta de fazer o seguinte: vamos instalar todos os comitês ao longo dos próximos quatro anos”. Entretanto, o Instituto das Águas dispunha de estrutura insuficiente para dar conta do funcionamento de todos os comitês. Neste sentido, entende-se que se deu prioridade à criação de todos os comitês primeiramente por decretos, para posteriormente, colocá-los em funcionamento. Este contexto é reafirmado quando analisadas as atas dos comitês, uma vez que, de todos os comitês criados, apenas um teve a cobrança iniciada em 2013 e a maioria não tem nenhum instrumento de gestão aprovado, ou seja, não têm Plano de Bacia, nem regimento interno, nem cobrança pela água – como pode ser visto da figura da próxima página.

Como dito pelo entrevistado 2, “quando nós estávamos iniciando a instalação dos comitês, partiu-se do pressuposto que nós teríamos que ter pessoas, as gerências [...] de que teria que haver algum processo de contratação de pessoas ou realocação de funcionários para que de fato ela fizesse o papel de secretaria executiva do comitê [...] mas o fato é que esse processo de contratação não ocorreu”. Neste sentido, o entrevistado 8 resume: “então, o que nós estamos fazendo, é dando continuidade, instalando comitês, porém sem a estrutura adequada das gerências”.

O segundo argumento aqui utilizado é que a execução da PRHP ganhou força com a realocação de recursos financeiros ao Fundo de Recursos Hídricos. Cabe lembrar neste momento que, durante o governo do Lerner, houve um adiantamento de 20 anos do montante que o Paraná iria receber, resultante da cobrança da Aneel, que iria alimentar o fundo. Entretanto, para financiar o plano de previdência dos funcionários públicos na época, o governo, em acordo com o Conselho de Recursos Hídricos, “desviou” um montante equivalente a aproximadamente R\$ 3 bilhões para o Fundo de Previdência do Estado (ENTREVISTA 3; ENTREVISTA 6; CONTRATO n.º 017/PGFN/CAF, 2000). O Fundo de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão implementados pela PRHP. Dessa forma,

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos destina-se à implantação e ao suporte financeiro, de custeio e de investimentos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR. Cabe ao Fundo constituir-se como instrumento financeiro para a consecução de estudos, ações, planos, programas, projetos, obras e serviços pautados pelos fundamentos, objetivos e diretrizes gerais da Política Estadual de Recursos Hídricos. Os recursos arrecadados com a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e inscritos como receita do Fundo Estadual de Recursos Hídricos serão aplicados na bacia hidrográfica em que foram gerados (INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ, 2014).

Assim, a principal fonte de recursos financeiros para a execução da PRHP foi cessada por vários anos. Entretanto, com a aprovação da Lei n.º 12.726 de 2009 (àquela instaurada no governo do Requião), foi aprovada também a realocação do restante deste montante, até então desviado para a previdência. De acordo com o entrevistado 8 “no final da gestão passada, foi possível fazer uma aprovação de uma lei em que fizesse que nosso Fundo de Recursos Hídricos iniciaria a receber os recursos pela compensação financeira das hidrelétricas, das mais recentes” e complementa, ao dizer: “aí nós conseguimos em 2009 dizendo que para novos aproveitamos hidrelétricos todo aquele recurso que estaria destinado para a compensação já poderia ser canalizado para o instituto poder implementar a PRHP”. Neste sentido, e de acordo com os entrevistados, o Fundo de Recursos Hídricos começou a receber recursos a partir de 2011 e, conseqüentemente, o Instituto das Águas passou a ter uma capacidade financeira melhor para a execução do sistema. Foi inclusive a partir de 2011 que se retoma a criação dos comitês de bacias hidrográficas.

Figura 7 – Situação dos instrumentos de gestão da PRHP no que se refere aos comitês de bacias hidrográficas.

Comitê de Bacia Hidrográfica	Plano de Bacia	Mapa de Abrangência	Camara Técnica	Composição do Comitê			Regimento Interno da Camara	Regimento Interno do Comitê	Qntd de Reuniões	Criação	Ano Início
				Poder Público	Usuários	Soc. Civil					
Rios Cinza, Itarara, Paranapanema I e II	Não tem	OK	OK	14	13	8	Não tem	18/05/2010	5	Decreto 5427/09	2010
Baixo Iguaçú	Não tem	OK	Não tem	2	1	2	Não tem	Não tem	Indisp. no site	Indisp. no site	2012
Paranapanema	Indisp. no site	Não tem	Não tem	18	4	8	Não tem	Não tem	1	Indisp. no site	2013
Alto Iguaçú e afluentes Alto Ribeira *	OK	OK	OK	12	17	9	OK	26/05/2006 E 05/12/2010	13	Decreto 5878/05	2006
Tibagi	OK	OK	OK	13	16	11	OK	07/08/2002 E 04/2012	21	Decreto 5790/02	2002
Paraná 3	OK	OK	OK	13	13	6	OK	mar/12	13	Decreto 2924/04	2004
Rio Jordão	OK	OK	OK	9	8	5	OK	28/08/2002	8	Decreto 5791/02	2002
Litoranea	Não tem	OK		11	11	7	Não tem	04/05/2013	1	Decreto 5759/12	2013
Pirapo/ Paranapanema 3 e 4	Não tem	OK		15	16	8	OK	mai/08	13	Decreto 2245/08	2008
Baixo Ivaí e Paraná 1	Não tem	Não tem	OK	11	18	9	OK	12/04/2012	2	Decreto 3048/11	2012

* Apenas o comitê do Alto Iguaçú e afluentes do Alto Ribeira possui a cobrança pela água iniciada em setembro de 2013.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados de atas e listas de presenças dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná.

Entre 1999 e 2012, ocorreram grandes alterações no desenho da PRHP, indicando importantes mudanças na concepção dessa política, destacando-se a descentralização e a maior abertura à participação de diferentes atores na sua formulação e execução. Contudo, a implementação da lei específica passou por várias mudanças, denotando uma implementação controversa, morosa e com alguns avanços mais no final do período. Apesar de existir desde 1999, o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas, conforme proposto pela PRHP, ainda não está completo. Especificamente durante a terceira fase da gestão dos recursos hídricos, houve a criação do Instituto das Águas enquanto órgão executivo gestor do SEGRH, a extinção das agências dos comitês de bacias hidrográficas e a concepção de gerências de comitês de bacias hidrográficas, novas funções e responsabilidades a Secretaria do Meio Ambiente enquanto órgão coordenador central do SEGRH, um novo sistema de cobrança pelo uso da água – o que inclui a isenção de pagamento pelo setor agrícola e novas fontes de receitas para o Fundo de Recursos Hídricos. O período de análise termina, mas ainda não há um movimento claro da implementação e funcionamento pleno dos comitês. Conforme dados do Instituto das Águas (2013), o Paraná tinha em 2011 a pretensão de instalar 16 bacias hidrográficas, entretanto apenas 06 comitês de bacias hidrográficas haviam sido criados e instalados. O número de comitês foi revisado, reduzindo-se para 12 unidades, sendo que até 2012, tinha-se 10 criados e em nenhum haviam sido aprovados todos os instrumentos de gestão.

6 ASSIMETRIA DE PODER

Ao se analisar o processo de implementação de uma política pública cabe dar especial atenção à presença de relações de poder existentes na condução da trajetória dela. A partir do momento em que este trabalho propôs estudar a PRHP sob uma perspectiva NIH, analisar as relações de poder torna-se ainda mais relevante, uma vez que “o estado não é considerado como mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (HALL, TAYLOR, 1996, p. 06). Conforme explicado por Hall e Taylor (1996) e Pierson e Skocpol (2008), uma das principais características analíticas do NIH é justamente a ênfase e a importância dada à incidência de estruturas assimétricas de poder existentes entre os diferentes atores sociais e políticos detentores de recursos complexos que defendem interesses próprios.

Neste sentido, este capítulo mostrará que há na PRHP uma estrutura assimétrica de poder entre os atores políticos e sociais marcada por dois momentos: primeiramente, ela é verificada principalmente pela discrepância de estrutura existente entre as instituições que fazem parte desta política, que resulta na perpetuação de instituições fortes e fracas ao longo dos anos e, segundo, a reprodução da assimetria de poder entrelaçada à trajetória da PRHP impede mudanças na distribuição do poder institucional e influencia diretamente a gestão e execução dos instrumentos de gestão desta política pública, especificamente o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas.

6.1 AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM A GESTÃO DAS ÁGUAS NO PARANÁ

Como apontado no capítulo anterior, a gestão dos recursos hídricos no Paraná tem sua origem no fortalecimento do setor de fornecimento de energia elétrica e no de abastecimento e água, uma vez que o estado tinha que, por um lado, atender o crescimento populacional e, por outro lado, fomentar o crescimento econômico diante da necessidade de industrialização. Havia ainda nesta época uma forte influência de um movimento estatista centralizador dos serviços públicos no Brasil. (MACHADO, 1998). Nesse contexto, nasce a COPEL, criada em 1954 para gerir e fornecer energia elétrica para todo o estado, atribuição que até então era de responsabilidade do DAEE, e a SANEPAR, advinda do setor de saneamento e abastecimento do DAE. Posteriormente, as responsabilidades restantes desses dois departamentos deram origem à ARH, antecedente do Instituto das Águas.

Primeiramente, é criada a Companhia Paranaense de Energia (COPEL) pelo governo Milton Menezes em 1954. Com a responsabilidade do fornecimento de energia elétrica para todo o estado do Paraná, a empresa foi criada para atuar em telecomunicações e na construção de hidrelétricas e redes de transmissão para geração e distribuição de energia, responsabilidades que na época eram do DAEE. Aos poucos, todas as funções deste departamento ligado à energia elétrica foram incorporadas pela COPEL. Posteriormente, em 1973, as responsabilidades restantes do DAEE foram integradas aos setores do DAE (exceto o de saneamento e abastecimento, já absorvidos pela SANEPAR) e criada a ARH.

A COPEL foi instituída inicialmente como empresa estatal de caráter público-privada, mas em 1994 foi parcialmente privatizada e transformada em empresa mista, pois teve seu capital aberto para participações acionárias. De acordo com informações do jornal Gazeta do Povo de 27 de junho de 2012, as ações da COPEL começaram a ser negociadas na Bovespa em 1994, na Wall Street no dia 30 de julho de 1997 e, em 2002, na Latibex, de Madri. Ainda de acordo com o jornal, para abrir seu capital na bolsa de Wall Street, a COPEL emitiu ações preferenciais no valor de US\$ 580 milhões, “sendo a maior emissão de ações feita até então por uma empresa latino-americana naquela bolsa, tornando-se assim a sexta companhia brasileira – e a primeira do setor de energia elétrica do país – a ter ações negociadas na Bolsa de Nova York”.

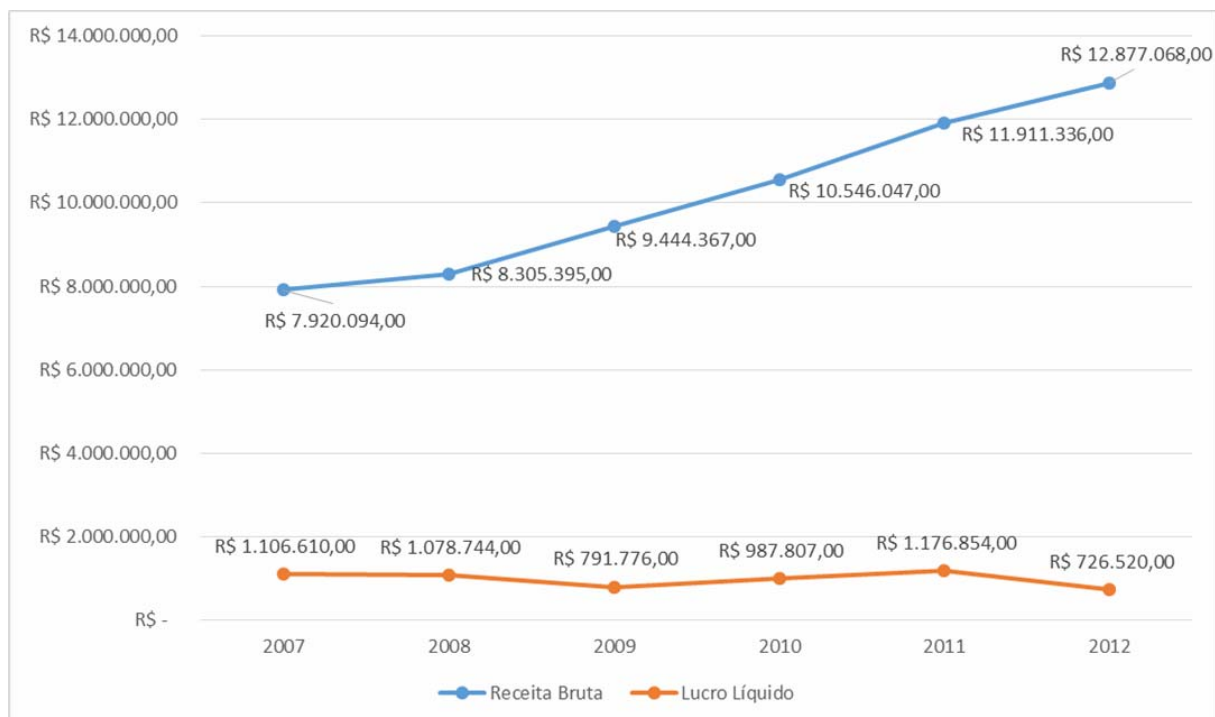
De acordo com o Relatório Anual da Administração e Demonstrações Financeiras da COPEL (2013), ao final de 2012, 28.211 acionistas participavam do capital social da Copel, correspondente a R\$ 6.910,0 milhões, representados por 273.655 mil ações, sem valor nominal. Os valores negociados de suas ações chegaram a R\$170.810.000 da CPLE3 e a R\$ 5.596.938.000 da CPLE4¹ na Bovespa; já na NYSE, movimentaram R\$ 1.498.000,00 e aproximadamente R\$ 6 bilhões² respectivamente. De 2011 para 2012, suas ações valorizaram 23,7% na Bovespa e 22,6% na NYSE. Além do fornecimento e geração de energia elétrica, a COPEL possui participações em empresas de saneamento, gás, carvão e outros serviços. No total, a companhia possui fatias acionárias em 10 outros empreendimentos da área de energia elétrica, em oito obras de transmissão de energia, além de fazer parte de outros setores: gás (51% da Companhia Paranaense de Gás - Compagas S.A.), telecomunicação (45% da Sercomtel S.A. Telecomunicações), saneamento (45% da Dominó Holdings, esta por sua vez possui 39,7% da SANEPAR), e na exploração de carvão (49% da Carbocampel S.A.).

