

A Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo: condições para o seu surgimento e a sua implementação

Maria Lucia G. Borba
Monica F. A. Porto

RESUMO: No Brasil, estudos sobre políticas públicas focalizam, sobretudo, o conteúdo de políticas e não seu surgimento e implementação. Este artigo, ao contrário, trata dos processos que levam à formulação de políticas públicas em geral e, em particular, das condições que favoreceram o surgimento da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, instituída através da Lei 7663 de 1991, e de seu princípio da adoção da bacia hidrográfica como a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento. A partir de um referencial teórico sobre o surgimento e a formulação de políticas públicas, a pergunta que o artigo procura responder é: “quais os principais fatores que influenciaram o surgimento, em São Paulo, da Política Estadual de Recursos Hídricos e a sua implementação?” Focaliza, portanto, não o seu conteúdo, mas sim os processos que influenciaram o seu surgimento, as condições que favorecem sua implementação e os entraves que a obstaculizam. A análise se apóia, principalmente, no referencial que proporciona o ‘neo-institucionalismo’. Conclui que as condições para o surgimento da Lei paulista e sua implementação se interconectam e se mesclam em um universo de influências, sobretudo por parte de grupos de experts e de pressão e por arranjos político-institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Política Estadual de Recursos Hídricos; São Paulo.

ABSTRACT: In Brazil, studies on public policies tend to focus in the analysis of their contents rather than in the processes leading to their formulation and the evaluation of their implementation. On the contrary, this article refers to the processes motivating the formulation of public policies in general and, in particular, of the 1991 São Paulo State Water Resources Policy and of its basic principle: the adoption of the river basin as the planning and managing territorial unity. Based on theoretical references on Public Policy formulation processes, the paper tries to answer the following question: which are the main factors affecting the formulation and the implementation of the São Paulo State Water Resources Policy? Therefore, the objective of this paper is not an analysis of the policy itself but rather an analysis of the processes influencing its formulation and the conditions facilitating and hindering its implementation. Based mainly in the ‘neo-institutionalism’ theory, the article concludes that the conditions influencing the origins of the Policy and the difficulties for its implementation are interconnected in a universe of influences mainly by experts and pressure groups and by institutional arrangements.

KEY-WORDS: Public Policies; State Water Resources Policy; São Paulo.

INTRODUÇÃO

No Brasil, crescente atenção vem sendo dada à análise de Políticas Públicas. Ainda que importantes, estes estudos tendem a concentrar-se mais na análise do conteúdo das políticas do que no processo da sua formulação e na avaliação da sua implementação. Numa tentativa de contribuir para diminuir essa lacuna, a partir de um referencial teórico sobre o surgimento e a formulação de políticas públicas, a pergunta que o artigo procura responder é: “quais são os principais fatores que influenciaram o surgimento, em São Paulo, da Política Estadual de Recursos Hídricos e a sua implementação?”

OBJETIVO E METODOLOGIA

O objetivo deste artigo é uma análise crítica dos processos que levam à formulação de políticas públicas em geral, e, em particular, que contribuíram para a formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, instituída através da Lei 7663 de 1991, aqui denominada a Lei Paulista das Águas, e de seu princípio da adoção da bacia hidrográfica como a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento. Procura, ainda, fazer uma análise da implementação desta Política. O artigo utilizou-se de referencial bibliográfico para a análise da área de estudo em políticas públicas buscando apoio,

sobretudo, dos teóricos do ‘neo-institucionalismo’. Foram estudados documentos relativos à legislação e à gestão de recursos hídricos, instrumental que permitiu uma análise comparativa entre os modelos teóricos abordados e fatos históricos que se sucederam, investigando naqueles os conceitos que podem explicar estes e suas conseqüências para o surgimento da Lei Paulista das Águas.

PROCESSOS QUE PODEM LEVAR À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender os processos que podem levar à formulação de políticas públicas em geral, e que contribuíram para o surgimento da Lei Paulista das Águas em particular, o artigo procurou pesquisar a influência de pesquisas, de instituições, de grupos de pressão e de estilos políticos no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

A pesquisa e a formulação de políticas públicas

No Brasil, a pesquisa em políticas públicas vem ganhando espaço entre os órgãos governamentais e os centros de pesquisa. Ainda que na academia a pesquisa em políticas públicas tenha crescido em qualidade e volume, é escassa a acumulação do conhecimento nessa área de pesquisa como conseqüência da falta de envolvimento da comunidade de pesquisadores na construção de um programa sistemático de pesquisa. Os estudos sobre políticas públicas existentes concentram-se mais na análise de seu conteúdo do que no processo da sua formulação, da sua implementação e avaliação, tendência que pode reverter-se dado o espaço que se está abrindo para essa discussão em foros científicos (Faria 2003; Souza, 2003).

Entretanto, ainda predomina o papel do Estado que, através de seus órgãos, tem sido o principal protagonista da formulação de políticas públicas. Com efeito, são os órgãos governamentais que dão a maior contribuição para a formulação de políticas públicas, chegando, inclusive, a pautar programas de pesquisa acadêmica. Sem dúvida um personagem importante, é evidente que o Estado pode beneficiar-se de uma relação mais estreita com a sociedade acadêmica e com os centros de pesquisa para a formulação e a implementação de políticas públicas. Estas, nessa relação, passariam a contar com resultados de pesquisas sistemáticas acolhidos pelo Estado, a quem compete propiciar os arranjos institucionais para a sua formulação e implementação.

Por outro lado, discussões e estudos recentes sobre a interface entre ciência e formulação de políticas públicas revelam que o conhecimento gerado resultante de pesquisas não está chegando aos formuladores de políticas de maneira eficiente, o que pode levar a, inclusive, sua não implementação. A dificuldade reside, principalmente, no fato de a comunidade de formuladores de políticas públicas não se identificar explicitamente como um ‘cliente’, fazendo com que o diálogo e os canais de comunicação não sejam os ideais para assegurar um fluxo de informação eficiente.

A importância dessa relação ciência-formulação de políticas é preocupação que não se limita ao Brasil. Em 2002 o Conselho Canadense de Ministros de Meio Ambiente coordenou a organização de um debate sobre a conexão entre a ciência e a política como a chave para atualizar o conhecimento de formuladores de políticas sobre as recentes descobertas de pesquisas na academia e centros independentes de pesquisa (Rosemond et al, 2003).

As instituições e a formulação e a implementação de políticas públicas

Além da contribuição da pesquisa, também as normas, os procedimentos, os protocolos, as regras formais ou informais, a cultura e a vida da comunidade política e econômica podem moldar o comportamento dos atores e influenciar a formulação e implementação de políticas públicas (Hall e Taylor, 2003; Souza, 2006). Essas ideias são defendidas pelos modelos propostos pelos teóricos do ‘neo-institucionalismo’, em suas várias vertentes.

O neo-institucionalismo histórico

O neo-institucionalismo histórico preocupa-se com a maneira como as instituições histórica e socialmente construídas afetam as estratégias, as metas dos atores, a distribuição do poder entre eles e os resultados em termos das decisões políticas (Labra, 1999: 139).

Para os teóricos desta escola de pensamento, a comunidade política e as estruturas econômicas interagem muitas vezes em conflitos, os quais chegam a estruturar o comportamento coletivo e, conseqüentemente, seus resultados. Dão ênfase ao impacto que esses conflitos podem ter sobre o comportamento de instituições e as políticas públicas, e chegam a estruturar as relações entre sociedade civil, legisladores e órgãos governamentais.

Nessa interação, surgem as assimetrias de poder entre as instituições e os comportamentos dos vários grupos de interesse, estes formados por indivíduos com ou sem uma visão estratégica, mas que influenciam as instituições e vice-versa. Por sua vez, as instituições revelam-se possuidoras de um poder de influência superior, exercido de maneira diferente frente aos vários grupos sociais: uns ganham mais que outros.