¹ Nome das ações da COPEL nas bolsas de valores de São Paulo e Nova York.

² U\$678.000 e U\$ 2.690.928.000.

Classificada como a empresa de maior patrimônio líquido do Paraná, com a maior receita bruta no setor de energia, a 3ª maior empresa do Paraná e a 6ª da região sul pela Revista Amanhã e PWC, melhor distribuidora do Brasil (Prêmio Abradee) e da América Latina (Prêmio Cier), a COPEL detém e opera “parques geradores próprios com usinas, linhas de transmissão, subestações, linhas e redes de distribuição e um sistema óptico de telecomunicações que atende todas as cidades do estado do Paraná” (COPEL, 2014). Para dar conta do fornecimento de energia, a COPEL possui empreendimentos e construção nos setores de geração e distribuição de energia elétrica e rede de telecomunicações. Quanto à energia elétrica, a empresa possui atualmente 20 usinas próprias (18 hidrelétricas, uma termelétrica e uma eólica), estrutura que só em 2012, gerou 18.180,0 GWH de energia. Para sua transmissão ela detém 2.023 km de linhas de transmissão e 31 subestações da rede básica para atender no total 4,0 milhões de consumidores de energia, em 1.120 localidades pertencentes a 394 municípios do Paraná. Para prestar atendimento aos seus usuários possui 411 unidades de agências e postos de atendimento (atendem mais de 10 milhões de pessoas). Quanto à telecomunicação, a COPEL totalizou 20.262 km de cabos ópticos em 2012, o que ligou todos os municípios e propiciou serviços de telecomunicações com tecnologias de ponta em fibra óptica (COPEL, 2013).

Conforme dados do relatório anual da companhia, toda essa estrutura conferiu à COPEL em 2012 um acréscimo de R\$ 756,1 milhões em sua receita operacional líquida – 9,7% a mais em relação a 2011 – e um lucro líquido de R\$ 726,5 milhões. Sua expansão é vista significativamente pelo aumento de 3,1% na quantidade de consumidos, acréscimo de R\$ 294,7 milhões na receita de fornecimento de energia elétrica, acréscimo de R\$ 8,4 milhões na receita de telecomunicações - decorrente principalmente do aumento do número de clientes de 1.442, em 2011, para 3.141 em 2012 -, acréscimo de R\$ 51,1 milhões na receita de distribuição do gás canalizado (COPEL, 2013). Abaixo segue um gráfico com o desempenho financeiro da COPEL nos últimos anos.

Figura 8 – Desempenho financeiro da COPEL entre 2007 e 2012

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados retirados do Relatório Anual da COPEL (2013).

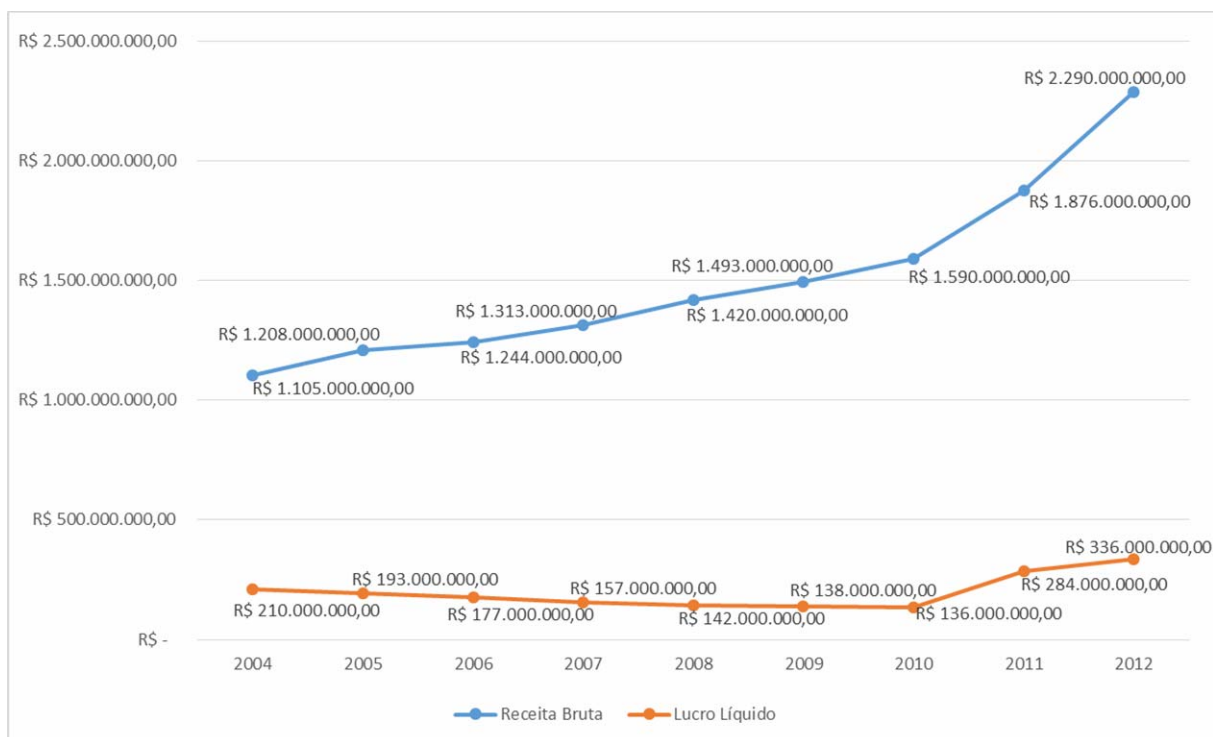
Para sua contínua expansão e meta de ser potência no mercado elétrico brasileiro, a COPEL tem projetado novas usinas, novos empreendimentos e alguns programas de obras. No que se refere às usinas, estão previstas a UHE Colíder (investimento de R\$ 1,6 bilhões), iniciou as obras da PCH - Cavernoso II (investimento na ordem de R\$ 120 milhões) e a UHE de São Jerônimo. Esta última, ainda em fase de aprovação, de acordo com informação da COPEL (2013), terá duas unidades geradoras, com capacidade instalada total de 331 MW; para isso está previsto um investimento de R\$ 1,2 bilhão. Entre outros investimentos consta um programa de obras de R\$ 500 milhões em Curitiba e região metropolitana. Assim, para dar conta de todo esse aparato, a empresa realizou em 2012 a admissão de 676 novos empregados, o que somou um quadro de 9.468 funcionários, ou seja, um aumento de 17% em relação a 2006. Em pronunciamento em 2012, feito pelo governador do estado do Paraná, Roberto Richa “destacou um plano de investimento da ordem de US\$ 2,2 bilhões (equivalentes a R\$ 4,5 bilhões) em projetos de geração de energia e transmissão” (GAZETA DO POVO, 27 de junho de 2012).

A Companhia de Saneamento do Paraná, também conhecida como SANEPAR, foi criada em 19 de junho de 1964 por meio da Lei n.º 4.878/64. Entretanto, sua origem data de 1963, quando foi estruturada a Companhia de Água e Esgotos do Paraná (AGEPAR). Na época, já havia outra instituição com a mesma nomenclatura, neste sentido,

no ano seguinte, houve uma alteração de nome, regulamentada pela Lei n.º 4.878, que marcou legalmente o início da SANEPAR (SANEPAR, 2013). A SANEPAR foi criada com o intuito de assumir a responsabilidade do setor de saneamento e abastecimento de água do estado do Paraná, que até então cabia ao Departamento de Água e Esgoto (DAE). Este departamento foi incorporado à SANEPAR em 1971 por meio do Decreto 1.194.

Durante o governo Lerner, no ano 2000, a SANEPAR, empresa estatal, teve seu capital aberto e passou a ter suas ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo e tornou-se uma empresa de economia mista. De acordo com o Relatório Anual da SANEPAR de 2012, hoje seu maior acionista é o estado do Paraná com 60% do capital votante; os outros 40% são divididos entre o Grupo Dominó Holdings S/A (39,7%) e outros acionistas que detém 0,3%. Ressalta-se que o Grupo Dominó Holdings S/A é formado pela Companhia Paranaense de Energia (COPEL, com 45%), pela Daleth Participação S/A (fundos de pensão de empresas estatais brasileiras, 27,5%) e pela empresa Andrade Gutierrez Concessões (também 27,5%).

Considerada a segunda colocada entre as melhores empresas públicas do país, de acordo com o jornal Brasil Econômico em 2012, a expansão, lucratividade e hegemonia da SANEPAR na gestão do saneamento e abastecimento no estado do Paraná movimentaram milhões de reais por ano e ela gera milhares de empregos diretos e indiretos. O último Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis da SANEPAR (2012) mostrou que a empresa teve aumentos significativos em sua receita operacional e lucro líquido desde sua criação. Só em 2012, a sua receita bruta foi de R\$ 2,3 bilhões, um aumento de 22,1% sobre a receita de 2011; o lucro líquido da empresa chegou a R\$ 335,8 milhões, um aumento de 18,1% em relação ao ano anterior. Suas ações tiveram lucratividade de 106,45%, foram movimentados R\$ 145 milhões em ações (aumento de 34% sobre 2011), sendo o 11º papel mais valorizado do ano, o que lhe colocou como a maior entre as empresas paranaenses listadas na bolsa. Segue abaixo o desempenho financeiro da SANEPAR entre 2004 e 2012.

Figura 9 – Desempenho econômico financeiro da SANEPAR entre 2004 e 2012.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados retirados do Relatório Anual de Administração e Demonstração Contábeis da SANEPAR (2013).

No que se refere aos seus investimentos e obras no Estado, na década de 1960 o estado do Paraná tinha apenas 8,3% da sua população com água tratada em suas casas e 4,1% dos imóveis urbanos tinham rede coletora de esgoto; das 221 sedes municipais existentes na época, 19 possuíam os serviços de água e esgoto e 37 recebiam somente água tratada (SANEPAR, 2014). Hoje são 6,3 milhões de habitantes atendidos com rede de coleta e tratamento de esgoto (62% da população do estado) e 10,2 milhões recebem água tratada (100% da população). Especificamente no que se refere ao esgoto, 99,4% deste são devidamente coletados, tratados e têm destino adequado conforme dados da SANEPAR. A SANEPAR atende 345 municípios dos 399 existentes no estado.

Com a visão de “ser uma empresa de excelência comprometida com a universalização do saneamento ambiental” (SANEPAR, 2014), nos anos de 2011 e 2012 os investimentos em estrutura chegaram a R\$ 830 milhões e para 2013 e 2014 estavam programados R\$ 2 bilhões em recursos para investimentos em infraestrutura social e urbana. Este contexto lhe concedeu o prêmio de melhor companhia de saneamento entre as empresas públicas do Brasil pelo jornal Brasil Econômico em 2012. A SANEPAR tinha, em 2012, um quadro de funcionários composto por 6.962 empregados – um crescimento de 4,9% em relação a 2011 e 9,8% em relação a 2007 – e só neste mesmo ano, seus investimentos

permitiram a criação de 15,5 mil empregos diretos e 77,5 mil empregos indiretos em todo o estado (SANEPAR, 2014).

A terceira instituição envolvida na gestão das águas do Paraná atualmente constitui-se no Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANÁ), criado em 2009. O Instituto das Águas do Paraná tem sua raiz de origem na ARH. A ARH, como já explicada anteriormente, é a integração do setor de hidrometria do DAEE com o setor laboratorial do DAE, ou seja, basicamente as responsabilidades restantes dos dois departamentos, uma vez que suas duas principais funções haviam sido destinadas à COPEL (fornecimento de energia elétrica) e a SANEPAR (saneamento e abastecimento). Posteriormente, em 1978, é incorporado à ARH a gestão do meio ambiente e criada a Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA). Entretanto, apesar de ser um órgão ambiental, a SUREHMA continuou a reportar-se ao departamento nacional responsável pela gestão da energia elétrica e saneamento. Como explicado por Machado (1998), a SUREHMA limitava-se apenas a monitorar dados e repassar ao DNAEE e à COPEL. De acordo com os entrevistados, a SUREHMA apresentava incapacidades estruturais diante do seu pequeno quadro de funcionários, conflitos internos e insuficiência no atendimento a demanda ambiental.

Em 1992 a SUREHMA é fundida ao ITCF para dar origem ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP. Quatro anos depois, diante da dificuldade em manter a gestão ambiental junto com a de recursos hídricos e devido a problemas internos (ENTREVISTA 4, abril de 2013) é instituída a SUDERHSA. Esta nasceu de um conflito interno de um órgão ambiental que tinha em segundo plano tratar das questões referentes aos recursos hídricos, uma vez que os principais cargos eram ocupados por técnicos, engenheiros vinculados aos setores de florestas e controle da poluição (ENTREVISTA 4, abril de 2013). A SUDERHSA durou até 2009: após modificações na PRHP em 2009, feitas pelo governo Requião, a SUDERHSA foi transformada no Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANÁ). O Instituto das Águas do Paraná surge então com a responsabilidade de gerir todas as atribuições que até então eram da SUDERHSA e mais as funções que lhe foram conferidas na nova versão da PRHP, o que inclui principalmente ser agência de bacia hidrográfica. Nesse sentido, de acordo com o Art. 3º

O Instituto das Águas do Paraná é o órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR, tendo por finalidade oferecer, em sua esfera de competências, suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR instituída pela Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, observando seus fundamentos, objetivos e diretrizes gerais de ação. **Parágrafo único.** Constitui, também, finalidade do Instituto das Águas do Paraná o exercício das funções de entidade de regulação e fiscalização do serviço de saneamento básico, integrado pelos serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, desde que haja gestão associada entre Estado e municípios, autorizada pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, nos termos da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, e demais determinações previstas nesta lei.

Neste sentido, ressalta-se que o Instituto das Águas do Paraná, órgão responsável pela implementação da PHRP hoje, tem sua origem em 1973 na ARH, construída com funções fracas e não prioritárias na gestão dos recursos hídricos do Paraná. De um modo geral, essa situação de baixa capacidade institucional, verificada também nos períodos de SUREHMA e do IAP, perdura até os dias de hoje. Vários entrevistados concordam com essa afirmação. Segundo a entrevista 5, “essas agências de água, a nova, do jeito que o Requião acabou propondo e que foi aceito, é que esse papel seja feito pelo Instituto das Águas do Paraná, só que o Instituto das Águas não tem gente o suficiente para implementar essa política, então não adianta os comitês fazerem reunião”. [...] Não temos recursos humanos para dar esse apoio aos comitês funcionarem, então a gente sempre está indo aos trancos”.

Para o entrevistado 8, “quando nós estávamos iniciando a instalação dos comitês, partiu-se do pressuposto que nós tínhamos que ter pessoas, as gerências principalmente, já que o sistema todo ele está moldado em cima das gerências descentralizadas; de que teria de haver algum processo de contratação de pessoas ou realocação de funcionários para que de fato as gerências tivessem um poder maior de orientação, porque ela faz um papel de secretaria executiva do comitê. [...] O que ocorreu foi que o processo de contratação estava em curso, existia a possibilidade, mas não ocorreu, nem no final do ano passado, que é no final da gestão passada (2012), e também não foi possível nesta gestão deste ano. Então o que nós estamos fazendo é dando continuidade, instalando comitês, porém sem a estrutura adequada das gerências”. E para Laura, “No Paraná a gente acompanhou um pouco aí esse processo de lentidão mas ele é consequência de que? Primeiro, pouco número de funcionários. O Instituto das Águas em 2009 perdeu vários funcionários. Em 2007/2008 tinha um concurso público que foi feito e foram contratados 32 funcionários para um trabalho terceirizado, eles não contrataram como serviço público, como funcionário de carreira. Esse prazo era de dois anos. Terminado os dois anos, apesar do Estado ter

investido na capacitação e treinamento desse pessoal, não houve a contratação. Foram todos dispensados. Então esses funcionários, esses técnicos que foram capacitados, foram para iniciativa privada. O estado não os incorporou como força de trabalho”. Segue abaixo quadro da evolução dos funcionários da SUDERHSA.

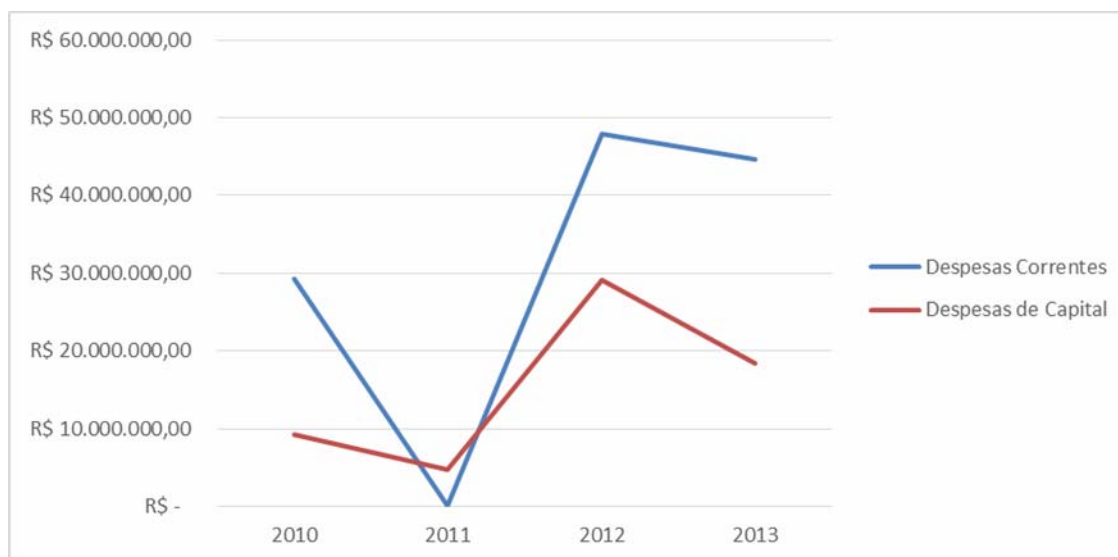
Figura 10 – Evolução da quantidade de funcionários SUDERHSA / Instituto das Águas.

Funcionários	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Efetivos	185	165	188	185	179	174	162
Comissionados	54	58	60	60	58	57	56
Total	239	223	248	245	237	231	218

Fonte: Dados disponibilizados por e-mail pelo funcionário do Tribunal de Contas do estado do Paraná (TCE-PR). (Estes dados foram solicitados na incursão de 15/04/2011 na cidade de Curitiba).

A partir desses cenários, que incluem falta de técnicos, falta de gerências, falta de recurso financeiro, pode-se concluir que a capacidade institucional do Instituto das Águas do Paraná é muito inferior às duas companhias detentoras dos dois principais usos da água: geração de energia e abastecimento. Notam-se os quadros a seguir:

Figura 11 – Evolução das despesas empenhadas até o mês de dezembro Instituto das Águas do Paraná - Valores corrigidos pelo IGP-DI (2014).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tribunal de Contas do estado do Paraná.

A baixa capacidade institucional de um órgão responsável por uma política ambiental limita a execução e a efetividade da mesma (JANICKE, 1992). Assim, o processo de implementação da PRHP é marcado por empresas públicas mistas fortes e instituições públicas fracas. Por mais que esta política tenha uma proposta descentralizada, participativa e

considerada democrática, a incapacidade institucional das organizações responsáveis por ela, mantida ao longo da trajetória desta política, impede a efetividade na execução da mesma. Pode-se dizer, neste sentido, que a perpetuação das relações assimétricas de poder é um indício de certa resistência à proposta descentralizadora de tomadas de decisão da PRHP, repercutida ao nível micro dos comitês de bacias hidrográficas.

6.2 A ASSIMETRIA DE PODER NA IMPLEMENTAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A retenção de maiores recursos institucionais, financeiros, técnicos, políticos e econômicos do setor elétrico e de abastecimento e saneamento constrói subjetivamente um contexto marcado por instituições fortes e fracas que geram uma estrutura de relações de poder desiguais entre os atores envolvidos na execução e condução da PRHP. Neste âmbito, essa desigualdade estende-se aos instrumentos de gestão dessa política, principalmente à instância dos comitês de bacias hidrográficas, que necessitam da representação e participação de todos os setores para seu funcionamento, especificamente no que se refere aos processos decisórios. Esta sessão tem por objetivo defender que a reprodução da assimetria de poder, entrelaçada à trajetória da PRHP, impede mudanças na distribuição do poder institucional e influencia diretamente a gestão e execução dos instrumentos de gestão desta política pública, especificamente no funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas. Busca ainda mostrar que a assimetria de poder favorece o domínio das instituições quase privatizadas em detrimento das outras partes envolvidas.

A partir do momento em que a gestão das águas é instituída por meio de instrumentos de gestão que contam com a participação do poder público, dos setores usuários e da sociedade civil, ela enfrenta, conseqüentemente, um conflito de diferentes interesses: políticos, econômicos e ambientais. Entretanto, as decisões tomadas em nível de comitês de bacia hidrográfica (unidades descentralizadas locais) são resultados das relações e discussões entre os atores envolvidos. Essas relações e discussões estão, por sua vez, diretamente correlacionadas com as capacidades e competências que esses atores conseguem mobilizar. Entretanto, os atores apresentam condições desiguais e discrepantes que tendem a gerar relações de poder assimétricas dentro das instâncias decisivas, ou seja, durante os processos de implementação dos comitês de bacias hidrográficas. Além dos fatores de recursos econômicos e humanos descritos no subcapítulo anterior, diferentes níveis de conhecimento entre os envolvidos, qualidade da informação disponibilizada, grau de assiduidade nas reuniões dos comitês e a presença de uma cultura política centralizadora são alguns elementos

que interferem os processos de decisão e, conseqüentemente, constroem um contexto no qual certos interesses são privilegiados em detrimento dos outros, impedindo mudanças institucionais (JACOBI; FRACALANZA, 2001). A seguir estes fatores, que mostram principalmente a fragilidade da estrutura de recursos da sociedade civil, são apresentados.

Primeiramente, cabe descrever a composição estrutural dos comitês que, por si só, representa formalmente uma desigualdade entre os setores representativos. Os comitês de bacias hidrográficas constituem um dos instrumentos de gestão da PRHP. Como já mencionado, no Paraná, são propostos atualmente 12 comitês, sendo que até 2012 havia 08 criados e, em 2013, esse número aumentou para 11. Ressalta-se, entretanto, que a maioria dos comitês foi instituída por decreto, ou seja, só existe formalmente, uma vez que os elementos inerentes ao completo funcionamento do comitê – câmaras técnicas, cobrança da água, Plano de Bacia, regimento interno – só existem em 4 comitês: Alto Iguaçu e afluentes do Alto Ribeira, Paraná 03, Tibagi e do Rio Jordão (sendo que apenas no comitê do Alto Iguaçu foi iniciada a cobrança pela água). Cada comitê, por lei, deve ter até 40% de representantes do poder público, 40% do setor dos usuários e no mínimo 20% da sociedade civil. A seguir segue um quadro com a distribuição dos membros que formam o arranjo institucional de decisão dos CBHP.

Figura 12 – Composição dos comitês.

Comitê de Bacia Hidrográfica	Composição do Comitê			Ano Início
	Setor público	Usuários	Sociedade Civil	
Rios Cinza, Itarara, Paranapanema I e II	14	13	8	2010
Baixo Iguaçu	2	1	2	2012
Baixo Piraponema	Diretoria:5			2007
Paranapanema	18	4	8	2013
Alto Iguaçu e afluentes Alto Ribeira	12	17	9	2006
Tibagi	13	16	11	2002
Paraná 3	13	13	6	2004
Rio Jordão	9	8	5	2002
Baixo Ivaí	11	18	9	2012

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados retirados do Instituto das Águas do Paraná.

Como explicado pelo entrevistado 3, “na medida em que você vai descentralizando, vai aumentando a representação da sociedade civil”. Observa-se que os entrevistados repercutem que realmente há essa desigualdade. De acordo com o entrevistado 06: “mas a sociedade civil tem muita dificuldade em viabilizar propostas, porque primeiro é

minoria sempre, senão tiver bem articulada com outros segmentos da sociedade, dificilmente consegue avançar”. Assim como também foi verificado na fala da entrevistada 7: “se você é minoria de votos, você tem que procurar aliar outros votos, mas o que acontece é que as pessoas não votam juntos, nem dentro da sociedade civil, todo mundo tem que participar, o que vale é seu poder de convencimento”. O entrevistado 8 relatou que “Às vezes a gente recebe uma situação em que se pega toda a parte do comitê, você pega todas as partes do poder público que estão atuando no comitê e mais os usuários, que acabam sendo de certa forma também sendo do poder público, eles acabam criando, não chega a ser maioria, mas uma questão quase dominante...”.

Percebe-se então em termos quantitativos que essa desigualdade dos membros dos comitês é transferida para o poder decisório, uma vez que este é tomado por votação em assembleia em que vence a maioria – princípio da PRHP por seu caráter descentralizador e “democrático”. Como explicitado pela entrevista 7: “o poder público está com a maioria, então de certa forma favorece um pouco, o governo”. Sempre haverá, neste sentido, ganhadores e perdedores, uma vez que a maioria é representada pelos usuários e poder público. Entretanto, essa relação de ganhadores e perdedores vai além da quantidade de votos: ela está implícita ainda nas condições estruturais, sociais e culturais inerentes à construção dos atores envolvidos na gestão das águas. Tais condições refletem-se na assiduidade dos membros nas reuniões dos comitês e na capacidade de argumentação e convencimento dos mesmos nos processos de decisão.

No que se refere à assiduidade dos atores representativos dos setores envolvidos na gestão dos recursos hídricos, ou seja, sociedade civil, poder público e usuários, pode-se dizer que a sociedade civil tem dificuldade em estar presente nas reuniões, uma vez que a participação é voluntária e não remunerada e as reuniões sempre acontecem em locais diferentes. Os comitês de bacias hidrográficas não respeitam os limites dos municípios e sim de seus principais rios que compõem geograficamente suas bacias hidrográficas. Suas reuniões são marcadas em locais acordados entre os membros. Ao analisar as atas das reuniões de alguns comitês, verificou-se que há alto índice de mudança nos locais das reuniões e muitas foram feitas em locais disponibilizados por empresas privadas ou de economia mista, ou seja, pelos usuários. Alguns exemplos identificados nas atas das reuniões dos comitês de bacias hidrográficas: Klabin, Kaiser Cervejaria, Milência Agrociências, SANEPAR, FIEP.

Neste sentido, cabe ressaltar a construção indireta de um contexto de possibilidade de assiduidade e presença também ocupada por assimetria de estrutura e poder

entre os atores envolvidos. O Instituto das Águas é o órgão responsável pela execução da PRHP; apesar de seu diminuto quadro de funcionários e técnicos, há pessoas remuneradas com funções específicas para participar das reuniões e dar condução às mesmas. Os usuários, por sua vez, têm técnicos capacitados e qualificados justamente para dar conta de assuntos e atribuições ligadas à gestão dos recursos hídricos. De acordo com o entrevistado 7, principalmente “por serem os dois setores que estão mais tecnicamente preparados para isso ou porque são os mais diretamente atingidos, são os que mais se envolvem, como eles vão ser atingidos, o saneamento vai ter que pagar, o elétrico já paga, e a indústria vai começar a pagar, então você consegue envolver mais estes segmentos”.

A sociedade civil por sua vez não possui toda esta estrutura que os outros segmentos têm. De acordo com o entrevistado 6: “a desigualdade é muito grande. A sociedade civil tem dificuldades financeiras e de participação; primeiro porque para você participar do comitê, você tem que ficar fora do seu dia de trabalho por um dia pelo menos; segundo é que tem que ter dinheiro para se deslocar; terceiro, você tem que estudar os documentos antes da reunião. Então envolve tempo. Você não tem pessoas profissionalizadas da sociedade civil para fazer isso. Então a sociedade civil tem muita dificuldade. O setor empresarial pode designar um técnico para se capacitar sobre aquilo, e que se dedica só pra aquilo. O gestor público também, ele consegue fazer o seu, fazer com que seu técnico fique só fazendo aquilo. Agora a sociedade civil não. É um trabalho voluntário, é um trabalho que se dá muitas vezes no espontaneísmo. Então a dificuldade da sociedade civil é muito maior. Tanto em termos de ter recursos financeiros, de subsistência para poder participar, como de ter informação, a capacitação necessária”.