Além da contribuição das instituições para a determinação de situações políticas e das políticas públicas daí decorrentes, os teóricos do neo-institucionalismo histórico consideram ainda a contribuição dos valores, das ideias, da visão de mundo, dos modelos de comportamento socialmente aceitos e os sentimentos. Neste contexto, o desenvolvimento histórico, através da trajetória percorrida pela sociedade na sua formação, manutenção e reprodução, contribui para os arranjos político-cultural-econômicos estruturados em crenças e valores herdados do seu passado (Hall e Taylor, 2003).

O neo-institucionalismo da escolha racional

Os teóricos do neo-institucionalismo da escolha racional postulam que os atores se comportam de maneira a satisfazer as suas preferências, revelando conduta estratégica, calculista e utilitária para obtenção de um resultado, mesmo que este não atenda ao interesse público. Muitas vezes essa situação surge da ausência de arranjos institucionais que possibilitariam uma alternativa de comportamento para realizar o interesse da coletividade. Nesse cálculo estratégico, ao pressionar por políticas públicas, os atores também tomam em consideração o comportamento provável de outros.

O neo-institucionalismo sociológico

Os teóricos do neo-institucionalismo sociológico consideram as práticas associadas à cultura, em contraposição às estruturas burocráticas organizadas, para alcançar eficiência. Definem instituições não só como normas, regras e procedimentos formais, mas também como símbolos, padrões morais e o conhecimento imbuído de significação para guiar a conduta humana. Descrevem a motivação não só através da busca da satisfação pessoal, mas através de modos 'socialmente apropriados'. Sustentam a ideia de que as organizações buscam novas práticas institucionais para aumentar sua legitimidade social, procurando guiar-se por valores reconhecidos num ambiente

cultural mais amplo, ainda que esses colidam com o cumprimento de metas formais.

O aporte dessas correntes do neo-institucionalismo na formulação de políticas públicas

Ainda que se posicionem como escolas independentes entre si, essas correntes de pensamento são complementares já que seus postulados se interconectam. Todas elas focalizam a relação entre o comportamento de grupos sociais ou indivíduos e as instituições, interagindo e moldando-se. Isso revela o fato de que não só os grupos sociais e os indivíduos influenciam políticas públicas, mas o fazem interagindo com as normas, regras, procedimentos formais ou informais que organizam a vida das instituições.

Conflitos que estruturam o comportamento político e econômico, enfatizados em assimetrias pelo neo-institucionalismo histórico, ocorrem devido ao acesso desigual ao poder e aos recursos escassos. Daí a contribuição do neo-institucionalismo ao estudo das políticas públicas, já que a sua formulação está intimamente relacionada com a administração desses conflitos.

Grupos de interesse e a formulação de políticas públicas

Outro referencial relevante para a reflexão sobre o processo de formulação de políticas públicas é desenvolvido por Faria (2003) ao destacar a existência de três correntes de atores e de questões no processo de formulação de políticas públicas: (1) atores que identificam informações sobre questões problemáticas e definições por vezes diversas e conflitantes para solucioná-las; (2) atores que propõem soluções para resolver os diferentes problemas através de *policiês* ou políticas públicas; (3) atores que se unem em grupos de pressão, ou em grupos que forcem mudanças junto ao poder legislativo e ao poder executivo e que tendem a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, a *politics* ou política.

Essas correntes atuam de forma independente, mas, em ocasiões específicas, interagem e contribuem para mudanças na situação vigente através de políticas públicas inovadoras. Chegam a formar grupos de atores sociais e redes com interesses comuns, através de ideias e do conhecimento, dando relevante contribuição para a formulação de políticas públicas. Muitas de suas ações se transformam em *advocacy coalitions*, ou coalizões defensoras de determinados temas merecedores de intervenção, quase sempre influenciadas pelas *comuni-*

dades epistêmicas, detentoras de ideias e conhecimentos. Trata-se de grupos “com *expertise* e competência reconhecida em um domínio específico e um *authoritative claim* quanto ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue-area*” (Haas, apud Faria, 2003, p: 26). Através do conhecimento e de um conjunto de ideias dele resultante, influenciam a formulação de políticas públicas.