Dessa forma, a assimetria de poder é construída e representada não apenas no fortalecimento do poder econômico e político das instituições mais fortes diante da condução dos processos decisórios na gestão dos recursos hídricos, ela também é verificada nas fragilidades de condições estruturais da sociedade civil. O abismo entre esses dois lados é acentuado quando o poder público define prioridades que mantêm um arranjo institucional focado no crescimento e desenvolvimento econômico do estado e, conseqüentemente, constrói uma coalização com os usuários para dar conta dessas prioridades. Muitas vezes, então, a condução dessa política pública incide em ganhadores e perdedores, geralmente marcada pelo predomínio de interesses privados e capitalistas em detrimento da coletividade. Para Pierson e Skokpol (2008), as instituições resultam de lutas entre atores detentores de poder desiguais que lutam por seus próprios interesses. Neste sentido, nesse jogo de forças, as

assimetrias de poder são visíveis e caracterizam uma lacuna que os distanciam do bem comum e dos interesses coletivos.

Paralelamente ligado à participação e assiduidade dos atores nas reuniões dos comitês e, assim, na condução da PRHP, estão os fatores culturais e sociais atrelados à construção desses sujeitos. Aspectos estes que dizem respeito a conhecimentos, competências, informações e interesse em fazer parte dessa gestão. De acordo com Jacobi e Fracalanza (2009), um dos principais obstáculos à implementação e funcionamento de comitês de bacias hidrográficas no Brasil inclui a influência de fatores políticos, econômicos, culturais e sociotécnicos que favorecem relações de poder desiguais, principalmente entre técnicos e leigos, que dificilmente convergem para um objetivo comum. Para Campos e Fracalanza (2010), essa gestão é marcada por atores que não tem poder, informação e consciência da importância de sua participação.

É unânime entre os entrevistados que há um desequilíbrio, uma discrepância muito forte entre os níveis de conhecimento dos membros dos comitês de bacias hidrográficas e, para eles, isto interfere diretamente na condução da PRHP. A representante entrevistada do setor de usuários disse que “todo mundo é favorável a melhoria da qualidade da água, a discussão, só que ainda essas coisas têm que ser melhor alinhadas, as pessoas vão pra reunião, a maioria não conhece a lei sabe e daí chega lá e acha que o comitê pode fazer tudo, o comitê não pode fazer tudo [...]”. A explicação do entrevistado 4 vai ao encontro da mesma conclusão “as pessoas muitas vezes, pessoas que faziam parte desses comitês de bacias, eles nem sabiam o que estavam fazendo lá, eram pessoas que não estavam capacitadas, não estavam treinadas, não conheciam o sistema”. De acordo com a entrevistada 3, “com certeza tem problemas de conhecimento, mas a diferença de conhecimento sempre vai ter, então muitas vezes as pessoas não lê o que vai ser discutido, não se informa antes, não participa do grupo de trabalho então se eu não estudei aquela questão eu não posso jogar pedras, então falta bom senso.” E neste sentido, a entrevista da sociedade civil também alega falta de conhecimento, mas justifica essa situação como consequência da falta de informação massificada, consistente e permanente à população. Conforme expõe a entrevistada 6, “a atuação depende da capacitação da sociedade civil. Você pode até fazer uma pesquisa: fique meia hora na rua e pergunta se alguém conhece sobre comitê de bacia, sobre a PHRP, sobre o Conselho Estadual. Ninguém sabe nada porque não é feito uma campanha de informação popular. Esse instrumento de gestão é a informação. Só que a informação fica na informatização, ou seja, você cria um espaço na internet para colocar tudo, como se a sociedade civil pudesse adivinhar com bola de cristal que tem que ir ali pesquisar. Então, o

que falta é uma informação massificada. Quando você joga para a sociedade a importância de fazer corretamente isso e aquilo, a adesão é grande, a sociedade tem sensibilidade para isso, quem é que não sente falta de água? [...] Tem que criar uma consciência de um compromisso coletivo. Então falta isso, uma campanha de informação, de formação, de informação toda, com a de uma gestão de RH e formação de lideranças para mobilizar a sociedade”.

Essa ausência de qualificação necessária, identificada principalmente nos representantes da sociedade civil, é estendida aos gestores públicos dos municípios. De acordo com a entrevistada 6: “muitas vezes o gestor municipal não tá capacitado [...] tanto para ele na compreensão da gestão dos recursos hídricos como na capacitação dele enquanto um líder para atrair a comunidade para participação.” E complementa posteriormente ao dizer que “não é só do secretário municipal, são os técnicos, o quadro de funcionários do município, o quadro permanente de funcionários dos municípios. Isso é uma carência que existe”.

Essa desigualdade na distribuição e acesso à informação identificada na gestão dos recursos hídricos do Paraná vai ao encontro de conclusões de outros estudos. Campos e Fracalanza (2010), Machado (2003) e Jacobi (2002) identificaram que a gestão dos comitês de bacias hidrográficas é impactada negativamente pela presença de assimetria de poder, resistência ao sistema participativo e compartilhado, falta de informação, defesa de interesses privados em detrimento do bem comum, domínio de uma tecnocracia presente tanto na elaboração dos projetos como na condução de decisões, falta de conhecimento e qualificação dos participantes, principalmente da sociedade civil, falta de proatividade da participação de prefeitos e instabilidade e descontrole na alocação de recursos.

A cultura política então é considerada o último fator limitante à execução efetiva da PRHP. O entrevistado 4 coloca a falta de conhecimento e informação da sociedade como um todo é um “problema do tecido social brasileiro”, uma vez que “embora a ideia de fazer o sistema ser participativo, uma ideia excelente, mas o que faltou muito foi a capacitação, primeiro porque nosso tecido social já era muito frágil, não tinha uma estrutura como o modelo francês e, segundo, é que as pessoas que passaram a participar disso em grande parte não tinham a capacitação para isso”. E essa incapacidade de participação dos atores da sociedade civil advinda da falta de conhecimento e informação necessários repercute na sua capacidade de argumentação e convencimento sobre os interesses da coletividade dentro dos comitês de bacias hidrográficas. Esse contexto é favorável à continuidade da priorização dos interesses dos usuários e do poder público. Como concluído por Campos e Fracalanza (2010), a participação deficitária, presente na sociedade civil, é justificada por um

contexto político e social resultante de um estado interventor, clientelista e paternalista que persiste até os dias de hoje e permeia as relações políticas.

O entrevistado 7 diz que “o problema é que a sociedade brasileira ainda não está acostumada e nem preparada para trabalhar tanto em democracia sabe, o que eu vejo no comitê é que cada pessoa só consegue enxergar o seu lado, não consegue ver o bem da coletividade”. Assim como afirmado pelo entrevistado 8: “o grande papel do comitê é muitas vezes trabalhar uma questão que muitas vezes nós não temos muita tradição, e como é que se faz um trabalho colaborativo, descentralizado, para não ter a mão do governo que está lá para dizer como é que é”. Essa gestão descentralizada da PRHP é considerada inovadora justamente por contar com a participação direta da população. Entretanto, ela não está devidamente preparada política e socialmente para este processo. Pode-se verificar este contexto quando faltam iniciativas, líderes e envolvimento da sociedade civil na participação dos comitês. Como concluído pelo entrevistado 4: “até que ponto a comunidade efetivamente está participando das decisões na área de recursos hídricos no Brasil em função das participações nos comitês e nos conselhos? Eu acho que essa participação ainda é restrita”.

Portanto esse contexto reproduz, novamente, atrelado à falta de informação, conhecimento da população e dos representantes públicos locais, a incapacidade institucional do estado em dar conta da demanda. A incapacidade pode ser justificada ao se analisar a cultura política do Brasil, uma vez que há um arranjo institucional, que se perpetua na trajetória das políticas públicas brasileiras, não interessado na descentralização de poder em favor de novos atores. Certos grupos sociais revelam-se perdedores enquanto outros são ganhadores não apenas em quórum de assiduidade, votação e participação, como também nas decisões tomadas, nas prioridades das ações executivas dos comitês, no acesso à informação e ao conhecimento. Como mencionado por alguns entrevistados, o poder público depende de investimentos de certas empresas para se eleger e, assim, tende a dar mais peso a demandas dessas empresas e setores.

Entretanto, cabe ressaltar a existência de uma contradição. O poder público, por seus representantes municipais e estaduais, deve defender os interesses comuns e coletivos da sociedade. Pela lógica, então, os interesses da população deveriam ser priorizados e fortemente defendidos nos comitês pelos seus representantes da sociedade civil e pelo poder público, somando, neste caso, a maioria, o que não acontece. A sociedade civil se mostra e se caracteriza como “minoría” e se sente prejudicada nas decisões tomadas, uma vez que não prioriza interesses coletivos e, sim, na maioria das vezes, interesses privados. Neste sentido,

pode-se dizer que a proposta da PRHP torna-se por si não efetiva e sem o devido funcionamento.

Compartilhando do pensamento de Frey (2000, p. 219) ao dizer que “as disputas políticas e as relações de forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”, pode-se concluir que, apesar das propostas inovadoras e democráticas da PRHP, que prezam pelos usos múltiplos da água a favor da coletividade, não há indícios reais de mudanças nos arranjos institucionais e, sim, um contexto marcado pela perpetuação e aumento da assimetria de poder entre os atores envolvidos ao longo da evolução da gestão das águas no Paraná.

Essa continuidade e suas implicações para o processo de implementação do CBH serão abordadas a partir do conceito de dependência da trajetória no próximo capítulo.

7 DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

Os capítulos anteriores mostraram que a recente PRHP apresenta uma trajetória marcada por dois momentos críticos, caracterizados por dois diferentes modelos de gestão, que foram cruciais para a sua implementação: a criação da Lei n.º 12.726 em 1999, no governo de Jaime Lerner, e as mudanças estabelecidas no mandato do governador Roberto Requião em 2004.

Este capítulo discute, a partir da perspectiva da dependência da trajetória do neoinstitucionalismo histórico, a existência de uma continuidade de estrutura de poder centralizada na gestão das águas no Paraná, especificamente no que se refere à sua Política de Recursos de Hídricos. Apesar da mudança de modelos de gestão, de governantes e do contexto econômico, perpetuou-se na política de gestão dos recursos hídricos do Paraná um arranjo institucional que favorece alguns atores em detrimento de outros, conforme foi mostrado parcialmente no capítulo anterior. Este capítulo apresenta primeiramente um breve resgate da evolução histórica da PRHP, seguido pela explicação de cinco feedbacks positivos, identificados na trajetória da PRHP, que vêm contribuindo para a continuidade de uma trajetória centralizadora na área e, por consequência, dificultam a efetiva implementação dos comitês de bacia: a abundância de fonte de água no Paraná, a privatização das duas principais instituições usuárias de água – COPEL e SANEPAR –, a incerteza e complexidade dessa política, a cultura que engloba a sociedade como um todo e a incidência da crise do Estado que provoca inércia na execução de políticas públicas.

Desde a década de 1990, o Paraná, assim como o Brasil, vive um contexto político e econômico marcado por pressões de movimentos, congressos, organizações e instituições ambientais que enfatizam e cobram crescentemente maiores responsabilidades sobre o meio ambiente. Temas ambientais passaram a estar presentes em debates políticos e econômicos a partir da década de 1970. Primeiramente, com a realização da “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano”, também conhecida como “Conferência de Estocolmo”, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972. Nela ficou determinada a necessidade de cooperação entre os países em prol da preservação do meio ambiente por uma qualidade de vida melhor (Ministério do Meio Ambiente, Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972). Posteriormente, esta necessidade pela proteção ao meio ambiente ganhou mais ênfase e notoriedade a partir de 1987, com o Relatório de Brundtland, criado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Relatório Brundtland trouxe à tona a

necessidade de um desenvolvimento sustentável em prol das gerações futuras e na satisfação das necessidades do presente sem comprometer os limites dos recursos naturais. Passa-se a ter, então, no âmbito global, a noção de que os recursos naturais não eram renováveis e que bens, como a água, se não utilizados racionalmente, podem vir à escassez. Origina-se então, a partir da década de 1980, nova conjuntura global por demandas de políticas públicas que regulamentassem o uso e a preservação do meio ambiente. De acordo com Ohira (2010, p. 46), esses acontecimentos, acrescidos da Conferência Internacional Rio-92, “contribuíram para que o meio ambiente entrasse na pauta principal de discussões internacionais e nacionais que delimitariam novos alinhamentos às políticas públicas, incluindo a gestão de recursos hídricos”.

A gestão dos recursos naturais no Brasil, paralelamente ao contexto mundial, era pautada por moldes centralizadores e estatais até a década de 1980. Com a Constituição de 1988, discussões globais e pressões sociais, o arcabouço decisório sobre os recursos naturais é reconfigurado. A água passa a ser recurso público, de uso comum. Posteriormente, em 1997 é criada a PNRH – Lei das Águas – que, sob influência francesa e norte-americana, instaura no Brasil um modelo de gestão integrado com processo de decisão descentralizado. Esta política torna-se então um marco para a gestão das águas no país, uma vez que rompe formalmente o poder centralizado que determinados atores privados e estatais detinham sobre os usos desse recurso.

Especificamente no estado do Paraná, havia, assim como no Brasil, até a década de 1980, um quadro institucional construído por uma gestão política centralizadora e estatal. Entretanto, de acordo com Ohira (2010, p. 34) e Castro (2005), no final dos anos 1980, “o papel do Estado estava comprometido e desacreditado, ante a crescente crise social instalada, [...], e diante da constatação de que o liberalismo sequer reduziu as desigualdades sociais e regionais”. Nesse sentido, diante da “ineficiência estatal”, espalha-se, a partir da década de 1990, a tendência às privatizações, para dar conta da infraestrutura necessária à continuação do desenvolvimento econômico do Estado.

É neste contexto da década de 1990, marcado por movimentos privatistas, neoliberais e descentralizadores, que é criada no Paraná, no governo de Jaime Lerner, a Política de Recursos Hídricos. Considerada neste trabalho como a primeira conjuntura crítica da gestão das águas, essa política pública foi configurada em sua instância formal pela ruptura de um sistema institucional de tomada de decisão centralizador para o de descentralização da gestão dos recursos hídricos. Paralelamente, o Estado buscou estratégias neoliberalistas que culminaram em privatizações do setor elétrico e do saneamento e em parcerias com atores

econômicos em prol do desenvolvimento industrial e tecnológico do Paraná (LIMA, 2006). Como já descrita nos capítulos anteriores, a criação da PRHP marcou uma nova fase para a gestão das águas no Paraná. No governo de Jaime Lerner, a Lei n.º 12.726/99 instituiu um modelo descentralizador de gestão das águas baseado em “Unidades Executivas Descentralizadas” (UED’s). As UED’s tinham caráter de Agência de Bacia Hidrográfica e eram formadas pelos consórcios e associações de usuários. Roorda (2011) e Castro (2004) explicam que essas UED’s foram criadas com o intuito de fomentar a criação de consórcios intermunicipais e associação de usuários. Ou seja, nesta época, a PRHP apresentava uma configuração em que sua execução era de reponsabilidade das UED’s e, nesse sentido, dos próprios usuários. De acordo com as entrevistas realizadas, essas unidades favoreciam o setor dos usuários da água e seus devidos interesses sob domínio deste recurso, visto que a principal função estabelecida para a agência de bacia hidrográfica era a de secretaria executiva do(s) respectivo(s) Comitês de Bacia Hidrográfica, o que incluía a elaboração dos instrumentos de gestão, principalmente no que se refere ao Plano de Bacia Hidrográfica e controle dos usos hídricos.

Contudo, esta configuração descentralizadora e privatizadora da gestão dos recursos hídricos foi modificada com o governo, de perfil mais estatista, de Roberto Requião, dando início a uma terceira fase da política. Apesar das mudanças que alteraram a PRHP, determinados atores continuaram sendo favorecidos no processo decisório sobre a gestão da água. Como pôde ser observado, houve isenção da cobrança pelo uso da água pela agricultura, autorização de outorgas para construção de inúmeras usinas hidrelétricas, indicação de técnicos para representação da sociedade civil e a criação do Instituto das Águas, que passou a ter a função de agência de bacia hidrográfica. De acordo com Silva (2010, p. 159),

[...] no Estado do Paraná, a Lei Estadual deixou evidente a prevalência de questões políticas-econômicas sobre as ambientais quando isentou o setor agropecuário, que mais degrada a água, em prol do valor maior que deve ser garantido: o capital. [...] Ressalta-se que no Estado do Paraná, por força do artigo 6º do Decreto 2315/2000 deverá haver a indicação de representantes aos seguintes setores da sociedade civil com atuação regional relacionada com recursos hídricos: entidades de ensino e de pesquisa; organizações técnicas e profissionais. Demonstra-se a prevalência da técnica e especialização.

Apesar de esses aspectos formais terem sido modificados, observa-se que na realidade manteve-se um quadro institucional centralizador oriundo dos primórdios da gestão de recursos hídricos que tem dificultado mudanças expressivas no funcionamento dessa política. A existência de uma dependência da trajetória na PRHP está embasada em

elementos encontrados desde a criação os primeiros órgãos ambientais paranaenses – a saber: DAEE e DAE – até a implementação dos comitês de bacias hidrográficas como encontrados atualmente. A noção de *path dependency* faz parte de uma explicação neoinstitucionalista histórica sobre o fortalecimento de determinadas escolhas em detrimento de outras nas políticas públicas. Esta teoria aponta a existência de legados políticos sobre as escolhas públicas caracterizadas por fatores que retroalimentam positivamente a trajetória de uma política a ponto de tornar sua mudança inviável e onerosa (PIERSON, 2004). De acordo com Castro (2006), esse conceito, oriundo do campo da economia da tecnologia, significa que uma política pública, ao iniciar uma trajetória, tem os custos aumentados, pois as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha original.

Neste sentido, a análise da evolução da PRHP e a incidência de suas conjunturas críticas indicam a presença de um legado político e institucional marcado por reforços positivos que levam à continuidade de sua trajetória. A arena institucional da PRHP tal como é observada recentemente é resultado de reforços positivos que lhe conferem o fortalecimento de um modelo centralizador real em contraposto ao modelo descentralizador formal – conforme estabelecido na Lei. 12.726. De acordo com Bernardi (2012) e Pierson (2000; 2004), a dependência da trajetória na ciência política é resultado de feedbacks positivos e retornos crescentes que fortalecem o processo histórico a ponto que cada decisão tomada ao longo de uma trajetória diminui a possibilidade de mudanças e novas alternativas, principalmente devido aos altos custos que elas possam acarretar para novas trajetórias. Os autores ressaltam ainda que esses feedbacks positivos são oriundos de momentos críticos e se perpetuam por toda a trajetória, a ponto que uma decisão tomada no presente pode acarretar resultados futuros importantes a esta mesma trajetória. Cinco feedbacks (autorreforços) positivos que vêm impedindo a efetiva implementação do modelo descentralizador dessa política podem ser apontados: abundância de fonte de água no Paraná, a privatização das duas principais instituições usuárias de água – COPEL e SANEPAR –, incerteza e complexidade dessa política, a cultura que engloba a sociedade como um todo e a incidência da crise do Estado que provoca inércia à execução de políticas públicas.

O primeiro feedback positivo identificado no processo histórico da política de gestão de recursos hídricos no Paraná foi a abundância de disponibilidade de água no Estado. De acordo com relatórios da Agência Nacional de Águas (ANA, 2014), o Paraná é o estado que mais produz energia elétrica no país, sendo que especificamente sua região sudoeste oferece um dos maiores potenciais energéticos do estado. Só no Rio Iguaçu, há cinco usinas hidrelétricas em funcionamento responsáveis por gerar quase 7% de toda a energia

produzida no Brasil (ANA, 2014). Informações divulgadaa no Relatório Decenal de Expansão Energética 2022 da ANA (2013) mostram que, para os próximos sete anos estão planejadas para o estado do Paraná mais 06 usinas hidrelétricas. Entretanto, conforme reportagem da Gazeta do Povo, nove usinas haviam sido planejadas em 2006 e apenas duas saíram do papel, sendo que sete não foram licitadas até hoje. Apesar de os planos serem colocar 05 usinas em leilão ainda este ano, a reportagem mostra que atrasos e problemas ligados à construção das usinas estão relacionados às questões ambientais: “ou as usinas não conseguem a licença prévia a tempo de serem incluídas nos leilões de geração; ou os vencedores dos leilões têm dificuldade em obter a licença de instalação, que permite o início da construção; ou decisões judiciais impedem o início das obras ou as interrompem”. Porém, tais problemas, em geral, são vencidos pelas companhias energéticas na justiça, assim como foi o caso da Usina de Mauá, que, apesar do atraso e dos movimentos e reivindicações ambientais, começou a funcionar em novembro de 2012.

Tal abundância de água tende a acarretar conseqüentemente menor ocorrência de conflitos na gestão dos recursos hídricos. Com mudanças em políticas públicas e questionamentos sobre modelos decisórios geralmente ocorrem em crises ou conflitos eminentes. Logo, na ausência de conflitos e crises, há “inércia” na conjuntura existente, levando ao não questionamento do atual modelo centralizado de decisão. A partir do momento em que não precisa tornar questões de disponibilidade e controle pelo uso da água como prioritárias, visto haver grandes fontes no estado, elas passam conseqüentemente a não ser também prioridade de governo. Decisões políticas e alocação de recursos econômicos são, a priori, focados então em assuntos considerados mais urgentes à sociedade do que o meio ambiente, tais como segurança, saúde, educação. Tais prioridades podem ser identificadas ainda na escolha dos comitês para execução da PRHP. O comitê da bacia hidrográfica do Alto Iguaçu e Vale do Ribeira, por exemplo, inclui a capital do estado e sua região metropolitana e é o comitê mais avançado do estado em sua implementação, sendo que possui todos os seus instrumentos de gestão implantados (o último em execução refere-se à cobrança pela água, iniciada em setembro de 2013). Não por acaso, é nesta região que existem os maiores conflitos. O segundo comitê que possui quase todos os instrumentos executados há mais tempo é o do Tibagi. Este também está localizado em uma área estratégica, uma vez que constitui a bacia do principal rio do estado do Paraná – Rio Tibagi – e porque tem em sua extensão um dos polos econômicos mais importantes do estado e do país: região de Londrina. O comitê da bacia hidrográfica do Rio Tibagi foi criado em 2002 e apenas a cobrança da água ainda não foi executada.

A ausência de conflitos ou pressões prioritárias na gestão dos recursos hídricos no âmbito estadual pode ser também indiretamente resultado de uma cultura política existente na qual a sociedade civil não está acostumada a participar da arena política e de suas decisões. Considera-se para esta análise histórica a cultura da sociedade como sendo o segundo feedback positivo da PRHP. Conforme observado e tratado nos capítulos anteriores, os comitês de bacias hidrográficas, enquanto unidades descentralizadoras da PRHP, dependem da participação dos usuários, poder público e sociedade civil para realizar e decidir a respeito do Plano de Bacia e de conflitos e problemas locais. Entretanto, a participação da sociedade civil é mínima e o desinteresse de prefeitos pela questão é significativo. De acordo com um dos entrevistados, os prefeitos “quase não vão nas reuniões dos comitês”, sendo que há “muito desinteresse dos mesmos, cada vez manda um representante” e a sociedade civil “não tem uma organização consistente, é preciso um líder que traga a população [...] a população não está acostumada a participar das decisões políticas e nem tem informação para isso”. Esses problemas são recorrentes também em outros comitês do país. De acordo com Jacobi (2006), Fracalanza (2010) e Machado (2008), a participação da sociedade é um dos principais problemas enfrentados pelos comitês de bacias hidrográficas, uma vez que é precária tanto em presença quanto em conhecimento e informações necessárias para a efetiva participação no processo decisório dos mesmos. Silva (2010, p. 80), em sua pesquisa também sobre a PRHP, concluiu que há descompromisso dos municípios não apenas para com os comitês, como também para a elaboração de seus próprios planos municipais de recursos hídricos. Tal contexto foi constatado na análise das atas das reuniões dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná. Por meio da leitura das atas identificou-se que há grande rotatividade entre os representantes das prefeituras, sem contar a ausência dos respectivos prefeitos. Eles são representados por técnicos de secretarias ou chefes de departamento. Assim, uma cultura política de baixa participação contribui para a permanência de estruturas decisórias centralizadoras e tecnocráticas na gestão dos recursos hídricos.

O terceiro feedback positivo existente na PRHP que faz com que seja mantida uma estrutura institucional de poder centralizada são as incertezas e complexidades existentes em torno da gestão dos recursos hídricos. De acordo com Silva (2010, p. 82), ferramentas criadas para a execução da PRHP, como por exemplo, a cobrança pelo uso da água, apresenta questões incertas quanto ao valor que deve ser cobrado, uma vez que devem ser levados em consideração fatores como qualidade e quantidade de água existente. Além do mais, estados que já cobram pela água, tais como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, constataram que a “‘precificação’ da água não é uma tarefa trivial e que existem interesses

conflitantes quanto ao valor que seria cobrado, especialmente em termos do impacto na planilha de custo dos grandes usuários” (GAZETA DO POVO, 22 de março de 2013). No Paraná, especificamente no que se refere ao projeto pela cobrança da água na Bacia do Alto Iguaçu, conforme a reportagem da Gazeta do Povo (22 de março de 2013), é estimado em uma arrecadação em torno de R\$ 6 milhões ao ano, “insignificante quando comparado aos benefícios proporcionados pela disponibilidade de água pela Bacia do Alto Iguaçu, que atende uma população de 3 milhões de pessoas e gera um PIB superior a R\$ 75 bilhões”. Ainda de acordo com a reportagem, o valor ilusório a ser cobrado pela água implica um “abandono dos principais objetivos da cobrança – o reconhecimento do valor econômico real da água (e, no caso do Paraná, dos valores sociais e ambientais) e o estímulo ao uso racional da água”.

Além disso, a distribuição dos recursos arrecadados com a cobrança da água e seu impacto sobre o poder dos atores envolvidos é outro entrave a ser levado em consideração, uma vez que os comitês têm autonomia para decidirem a aplicação do dinheiro arrecadado por essa cobrança. Conforme informações da Gazeta do Povo e do Instituto das Águas, a arrecadação estadual pela cobrança no uso da água, quando instaurada em todos os comitês, deve chegar a R\$ 20 milhões por ano. De acordo com a Lei n.º12.726/99, 92,5% desse valor serão destinados, proporcionalmente, para os referidos comitês das bacias hidrográficas para a execução dos Planos de Bacias Hidrográficas e 7,5% deverão custear o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (sob responsabilidade do Instituto das Águas).

Pode-se inserir ainda na complexidade dessa política os múltiplos usos dos recursos hídricos. Silva (2010, p. 73) ressalta que, na história do Paraná, “até a primeira metade do Século XX, o grande usuário no Brasil era o setor de energia elétrica e que, a partir de 1960, com a intensificação das atividades industriais e da incrementação da agricultura, a exploração da água aumentou de forma significativa”. Arruda (2001) explica que, com incentivos ao desenvolvimento econômico e a necessidade de industrialização do estado, os usos desses recursos diversificaram-se e aumentaram, tais como: abastecimento urbano, saneamento básico, abastecimento industrial, geração e distribuição de energia elétrica, transporte, pesca, diluição de efluentes, turismo. Nesse sentido “ocorre que o uso da água está cercado de problemas ainda não solucionados, essencialmente pelo custo que representam e a ausência de uma consciência e cultura que prima pela preservação ambiental” (SILVA, 2010, p.78) Diante dos interesses em jogo, da complexidade, incertezas e custos relacionados a grandes mudanças, conservar o modelo tradicional de decisão tende a aparecer como uma opção concreta.