Ao dar maior importância ao conhecimento que resulta em ideias, essa abordagem é distinta daquela mais tradicional que evoca a existência de um ‘triângulo de ferro’ composto de burocratas, políticos e grupos de interesses que monopolizam a formulação de políticas públicas. É também distinta da noção de ‘pentágono de ouro’, que adiciona aos três atores do ‘triângulo de ferro’ as influências exercidas pelos agentes de mercados financeiros globais e pelos atores não governamentais de atuação transnacional.

Como estilos políticos influenciam a formulação de políticas públicas

A importância dos estilos políticos na formulação de políticas públicas, tema desenvolvido por Frey (2000), afeta a dimensão institucional, já que esta obedece a especificidades das diferentes sociedades. No caso do Brasil, o estilo político se traduz naquele próprio de ‘democracias não consolidadas’, no entender deste autor.

Segundo esta abordagem, e retomando conceitos já expostos na seção anterior, as dimensões da análise de políticas públicas podem ser identificadas como a) o conteúdo de uma política ou *policy*; b) a dimensão institucional ou *polity*, que se relaciona com a ordem do sistema político, jurídico e a estrutura do sistema administrativo; e c) o processo político ou *politics*, em geral de caráter conflituoso quanto a interesses e objetivos a serem alcançados. Essas três dimensões podem ou não interagir, mas se completam na interação e uma pode influenciar outra(s). Um exemplo dado é o fato de que a política (*policy*) pode determinar o processo político (*politics*) que por sua vez se baseia em determinado arranjo institucional consolidado e estável (*polity*) contribuindo para o êxito na adequação e implementação da política pública.

Arranjos institucionais estáveis ou instáveis são características de estilos políticos diferentes. No Brasil, mudanças no quadro político levam a rupturas e a transformações radicais das estruturas político-administrativas e a arranjos institucionais instáveis.

Essa instabilidade é consequência de fatores culturais, comportamentais, emocionais, de valores de atores políticos, e moldam as políticas públicas e seus programas. Da mesma maneira, padrões de comportamento público como clientelismo, paternalismo e corrupção chegam a influenciar o processo de formulação e o próprio conteúdo de políticas públicas. Souza (2003) também menciona a programação de tópicos para a pesquisa de políticas públicas a um estilo dominante de governo e a processos políticos. Assim também as ideias cristalizadas com relação à visão que se tem do funcionamento de uma sociedade (extremamente burocratizada, como no Brasil; extremamente organizada, como na Holanda; com predominância de laços familiares, como na Itália; de perseverança nas tradições institucionais e tecnocráticas, como na Alemanha, e assim por diante) podem formar um corpo considerável de tópicos para análise.

O SURGIMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE SÃO PAULO E SUA IMPLEMENTAÇÃO À LUZ DA BIBLIOGRAFIA EXAMINADA

Os modelos sugeridos pela bibliografia estudada conduziram ao exame da cronologia de eventos relativos aos recursos hídricos e dos fatores que os motivaram, com o intuito de chegar a uma análise crítica dos processos alavancadores da Lei Paulista das Águas e de como fatos históricos podem ir moldando ideias e consolidando instituições e políticas.

Acontecimentos históricos que antecederam à formulação da Lei Paulista das Águas

Somente para fins de melhor visualizar os acontecimentos históricos que contribuíram para o surgimento da Lei Paulista das Águas, toma-se aqui o seu principal fundamento como o carro-chefe que conduziu todo o processo: a adoção do recorte geográfico de bacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos dentro de uma Política coerente. Essa preocupação vem de longa data. É o reconhecimento da necessidade de integrar, dentro dos limites da bacia hidrográfica, os vários usos de recursos hídricos para garantir a sua proteção. Assim, a bacia hidrográfica se torna o local ideal para a interação entre as várias atividades que se dão no seu âmbito: agrícolas, industriais, comerciais, domésticas, pastoris, com reflexos na fauna, na flora,

nos agrupamentos humanos e com consequências para a vida social, econômica, política e financeira (Porto & Porto, 2008).