O quarto fator que proporciona autorreforço positivo à perpetuação de uma arena decisória desigual na PRHP é o caráter mercadológico e capitalista advindo da parcial privatização das duas principais companhias usuárias de água no estado: COPEL e SANEPAR. Observa-se na política pública de gestão dos recursos hídricos do estado do Paraná a existência de uma contínua dominância de poder do setor elétrico sobre as outras fatias de interesses nos múltiplos usos da água. Não obstante à existência de mudanças significativas, conflitos eminentes e momentos críticos, o processo de implementação dessa política é marcado por uma continuidade de uma cultura em sua trajetória em que a estrutura de gestão existente, apesar de descentralizada, é caracterizada por uma assimetria de poder. O controle de recursos institucionais, financeiros, técnicos, políticos e econômicos do setor elétrico gera uma desigualdade de poder a favor das empresas de energia e de saneamento e do governo, entre as instituições públicas que atuam no setor e em relação aos representantes da sociedade civil, à qual se estende a atual configuração dos processos decisórios e implementação dos comitês de bacias hidrográficas. A privatização só fez com que essa desigualdade aumentasse, uma vez que as companhias se tornaram mais fortes diante de receitas bilionárias enquanto os órgãos ambientais estaduais lidam com a debilidade institucional.

A assimetria de poder também foi identificada por Campos e Fracalanza (2010), Machado (2003) e Jacobi (2002) como um dos principais fatores que impactam negativamente a condução e implementação de política de recursos hídricos no País. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo histórico explica que o Estado, em seus processos decisórios, é marcado por deliberações legitimadoras que são influenciadas por instituições fortes, detentoras de poder, que moldam as escolhas políticas públicas em prol de interesses econômicos privados em detrimento de outros (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998). Conforme mostrado no capítulo anterior, as duas principais instituições que influenciam no poder decisório da gestão das águas no estado são COPEL e SANEPAR. Juntas são detentoras de uma receita anual em torno de R\$ 15 bilhões. Esta relação de poder assimétrico favorece o domínio das instituições privatizadas em detrimento das outras partes envolvidas e se perpetua por toda a trajetória da PRHP em prol de um modelo centralizador.

Quando se pensa em dependência da trajetória, também se considera que, ao longo do processo histórico de uma decisão, no caso política, os fatores autorreforçantes acumulam custos pelos quais mudar de trajetória torna-se inviável ou mais oneroso. Para Morais e Muller (2013, p. XX), “a sequência autorreforçante emerge de um processo virtuoso no qual a expansão do uso de certo fator faz com que se torne cada vez mais vantajoso utilizá-

lo e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas”. De acordo com Bernardi (2012, p. 137),

[...] as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças. Segundo Peters, “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante [...] no futuro” (PETERS, 1999, p.63 *apud* GAINS; JOHN; STOKER, 2005, p.25). Desse modo, uma vez que se tenha adotado uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço ou até mesmo um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores.

Neste sentido, especificamente na gestão dos recursos hídricos do Paraná, existia até a década de 1990 uma trajetória marcada por um modelo de gestão centralizador, tendo o Estado, a COPEL e a SANEPAR como principais protagonistas. Com a criação da PRHP em 1997 e, conseqüentemente, a ruptura do sistema até então existente, passa-se a ter uma incoerência institucional entre o que se tinha no formal e no real. Descentralizar a gestão das águas, instaurar novos instrumentos de gestão e compartilhar o poder, capital e autonomia, que até então pertenciam a apenas três organizações, com outros atores, traz novos custos tanto para o Estado como para todos os atores envolvidos.

A não implementação da PRHP deve ser compreendida inicialmente a partir de um contexto no qual, por um lado, tem-se a proposta da sua gestão descentralizada, que passava a contar com a participação dos usuários, do poder público e da sociedade civil nos processos decisórios dos comitês de bacias hidrográficas, mas que, por outro lado, é marcada pela privatização de seus dois principais usos. A partir do momento em que esses usos tornam-se privatizados, as instituições passam a criar formas, estratégias e modelos para que se perpetue seu poder de gestão sobre este recurso mesmo dentro de uma estrutura descentralizada.

Portanto, a não implementação da PRHP, ou a sua lenta implementação, é justificada por meio de inúmeros fatores políticos, institucionais e econômicos resultantes de uma arena de decisão que foi construída a partir dos moldes de gestão centralizada das águas desde os anos 1950. Destaca-se, por um lado, a tentativa de descentralização do processo de gestão da água (marcado pela ruptura formal com o modelo centralizador) e, por outro lado, a privatização do setor elétrico e de saneamento, que coloca em cheque justamente a proposta descentralizadora da PRHP.

De acordo com Pierson (2008), processos históricos de políticas públicas são marcados por fatores positivos e autorreforçantes de resultados de tomadas de decisão no

início de trajetórias que a influenciam ao longo dos anos de forma que mudanças e novas alternativas tornam-se cada vez mais inviáveis e impossíveis. A dependência da trajetória se configura em um processo de instituir determinada configuração a uma arena decisória em detrimento de possíveis mudanças. A PRHP apresenta uma evolução histórica marcada por elementos autorreforçantes e feedbacks positivos que levam a concluir que existe uma dependência em sua trajetória oriunda do modelo centralizador existente na década de 1950 e 1960. Trajetória esta que sofreu formalmente uma ruptura em seu modelo, mas que, devido a sua dependência, sua reconfiguração, mesmo implantado o atual modelo, não parece ser suficiente para modificar suas assimetrias de poder e tendência centralizadora. Pelo contrário, foi possível observar que, apesar da inserção de novos atores na complexidade desta política, as assimetrias de poder podem se manter e até mesmo aumentar.

A descentralização decisória efetiva, com o empoderamento de agentes locais, pode criar sérias restrições aos atores tradicionais à medida que aumentam a capacidade de veto aos seus planos, implicando maiores custos financeiros em termos de tempo. Ou, no limite, a maior participação qualificada pode contrapor demandas que impeçam a realização de projetos do governo e de grandes empresas. Um exemplo disso são as usinas hidrelétricas, com grandes impactos sociais e ambientais, que vêm sendo autorizadas sob grande questionamento, sem a consulta aos comitês das respectivas bacias. Em outro caso, diversas denúncias sobre a contaminação dos rios paranaense devido ao despejo irregular de resíduos pela SANEPAR indicam que essa prática é favorecida pelo fraco ou inexistente controle feito pelos comitês de bacia. Assim, não se pode afirmar que vem existindo um plano deliberado para comprometer a implementação dos comitês de bacias hidrográficas no estado do Paraná, mas que esta situação favorece em grande medida os atores com maior poder e que controlam em grande proporção o processo decisório no setor desde os anos 1950.

Como explicado por Figueiredo (1986, p. 34), “a noção de sucesso e fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política”. A discussão acerca da gestão pública da água, por meio da análise do processo de implementação da PRHP, torna-se relevante, portanto, a partir do momento em que se observa a prática de uma finalidade institucional, econômica e política diferente da proposta em lei, que prevalecem interesses privados em detrimento do coletivo sobre um recurso natural público. O caso do Paraná ilustra uma tendência de captura de espaços decisórios públicos por organizações e interesses que, embora movidas por uma lógica econômica privada, possuem status público. O acontecido comprova a premissa teórica do NIH de que a assimetria de poder tende a se reproduzir no desenho e implementação de novas instituições, ou seja, na trajetória das instituições.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo principal analisar o processo de implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas no estado do Paraná.

Respalado por análises à luz do Neoinstitucionalismo Histórico, pode-se compreender que a gestão das águas no Paraná não teve apenas mudanças políticas em seu modo de conduzir decisões a partir do momento em que foi instaurada uma gestão descentralizada. Ao estudar a evolução da sua trajetória foi possível identificar o contexto na qual ela surgiu e de que forma a presença de elementos institucionais, políticos e econômicos, oriundos desse contexto, se concretizaram ao longo dos anos, influenciaram a gestão das águas no estado e moldaram um arranjo assimétrico de poder.

O Neoinstitucionalismo Histórico conduziu ao entendimento de que a política de recursos hídricos do Paraná é construída por momentos críticos e assimetrias de poder que se fortalecem ao longo de sua trajetória. Em seu nível macro, esses momentos legitimam mudanças institucionais a favor da participação da sociedade em decisões qualitativas e quantitativas. Entretanto, ao analisar esses momentos no nível micro institucional, observou-se o fortalecimento de assimetrias de poder, que conduzem a uma dependência da trajetória pautada na priorização de interesses econômicos e políticos em detrimento dos sociais e ambientais. Por mais que haja a defesa pelo meio ambiente e sociedade, foi possível concluir que ela ainda é secundária quando comparada aos objetivos econômicos e políticos. Este contexto é verificado nas divergências de defesas nas discussões dos comitês de bacias hidrográficas entre o poder público e os usuários perante a sociedade civil.

Momentos críticos são períodos ou momentos significativos de mudanças que produzem decisões relevantes e conduzem a diferentes legados. Ao analisar a política de recursos hídricos do Paraná, identificaram-se dois momentos críticos: a criação da Lei n.º 12.726 de 1999 (Política de Recursos Hídricos do Paraná) e a mudança de governador do Estado quando assume Roberto Requião, que estabelece um novo arranjo institucional e político à gestão das águas no estado.

Esses momentos dividem a PRHP em três períodos. O primeiro período compreende os anos antecedentes à criação da política e teve um caráter centralizador marcado pela criação de duas companhias estatistas: COPEL, para gerir o fornecimento e distribuição de energia elétrica, e a SANEPAR, para dar conta do abastecimento e saneamento da população. O segundo período é compreendido entre a criação da política em 1999 até

2004. Neste foram observados elementos que viriam a conduzir a trajetória de modo significativo. O primeiro diz respeito à ruptura no modelo de gestão, que passa a ser descentralizado, e o segundo refere-se à parcial privatização da COPEL e SANEPAR. Esses elementos produziram um contexto que passou a contar com a participação da sociedade civil por um lado, mas que deu plenos poderes de decisão aos usuários, uma vez que havia um modelo de comitê de bacia em que os perfis de agências de bacias hidrográficas eram compostos pelos usuários e, neste sentido, eles tinham a possibilidade de decidir as prioridades no uso da água. A COPEL e SANEPAR, por sua vez, foram parcialmente privatizadas e hoje movimentam bilhões para o Estado, enquanto os órgãos ambientais continuam com quadro de recursos insuficientes, principalmente no que se refere à quantidade de funcionários e receita orçamentária. O terceiro período teve início com o governo do Roberto Requião. Neste, apesar de ter sido mantida a gestão descentralizada das águas, restabeleceu-se a centralização de poder. Ao analisar a trajetória da política durante este governo, pode-se concluir que, apesar da prioridade pela criação dos comitês, não houve meios e recursos para o seu pleno funcionamento, uma vez que a baixa capacidade institucional dos órgãos ambientais e da sociedade civil limitaram a sua participação, poder de decisão e condução nas discussões dos comitês de bacias hidrográficas. Simultaneamente à luta da sociedade civil por melhores condições em participar nos comitês, as companhias de energia elétrica e saneamento articulavam-se e participavam assiduamente não apenas presencialmente em reuniões de comitês, mas também marcavam presença em reuniões nos órgãos ambientais, mesas diretivas de conselhos e de câmaras técnicas.

Ao analisar a participação nos comitês de bacias hidrográficas foi possível assimilar a assimetria de poder conforme identificado pelo Neoinstitucionalismo Histórico. Os neoinstitucionalistas históricos “vêm as instituições como produtos desenvolvidos a partir de lutas entre jogadores desiguais, equilíbrio de poder e recursos complexos” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 19). A partir do momento em que consideramos os comitês de bacias enquanto sociedade civil e os usuários e o poder público enquanto instituições, pode-se concluir que a gestão das águas no Paraná apresenta uma trajetória marcada forte e constantemente por assimetria de poder dentro e entre suas instituições. Dentro dos comitês de bacias hidrográficas, a assimetria de poder é nítida quando analisamos os níveis de conhecimento técnico de seus membros. Os representantes dos usuários têm argumentos e discussões mais consistentes pois são detentores de dados e informações técnicas avançadas e quase inacessíveis à capacidade de compreensão e contestação dos representantes da sociedade civil. Quantitativamente, a fatia representativa da sociedade civil é minoritária diante do poder público e usuários. A assimetria de

poder foi ainda observada entre as instituições quando identificado o poder econômico entre elas. É claro e forte que o poder econômico, político e social dos usuários é maior do que aquele encontrado na sociedade civil. Este poder econômico reflete-se não apenas em sua capacidade de influência, conhecimento e decisão, mas principalmente em sua capacidade de articulação de posicionamentos. Foi identificado que a sociedade civil tende a não possuir grupos bem articulados a ponto de terem expressão nas decisões sobre o uso das águas no âmbito dos comitês e da política de recursos hídricos como um todo.

Todos esses elementos são apenas indícios de sérios problemas e obstáculos e de que a política de recursos hídricos no Paraná está longe de ter efetivamente um comitê de bacia hidrográfica com gestão descentralizada, que conte com a plena participação igualitária entre usuários, sociedade civil e poder público. O fortalecimento crescente dos principais usuários da água (Copel e Sanepar) e seus alinhamentos políticos e econômicos com o poder público, tem dificultado cada dia mais a implementação de uma política que, contraditoriamente, descentraliza seu poder e dá chances abertas à participação da sociedade. Para o Neoinstitucionalismo Histórico, a trajetória de uma política tem uma dinâmica de retroalimentação positiva que reforça elementos desencadeados diante de momentos críticos. Mudanças políticas podem originar novas trajetórias, porém há elementos em sua essência que jamais deixaram de existir e que, pelo contrário, servem de feedback positivos para a continuidade de resquícios da trajetória inicial. Na política de recursos hídricos do Paraná, apesar de suas rupturas e mudanças no modelo de gestão, a gestão das águas em seus antecedentes tem raízes na estatização e centralização de poder de seus dois principais usos: energia elétrica e saneamento. Neste sentido, pode-se concluir que, apesar das insistentes tentativas de inserir a sociedade nas decisões referentes à gestão da água, há uma recentralização histórica de poder que habita a trajetória da política de recursos hídricos no Paraná. Na atual fase, tal centralização se caracteriza por uma coalizão que mescla, com status de interesse público, sob uma nova forma, interesses estatais e privados, mas mantém uma estrutura e processos políticos que pouco contribuem para a participação ativa da sociedade civil na política de recursos hídricos.

A situação encontrada no estado do Paraná, segundo a literatura, pouco difere da situação da maior parte dos estados brasileiros. Isso demonstra que, apesar dos significativos avanços formais gerados com a redemocratização na gestão das políticas públicas, a cultura política autoritária, a tecnocracia, a desigualdade, a privatização dos recursos públicos constituem-se em elementos ativos e preponderantes nas instituições de recursos hídricos no país. Dessa forma, pode-se esperar que, na transição de modelos de gestão da água em gestação nas últimas décadas, é grande a probabilidade que se desenvolvam mecanismos e instrumentos institucionais

que reproduzam e ampliem o poder de interesses novos e tradicionais em torno do controle centralizado. O estudo, esclarecimento e divulgação dos efeitos e interesses que se beneficiam desses mecanismos e interesses é fundamental para a elaboração de novas demandas e reformas no sentido de aumentar a capacidade da sociedade civil de intervir no processo decisório.

O Neoinstitucionalismo Histórico serviu de embasamento teórico para responder não apenas os objetivos deste trabalho, mas levantou novas questões a serem consideradas que podem contribuir para o aperfeiçoamento do estudo de processos políticos nas ciências sociais aplicadas. Sua visão de médio alcance contribuiu para que fossem levantados indícios de problemas institucionais, políticos, econômicos e sociais atrelados ao processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná. Este trabalho privilegiou uma abordagem geral desse fenômeno; novas pesquisas sobre casos específicos de implementação dos comitês seriam interessantes para confirmar os achados neste trabalho e apontar nuances particulares de casos individuais na forma de organização, de mobilização recursos e estratégias dos atores. Também seria interessante um estudo mais apurado das relações entre o órgão de gestão de recursos hídricos e as empresas COPEL e SANEPAR, na medida que podem mostrar tensões no interior do Estado quanto à forma de conduzir a política de recursos hídricos. A cobrança da água, iniciada recentemente, e a distribuição dos recursos arrecadados é uma outra frente de pesquisa, que pode revelar novas estratégias com grande efeito sobre as tendências de conformação do atual modelo de gestão. Por fim, a nova forma de associação entre o Estado e setor privado na gestão dos recursos hídricos, proporcionado pela parcial privatização de empresas públicas desde os anos 1990, precisa ser investigada em profundidade. A mercantilização da água, seja para a produção de energia, seja para o abastecimento e saneamento, alterou consideravelmente os interesses sobre o uso da água e a natureza da assimetria de poder no setor. Futuras pesquisas poderiam analisar como essa mudança, com o embaralhamento entre interesse estatal e interesse privado, vem afetando o processo político em torno do controle público e democrático dos recursos hídricos, o planejamento de grandes obras e a avaliação dos impactos sociais e ambientais das empresas “públicas”.

Neste sentido, novas pesquisas e estudos em profundidade são necessários para que se possa entender como esses obstáculos são conduzidos dentro das esferas governamentais no Estado e no país; até que ponto as contradições encontradas são formas de legitimação entre as relações de poder, principalmente no que se refere ao poder público diante da sociedade civil; de que forma a sociedade civil pode articular-se para ter condições de poder igualitárias dentro dos comitês e como se dá o jogo de interesses dessa arena institucional diante de um assunto tão complexo e multidisciplinar que é a água.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. Descentralização da gestão da água: porque os comitês estão sendo criados? **Ambiente e Sociedade**, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Convênio de Integração nº 021/2001 que entre si celebram a Agência Nacional de Águas e o Estado do Paraná**, tendo como executora a SUDERHSA e como interveniente a SEMA, com o objetivo de promover a gestão integrada dos recursos hídricos no âmbito das Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu e Alto Ribeira. Brasília, setembro 2001.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS / SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Documento Base de Referência. Brasília, julho 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Relatório de gestão 2002**. Brasília, 2003. p. 14.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Relatório de gestão 2003**. Brasília, 2004. p. 45
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Convênio nº 02/2005 que entre si celebram a ANA e a SUDERHSA**, visando a implementação da gestão de recursos hídricos nas Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu / Afluentes do Alto Ribeira e do Rio Tibagi. Brasília, 22 jun. 2005.
- Agência Estadual de Notícias do Paraná. Disponível em <<http://www.aen.pr.gov.br/>>. Acesso em 2013.
- ANA. Plano nacional de recursos hídricos: documento base de referência. 2003 Disponível em: <http://www.ana.gov.br/pnrh_novo/Multimedia_PNRH_ANA/DBRCap3.Pdf>. Acesso em 25 de abril de 2013.
- ANA. Evolução da organização e implementação da gestão de bacias no Brasil. Brasília, 2002.
- ANDREOLI, C. V. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira: O Setor Público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 10-31, out./dez. 1992.
- AQUIFERO GUARANI. **O Aquífero Guarani para a Região de Londrina**. Disponível em: <www.uel.br/projetos/aquiferoguarani/>. Acesso em: 22 fev. 2013.
- ARRUDA, G. Rios e governos no Estado do Paraná pontes, “força hidráulica” e a era das barragens. **Varia Historia**, Belo Horizonte, vol. 24, nº 39, pp. 153-175, jan./jun. 2008.
- BARLEY, S.; TOLBERT, P. Institutionalization and Structuration: Studying the links between action and institution. **Organization Studies**, Londres, pp. 93-117, 18 Jan. 1997
- BERNARDI, B.B. O Conceito de Dependência da Trajetória (path dependence): definições e controvérsias históricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**, 12ª ed. BSB: UnB, 2002. 77

BRAGA, B.; REBOUÇAS, A. **Águas Doces no Brasil**. Capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2002. 703 p.

BRAGA, B. et al. **Introdução à engenharia ambiental**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

BRASIL. Lei Federal nº 9.433/97. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 jan. 1997.

BRASIL. **Resolução Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 13**, de 25. set. 2000. Estabelece diretrizes para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.cnrh-srh.gov.br/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil**, Brasília: Agência Nacional de Águas, 2002. 64 p. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2011**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

BRUNDTLAND, G. **Nosso futuro comum**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CAMPOS, V; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente e Sociedade**, v. XIII, n. 2, pp. 365-38, jul./dez.2010.

CASTRO, L. **A gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Alto Iguaçu-PR**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR. 2005.

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideologia neoliberal y la memoria histórica. **Cuadernos del Cendes**, v. 22, n. 59, pp. 1-21, mai./ago. 2005.

CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 207, pp. 93-112, jan./fev. 2007.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia**. Ed. Ática: São Paulo, 2000.

CRUBELLATE, J. M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas e teoria institucional em organizações. **Revista de Administração Contemporânea Edição Especial**, v. 1, 2007, pp. 199-222.

COLLIER, R.; COLLIER, D. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. **Shaping the political Arena**. Princeton University Press: USA, 1991.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2º ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COPATI. Consórcio Para a Proteção Ambiental do Tibagi. **COPATI e sua História**. Disponível em:

<www.copati.org.br/copati/historia>. Acesso em: 10 nov. 2011.

COPEL. Balanço Energético do Paraná 2010. Curitiba: COPEL, 2011.

_____. Balanço Energético do Paraná 2011. Curitiba: COPEL, 2012.

_____. Demonstrações Contábeis 2007. Curitiba: COPEL, 2008.

_____. Demonstrações Contábeis 2008. Curitiba: COPEL, 2009.

_____. Demonstrações Contábeis 2009. Curitiba: COPEL, 2010

_____. Demonstrações Contábeis 2010. Curitiba: COPEL, 2011.

_____. Demonstrações Contábeis 2011. Curitiba: COPEL, 2012.

_____. Demonstrações Contábeis 2012. Curitiba: COPEL, 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. 2º ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Capítulo 02 – Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. e GUERRA, A. J. T. **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

DIMAGGIO, P; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, pp. 147-160, abr. 1983.

DRUMMOND, J. A. A Legislação Ambiental Brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente & Sociedade**, nº 3-4, pp. 127-148. 2º semestre 1998 e 1º semestre de 1999

DRYZEC, J.; DUNLEAVY, P. **Theories of the Democratic State**. Palgrave Macmillan. Cap. 11. Environmental Theory of the State. pp. 243-268. 2009.

DUARTE, T. A Possibilidade da Investigação a 3: Reflexões sobre Triangulação (Metodológica).

Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – CIES, e-Working Paper, n. 60, 2009.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria Especial de Assuntos de Meio Ambiente. **Paraná – 92 Perfil Ambiental e Estratégias**. Secretaria Especial de Assuntos de Meio Ambiente, Curitiba, 1991.

ESTADO DO PARANÁ. **Mensagem Apresentada pelo Exmo. Sr. Governador Manoel Ribas a Assembléia Legislativa do Estado**. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, de Plácido e Silva & Cia Ltda., 1935.

FARIA, C.A.P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciência Social**, v. 18, n. 51, pp. 21-29, fev./2003.

FERNANDEZ-ALLES, M., VALLE-CACREBA, R. Reconciling institutional theory with organizational theories. How neoinstitutionalism resolves five paradoxes. **Journal of Organizational Change Management**, v. 19, n.º 4, pp. 503-517, 2006.

FERREIRA, G. L. B.; FERREIRA, N. B. Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. In: XIII SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 2006, Bauru. **Anais do XIII SIMPEP**, Unesp. Disponível em: <<http://www.simpep.feb.unesp.br>>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v.1, n.3, pp. 107-127, set./dez.1996.

FLORES, R.; MISOCZKY, M. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba. **Revista de Administração Pública (RAP)**, n.º 42, pp. 109-131. Rio de Janeiro-RJ, jan./fev.2008.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Tese de doutorado em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha. 2000.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, pp. 211-259, jun./2000.

GODOI, C. K; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOLDIN, A. J. Waterpolicy in South Africa: trust and knowledge as obstacles to reform. **Review of Radical Political Economics**, v. 42, n. 2, pp. 195-212. Sage Publications. Disponível em <<http://trp.sagepub.com>>. Acessado em 24 de maio de 2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three New Institutionalism. **Political Studies**, v. XLIV, n. 5, pp. 936-957, Dec. 1996.

_____. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, n. 58, pp. 193-224, 2003.

HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, nº 55, pp. 30-41, nov./2001.

IAP. Instituto Ambiental do Paraná. **Legislação ambiental**. Disponível em: <www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=276>. Acesso em: 20 julho de 2013.

IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics Society**, v. 26, n. 1, pp.5-34, Sage Publication, Mar./1998.

Instituto das Águas do Paraná. Comitês de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <<http://www.aguasparana.pr.gov.br/>>.

IORIS, A. Water resources development in the Sao Francisco River Basin (Brazil): Conflicts and management perspectives. **Water International**, v. 26, n. 1, pp. 24-39, Mar./2001.

IPARDES. Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

Participação do

Setor Público na Economia Paranaense, Relatório de Pesquisa nº 1: Dimensão e Estrutura da Receita e Despesa do Setor Público Estadual. Curitiba: Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1980.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Série Retrospectiva do Paraná:** Atlas Histórico da Indústria (1940/1980). Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1993.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Crescimento, Reestruturação e Competitividade Industrial no Paraná (1985-2000)**. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Mapas – Base Física, Ambiental, Econômica e Social**. Disponível em: < www.ipardes.pr.gov.br/ >. Acesso em: 05 janeiro de 2011.

JACOBI, P. **Meio ambiente e sustentabilidade:** O complexo desafio da sustentabilidade. São Paulo: FEA – USP, 2002. Disponível em: <<http://www.michelonengenharia.com.br> >. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

JACOBI, P; FRACALANZA, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 11-12, pp. 41-49, jan./dez. 2005.

JACOBI, P. R. **Participação na gestão ambiental no Brasil:** os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-37-2.

JACOBI, P.; THEODORO, H. D.; SOARES, S. **Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos:** qual a posição da gestão das águas no Brasil? In: IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília-DF. 2008.

JANICKE, M. Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison. **Free University of Berlin**, Schwendenerstrasse 53, W-IO00 Berlin 33, Germany. Vol. 12. n. 1. 1992. pp. 47-58.

LEAL, M. S. **Gestão ambiental de recursos hídricos: princípios e aplicações**. Rio de Janeiro: CPRM, 2000.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v. VI, n. 2, jul.dez.2003.

MACHADO, E. S. Introdução à História de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Paraná. In: **Anais Simpósio Internacional de Gestão de Recursos Hídricos**, 1998, Gramado. Gramado: Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

MACHADO-DA-SILVA, C; FONSECA, V. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIREIRA, M.; OLIVEIRA. **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, pp. 734-749, Sep. 1984.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 16, n. 31, pp. 121-142, nov. 2008.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, pp.1-4, Feb./1995.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999.

MEYER, J. W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, pp. 340-363, 1977.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico da Gestão Ambiental nas Unidades da Federação: Relatório Final**. Estado do Paraná: Brasília, 2001.

MME. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2022**. Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2013

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.

NI, X.; WU, Y.; LU, J.; WILSON, C. Scenario analysis for sustainable development of Chongming Island: Water resources sustainability. **Science of the Total Environment**, v. 439, pp. 129-135, 2012. Elsevier Publications.

NOVAES, R.; JACOBI, P.; MONTEIRO, F.; EDUARTE, M.; CASTELLANO, M.; ROMAGNOLLI, R. **Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, S.P.** In: Encontro Nacional da ANPPAS, Indaiatuba-SP. 2004

O'CONNOR, J. **The Fiscal Crisis of the State**. New York: St. Martin's Press, 1973.

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 113 de 1948**. Cria o Departamento de Águas e Energia Elétrica.

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 14.947 de 1954**. Dispõe sobre a organização de sociedade de economia mista sob a denominação de Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL).

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 48.878 de 1964**. Autoriza o poder executivo a constituir uma sociedade por ações com a denominação social de Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR).

PARANÁ. **Decreto Estadual N.º 3.209 de 1973**. Altera a denominação do Departamento de Águas e Energia Elétrica para Administração de Recursos Hídricos (ARH).

PARANÁ. **Decreto – Lei nº 5.316, de 17 de abril de 1974**. Aprova o Regulamento da Lei nº 6.513, de 18 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a proteção dos recursos hídricos contra agentes poluidores. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1974.

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 5.956 de 1978**. Criação da Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA).

PARANÁ. **Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979**. Institui o Sistema de Proteção do Meio Ambiente, contra qualquer agente poluidor ou perturbador, com aplicação e fiscalização pela Administração dos Recursos Hídricos - ARH, e adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1979.