Há vários exemplos de acordos político-institucionais para a utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica. Alguns datam do século XVII, como é o caso do **Tratado de utilização do Rio Danúbio**, firmado em 1º de maio de 1616 e que regulamentou usos e tarifas definidas e cobradas na sua bacia hidrográfica, envolvendo, entre outros países, o Império Austríaco e a Turquia, (Hajnal, 1920). Vários outros tratados se sucederam ao longo do tempo. Um deles, o **Tratado Brasil – Peru**, assinado em 1876, regulamentou o Acordo de Livre Navegação do Rio Iça ou Putumayo na Bacia Amazônica. Em sequência, em 1909, foi realizada a assinatura do **Tratado de Limites e Navegação Bilateral**, pelo qual foi negociado o restante da fronteira com o Peru, correspondente ao território do atual Estado do Acre (Brasil, Ministério das Relações Exteriores, s.d). Sucessivamente vão surgindo arranjos institucionais tendo por foco a bacia hidrográfica como é o caso do **Pacto do Rio Colorado**, assinado em 1922, que tinha por objetivo distribuir mais equitativamente o uso dos recursos hídricos no chamado Sistema do Rio Colorado e estabelecer a importância relativa dos diferentes usos ‘benéficos’ da água, promovendo a boa vizinhança entre os estados, além de outros benefícios para a população presente e futura.¹

Esses são apenas alguns exemplos, estabelecidos em contextos diferentes e distantes uns dos outros no tempo, desencadeados a partir da necessidade da resolução de conflitos e das relações de boa vizinhança, nacionais e internacionais, e que pretendiam alcançar objetivos estratégicos. Conferiram aos contornos da bacia importância mais significativa que os contornos político-administrativos e sugeriram a adoção de política específica.

No Brasil, a preocupação com o gerenciamento de recursos hídricos culminou com a promulgação do Código das Águas, em 1934. Este estabeleceu um ordenamento jurídico para o uso das águas, com normas claras para o aproveitamento dos cursos d’água, especialmente para geração de energia. Mas somente na década de 1960 são iniciadas as experiências de gestão por bacias hidrográficas, com os primeiros **Planos de Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas**

no Nordeste Brasileiro, realizados pela SUDENE como resposta à seca no Nordeste do país.

Nessa mesma década, foi promulgada a Lei das Águas na França que ordenou o território daquele país em bacias hidrográficas (Machado, 2003). A Lei Francesa teve caráter inovador, já que favorecia a descentralização, a participação e a integração na gestão dos recursos hídricos nas bacias. O sistema é controlado pelo governo central, no que tange às grandes diretrizes, e é supervisionado regionalmente no âmbito das Regiões Hidrográficas pelos Comitês Colegiados, auxiliados técnica e financeiramente pelas Agências da Água. É descentralizado pela atuação dos departamentos e comunas, que executam as ações de interesse local, diretamente ou por contrato. Há um controle direto sobre a execução dos serviços, num sistema descentralizado em cerca de 36.000 autoridades locais e comunas, que podem se organizar em consórcios. Estes podem decidir inclusive sobre a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ainda que dominado por empresas privadas (Lanna, 1995). Depois da promulgação da nova Lei das Águas na França, em 1992, permanece como fundamental o princípio básico da interação entre os diversos usos da água numa bacia hidrográfica e os problemas que daí podem decorrer. A existência de um poder deliberativo e decisório nas bacias hidrográficas mais importantes tem mais peso que o poder exercido pelos entes administrativos. A Lei Francesa é, sem dúvida, fonte de inspiração para os arranjos que se formularam para a gestão de recursos hídricos em São Paulo.

Porto e Porto (2008) relatam vários outros acontecimentos no Brasil, precursores do surgimento da Lei Paulista das Águas. Alguns desencadeados devido à complexidade dos problemas relacionados ao uso de recursos hídricos e tendo em vista melhorar as condições prevalentes nas bacias hidrográficas. Muitos desses eventos dão origem à criação de comitês de estudos e de comitês de bacias hidrográficas, que, ainda que de forma incipiente, constituíram importante marco para o surgimento da Lei Paulista das Águas e dos caminhos que tomou a gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo e em seguida no Brasil. Reuniões motivadas pelo crescente consumo de água no mundo, dada a pressão dos diferentes usos em muitas áreas, o que já delineava o surgimento de uma crise da água, sugeriram ações de gerenciamento integrado dos recursos hídricos. Grande avanço foi dado pela organização da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), fundamental para os

¹ Colorado River Compact 1922: http://www.colorado.edu/colorado_river/docs/CO%20River%20Compact.pdf

estudos e debates sobre a institucionalização do Gerenciamento dos Recursos Hídrico e a adoção da bacia hidrográfica como o recorte ideal para este gerenciamento. Surgiram então várias experiências em gestão por bacias hidrográficas na década de 1980 no Brasil.

Em São Paulo, esse processo motivou a criação, em 1987, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (Governo do Estado de São Paulo, 2000). Entretanto, essas instâncias não tinham a participação de outras partes interessadas, além dos órgãos governamentais. Assim, é sem dúvida fundamental a contribuição da Constituição Federal de 1988 para a gestão dos recursos hídricos orientada pela descentralização, participação e integração, realizáveis através da gestão por bacias hidrográficas e seus órgão de decisão: os Comitês de Bacias, instância que passa a ter a representação também da sociedade civil. Este acontecimento marca a mudança institucional e formal de um modelo de gestão centralizado e setorial, para um modelo democrático.

Os debates promovidos pela ABRH tornam-se cada vez mais importantes no estabelecimento da relação entre os resultados de pesquisa na academia e nos centros independentes de pesquisa e a sociedade brasileira em geral. A divulgação dos princípios e diretrizes do gerenciamento dos recursos hídricos e as manifestações da ABRH influenciaram os debates sobre a responsabilidade simultânea pela política de geração de energia elétrica e pela administração e gestão de recursos hídricos.

Em outubro de 1989, com a promulgação da **Constituição do Estado de São Paulo**, fica estabelecido, na Seção II ‘Dos Recursos Hídricos’, em seu artigo 205, que o “Estado instituirá, por lei, o sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica” (Governo do Estado de São Paulo, 1989), passo importante para a formulação da Lei Paulista das Águas nesses moldes.

Novas experiências de gerenciamento por bacias hidrográficas surgem com diferentes intuitos: o de promover a recuperação ambiental dos rios, a integração regional e o planejamento do desenvolvimento da bacia, o de regular o uso da água,

sobretudo em tempos secos e o de resolver conflitos entre os diferentes usos. Cresce a demanda por uma política coerente e concisa que atenda a estes casos e, em 1991, é promulgada, no Estado de São Paulo, a Lei 7663, que estabelece normas de orientação à **Política Estadual de Recursos Hídricos**, a Lei Paulista das Águas, bem como ao **Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Trata-se de uma das primeiras políticas estaduais, para atender, sobretudo, o gerenciamento de problemas no estado e do abastecimento na Região Metropolitana densamente povoada.

As condições para o surgimento da Lei Paulista das Águas

Esses acontecimentos históricos moldaram ideias e sugeriram a necessidade de organizar estruturas sociais para recebê-las, tal como enunciado pelo *neo-institucionalismo*. Este modelo aponta para a convergência entre os vários atores que formam a sociedade civil, econômica, política e acadêmica em interação para atingir seus objetivos estratégicos, imbuídos de valores e crenças. No caso da Lei Paulista das Águas, esses atores, principalmente conduzidos pela comunidade de *experts* que desenvolveram ideias e estruturaram sua influência na formulação de legislação apropriada, procuraram estabelecer o canal entre ciência e política, propiciado em foros nacionais e internacionais onde encontraram espaço para debate os cientistas vinculados à academia, a centros de pesquisa e a organizações de governo e da sociedade civil. Na sucessão desses acontecimentos históricos, a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos surgiu como tema que conduziu o debate sobre a necessidade de uma política coerente respondendo assim ao chamado de pesquisadores e dos grupos interessados na resolução de problemas específicos e na tomada de decisões políticas para a sua solução. Os processos que emanaram dos acontecimentos históricos podem ser sintetizados nas seguintes **condições para a formulação de políticas**:

1. **Sucessão de acontecimentos históricos** que confirmam a importância de determinado tema (no caso a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos), trabalhado e pesquisado em diversos círculos da organização social, e que passa a sugerir a formulação de política pública que o adote.