PARANÁ. **Decreto – Lei nº 857, de 18 de junho de 1979**. Regulamenta a Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979, que institui o Sistema de Proteção do Meio Ambiente. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1979.

PARANÁ. **Programa Estadual de Meio Ambiente – 1ª Aproximação**. Governo do Paraná, Curitiba, 1984.

PARANÁ. **Decreto Estadual N.º 4141**. Criação do Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 10.066 de 1992**. Criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA).

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 11.352 de 1996**. Criação da Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA).

PARANÁ. **Resolução SEMA nº 31, de 24 de agosto de 1998**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, autorização ambiental, autorização florestal e anuência prévia para desmembramento e parcelamento de gleba rural. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1998.

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 12.726 de 1999**. Instaura a Política Estadual de Recursos Hídricos do Paraná.

PARANÁ. **Decreto nº 2.317, de 15 de julho de 2000**. Regulamenta competências da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como órgão executivo gestor e coordenador central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGH/PR, e adota outras providências.

PARANÁ. **Decreto n.2.135, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o processo de instituição de Comitês de bacia hidrográfica e adota outras providências.

PARANÁ. **Decreto n. 2.316, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta a participação de organizações Cíveis de Recursos Hídricos, de que trata o art.43 da Lei Estadual n.12.726/99, no Sistema estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR e adota outras providências.

PARANÁ. **História Administrativa do Paraná (1948/1998):** Criação, Competências e alterações das Unidades Administrativas do Estado. Curitiba: Imprensa Oficial/DEAP, 2002.

PARANÁ. **Lei Estadual N.º 16.242 de 2009.** Criação do Instituto das Águas do Paraná e extinção da SUDERHSA.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico em la ciência política contemporânea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, pp.7-36. 2008.

PINTO, I. C. M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PORTO, M.; PORTO, R.; AZEVEDO, L. A participatory approach to watershed management: The Brazilian system. **Journal of the American Water Resources Association**, v. 35, n. 3, pp. 675-683. 1999.

RAMOS, M. **Gestão de Recursos Hídricos e Cobrança pelo Uso da Água.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – EBAPE, 2011.

ROORDA, M. **A construção da lei de recursos hídricos do estado do Paraná e sua implementação.** Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gerenciamento Municipal de Recursos Hídricos, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista, Departamento de Hidráulica e Saneamento, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

ROTH, A. La implementación de las decisiones. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá: Ediciones Autora, 2002.

SANEPAR. Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis. Governo do Estado do Paraná, 2007.

_____. Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis. Governo do Estado do Paraná, 2008.

_____. Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis. Governo do Estado do Paraná, 2009.

_____. Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis. Governo do Estado do Paraná, 2011.

_____. Relatório Anual de Administração e Demonstrações Contábeis. Governo do Estado do Paraná, 2012.

SCHÖNE, C. M. A. **Processo de criação e implementação dos organismos de gestão de água e solo na região metropolitana de Curitiba**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, Santa Catarina, 2004.

SEMA. **Bacias Hidrográficas do Paraná: Série Histórica**. Governo do Estado do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: < <http://www.sema.pr.gov.br> >. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

SILVA, U. P. A. **Análise da importância da gestão participativa dos recursos hídricos no Ceará: um estudo de caso**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2004. Disponível em:< <http://portal.cogerh.com.br> >. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

SOUZA, B. Políticas Públicas e Teoria Neoinstitucional: Validades e Aplicações. Encontro de Administração Pública e Governança (Enap/ Anpad). Vitória-ES, nov.2010.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, pp. 15-20, fev./2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n. 39, pp. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, pp. 20-45, jul./dez. 2006.

STEINMO, S. What is Historical Institutionalism? In: PORTA, D.; KEATING, M. **Approaches in the Social Science**, Cambridge UK: Cambridge University Press, 2008.

STETTER, S.; HERSCHINGER, E.; TEICHLER, T.; ALBERT, M. Conflicts about water: securitizations in a global context. **Cooperation and Conflict**, v. 46, n. 4, pp. 441-459. 2011. Sage Publications. Disponível em <<http://cac.sagepub.com>>. Acessado em 24 de maio de 2013.

SUREHMA. Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. **Problemática Ambiental do**

Estado do Paraná. Curitiba: Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente,1979.

SUREHMA. Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. **Relatório de Atividades da SUREHMA – 1987/1990**. Curitiba: Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente,1990.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S; HARD, C; NORD, W. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2012.

USINA BINACIONAL DE ITAIPU. Disponível em <<http://www.itaipu.gov.br/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

VICTORINO, V. I. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. **Ambiente & Sociedade**, v. VI, n. 2, jul./dez. 2003.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 5, n.1, pp. 61-70, jan./abr. 2002. Disponível em:
<http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:jH5M1_vMtJEJ:scholar.google.com/+pesquisa+explorat%C3%B3ria&hl=pt-BR&as_sdt=0,5>. Acessado em: 14 de julho de 2013.

ZUCKER, L. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 4, pp. 726-743, 1977.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Documentos dos comitês de bacias hidrográficas do Paraná coletados em fevereiro de 2013 no site do Instituto das Águas do Paraná.

<u>COMITÊS</u>	<u>ATAS</u>	<u>OUTROS DOCUMENTOS</u>
Rios Cinza, Itararé, Paranapanema I e II*	Ata da 2ª Reunião Ordinária 26 de outubro de 2010	Regimento Interno - aprovado em 18 de maio de 2010
	3ª Reunião Ordinária - 15 de abril de 2011	Composição Mandato - 2012 2014
	4ª Reunião Ordinária - 8 de dezembro de 2011	DECRETO Nº 5427 - 22 09 2009 - Institui o Comitê
	1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 14 de Abril de 2012	
	5º REUNIÃO ORDINARIA - 08 de fevereiro de 2012	
Baixo Iguaçu	Indisponível até a data presente.	RESOLUÇÃO Nº 74 CERH PR Aprova a proposta de instituição do Comitê dos Afluentes do Baixo Iguaçu Composição da Diretoria
Baixo Paranapanema	Ata da 1ª Reunião Ordinária - 01 de agosto de 2007	Termo de Referência para elaboração do Plano de Bacia - 12ª Reunião
	Ata da 2ª Reunião Ordinária - 22 de agosto de 2007	Pauta da 13ª Reunião Ordinária - 28 de junho de 2012
	Ata da 3ª Reunião Ordinária - 29 de agosto de 2007	Regimento interno das Câmaras Técnicas, Educação Ambiental, Grupos de Estudos e Comissões Especiais
	Ata da 4ª Reunião Ordinária - 05 de setembro de 2007	Regimento Interno do Comitê das Bacias Hidrográficas do Pirapó, Paranapanema 3 e Paranapanema 4
	Ata da 6ª Reunião Ordinária - 8 de outubro de 2008	01 2012 - Cria a Câmara Técnica de Acompanhamento do Plano de Bacia
	Ata da 7ª Reunião Ordinária - 2 de abril de 2009	02 2012 Indicação dos membros CBH - PARANAPANEMA representantes do Poder Público Municipal, Usuários e Entidades Cíveis de Recursos Hídricos
	Ata da 8ª Reunião Ordinária - 12 de agosto de 2009	

	Ata da 9ª Reunião Ordinária - 5 de abril de 2010	
	Ata da 10ª Reunião Ordinária - 29 de abril de 2010	
	Ata da 11ª Reunião Ordinária - 20 de julho de 2011	
	Ata da 12ª Reunião Ordinária - 9 de dezembro de 2011	
	Ata da 13ª Reunião Ordinária - 28 de junho de 2012	
Paranapanema	Indisponível até a data presente.	Indisponível até a data presente.
Alto Iguaçu e afluentes Alto Ribeira	Ata da II Reunião Extraordinária - 12 de junho de 2006	Enquadramento - considerações
	Ata II Reunião Ordinária - 26 de maio de 2006	Informações do Plano de Bacia
	Ata III Reunião Ordinária - 12 de dezembro de 2006	Informativo sobre o Comitê das Bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira (COALIAR)
	Ata IV Reunião Ordinária - 01 de outubro de 2007	Lista de membros do Comitê do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira 1º MANDATO
	Ata V Reunião Ordinária - 17 de dezembro de 2007	Lista de membros do Comitê do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira 2º MANDATO
	VI Reunião Ordinária - 06 de agosto de 2008	Lista de membros do Comitê do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira 3º MANDATO
	VII Reunião Ordinária - 09 de setembro de 2008	Regimento interno 2006 01
	Ata - VIII Reunião Ordinária - 05 de novembro de 2009	Regimento interno 2012 2
	IX Reunião Ordinária - 14 de maio de 2010	RESOLUÇÃO Nº 01 COALIAR de 12 de junho de 2006
	X Reunião Ordinária - 10 de dezembro de 2010	RESOLUÇÃO Nº 01 COALIAR de 23 de março de 2007
	XI Reunião Ordinária - 26 de abril de 2011	Lista de Presença da II Reunião Extraordinária - 12 de junho de 2006
	XII Reunião Ordinária - 12 de dezembro de 2011	Lista de Presença II Reunião Ordinária - 26 de maio de 2006
	13ª Reunião Ordinária - 05 de Dezembro de 2012	Lista de Presença III Reunião Ordinária - 12 de dezembro de 2006

	XIV Reunião Ordinária - 11 de junho de 2013	Lista de Presença V Reunião Ordinária - 17 de dezembro de 2007
		VI Reunião Ordinária - 06 de agosto de 2008
		VII Reunião Ordinária - 09 de setembro de 2008
		Lista de Presença - VIII Reunião Ordinária - 05 de novembro de 2009
		IX Reunião Ordinária - 14 de maio de 2010
		X Reunião Ordinária - 10 de dezembro de 2010
		XI Reunião Ordinária - 26 de abril de 2011
		XII Reunião Ordinária - 12 de dezembro de 2011
		13ª Reunião Ordinária - 05 de Dezembro de 2012
		XIV Reunião Ordinária - 11 de junho de 2013
		Plano de Bacia
Tibagi	Ata da 1ª Reunião Ordinária - 11 de julho de 2002	Membros do Comitê da Bacia do Tibagi
	Ata da 2ª Reunião Ordinária - 07 de agosto de 2002	Regimento interno aprovado em 07 de agosto de 2002
	Ata da 3ª Reunião Ordinária - 09 de outubro de 2002	Regimento interno aprovado em Abril de 2012
	Ata da 4ª Reunião Ordinária - 05 de novembro de 2002	Anexo I da 14ª Reunião Ordinária - 27 de novembro de 2008
	Ata da 5ª Reunião Ordinária - 22 de julho de 2004	Listas de Presença
	Ata da 6ª Reunião Ordinária - 09 de setembro de 2004	
	Ata da 7ª Reunião Ordinária - 05 de novembro de 2004	
	Ata da 8ª Reunião Ordinária - 31 de maio de 2006	
	Ata da 9ª Reunião Ordinária - 28 e julho de 2006	
	Ata da 10ª Reunião Ordinária - 04 de outubro de 2006	

	Ata da 11ª Reunião Ordinária - 29 de novembro de 2006	
	Ata da 12ª Reunião Ordinária - 21 de setembro de 2007	
	Ata da 13ª Reunião Ordinária - 16 de abril de 2008	
	Ata da 14ª Reunião Ordinária - 27 de novembro de 2008	
	Ata da 15ª Reunião Ordinária - 18 de março de 2009	
	Ata da 16ª Reunião Ordinária - 19 de agosto de 2009	
	Ata da 1ª Reunião Extraordinária - 20 de Abril de 2010	
	Ata da 17ª Reunião Ordinária - 10 de março de 2010	
	Ata 18ª Reunião Ordinária - 18 de agosto de 2011	
	Ata 19ª Reunião Ordinária - 7 de dezembro de 2011	
	Ata - 20ª Reunião Ordinária - 10 de abril de 2012	
	Ata - 21ª Reunião Ordinária - 13 de junho de 2012	
Paraná 3	Ata da 1ª Reunião Ordinária - 26 de novembro de 2004	Regimento Interno março 2013
	Ata da 2ª Reunião Ordinária - 07 de abril de 2005	Composição dos membros do comitê
	Ata da 3ª Reunião Ordinária - 29 de junho de 2005	
	Ata da 4ª Reunião Ordinária - 22 de setembro de 2005	
	Ata da 5ª Reunião Ordinária - 22 de março de	

	2007	
	Ata da 6ª Reunião Ordinária - 06 de junho de 2007	
	Ata da 7ª Reunião Ordinária - 07 de março de 2008	
	Ata da 8ª Reunião - 03 de julho de 2008	
	Ata da 9ª Reunião Ordinária - 04 de março de 2009	
	Ata da 10ª Reunião Ordinária - 6 de dezembro de 2011	
	Ata da 13ª Reunião Ordinária - 13 de março de 2012	
Rio Jordão	Ata da 1ª Reunião Ordinária - 28 de agosto de 2002	Composição dos membros
	Ata da 3ª Reunião Ordinária - 20 de novembro de 2002	Regimento Interno aprovado no dia 28 de Agosto de 2002
	Ata da 5ª Reunião Ordinária - 10 de dezembro de 2003	Membros do Comitê da Bacia do Jordão
	Ata da 6ª Reunião Ordinária - 06 de agosto de 2004	
	1ª Reunião Ordinária - 20 de março de 2008	
	Ata da 1ª Reunião Ordinária - 4 de Junho de 2012	
Baixo Ivaí	Ata da 2ª Reunião Ordinária - 31 de julho de 2012	Membros do Comitê
		Regimento Interno
		RESOLUÇÃO Nº 002 2012 - CRIA A CÂMARA TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista

1. Descreva a trajetória da política de recursos hídricos no Paraná.
2. O que mais influenciou a criação de uma política de recursos hídricos?
3. Quais foram os momentos mais significativos da política de recursos hídricos do Paraná?
4. A PRHP ainda não está completamente implementada correto? Neste sentido, quais foram os principais obstáculos deste cenário?
5. O que dificulta a instalação e funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas no Paraná?
6. Dá para afirmar que desde o começo da política, há grupos contra e a favor de sua implementação?
7. Quais as instituições são favoráveis e desfavoráveis à implementação da política no que se refere ao funcionamento dos comitês?
8. Quais os principais desafios e tendências da gestão das águas no Paraná? Fale sobre os últimos anos e o futuro desta gestão.
9. Qual a diferença entre a PRHP e dos outros Estados?