2. **Comunidade política em interação com estruturas econômicas**, muitas vezes a partir de conflitos, contribui para que se estabeleçam políticas, regulamentos, tratados, para alcançar objetivo estratégico.
3. **Comunidades de experts desenvolvem conhecimentos que resultam em ideias**, estruturam a influência na formulação de políticas públicas e estabelecem o canal ciência - política.
4. **Grupos de pressão** forçam mudanças no poder legislativo e executivo.
5. **Grupos de atores sociais** reunidos em associações formalmente organizadas formam verdadeiras coalizões que defendem interesses comuns.
6. **Novas instituições** disseminam novas normas, regras e procedimentos, revelando um estilo político aberto a inovações.
7. **Conflitos e problemas específicos** de determinadas áreas aceleram o surgimento de políticas para conduzir a soluções consensuais.

As indicações que se pode extrair dos modelos sugeridos pela bibliografia para análise do surgimento de políticas públicas e as condições acima enumeradas são nitidamente complementares no caso da formulação da Lei Paulista das Águas, não havendo, portanto, a influência de uma só condição. Com efeito, a cronologia de eventos internacionais, nacionais ou regionais (condição 1 acima), aqui apresentada como exemplo, abre espaço para que se dê a condição 2. Já a pesquisa e a atuação da ABRH contribuem para as condições 3, 4, e 5, dando lugar à identificação de normas, regras e procedimentos que influenciam a criação de novas instituições, tal como sugerido pela condição 6. Em São Paulo, a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, de consórcios e de comitês contribuiu para a divulgação de ideias inovadoras, abrindo espaço para a formulação da Lei Paulista das Águas e da inovadora adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento de gerenciamento dos recursos hídricos. A condição 7 contribuiu também para outra lei estadual inovadora, a Política Estadual de Recursos Hídricos do Ceará, instituída em 1992. Esta surgiu como resposta ao problema da escassez hídrica de origem climatológica na região, enquanto a Lei Paulista das Águas foi motivada principalmente pela escassez hídrica, derivada do excesso de uso decorrente do grande número de usuários e a conseqüente necessidade de transposi-

ção de outras bacias para garantir a disponibilidade hídrica, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Ambas as situações podem ser fonte de freqüentes conflitos.

Uma vez formulada a Lei Paulista das Águas, é importante avaliar como se dá a sua implementação.

As condições para a implementação da Lei Paulista das Águas

Nesta seção é analisada a implementação da Lei Paulista das Águas, focalizando seu princípio da adoção da bacia como unidade de planejamento e gerenciamento.

Há muitas vantagens nessa abordagem: delimitação natural de área, possibilidade de quantificação de impactos, promoção de integração dos dados produzindo condições adequadas para interferirem no sistema de proteção ambiental, delimitação e regulamentação dos usos, e execução de prognósticos para futuras ações de planejamento e gestão². Consiste de um espaço integrador de processos naturais e antrópicos, criando uma interdependência entre usos e usuários da água. Estes interagem em um processo dinâmico, que dá vida a todo um sistema sócio-econômico-político dentro dos limites da bacia e influenciando áreas externas a ela (Viegas Filho, 2006).

Entretanto, apenas o reconhecimento da importância da adoção da bacia hidrográfica como a unidade de planejamento e gerenciamento está longe de ser suficiente para implementar este princípio em sua totalidade. Para que isto não seja simplesmente um arranjo institucional-burocrático, é necessário que os três mecanismos previstos na Lei Paulista das Águas sejam operacionais: o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Faria Gouveia e Carneseca, c.2005).

Ainda que a Lei Paulista das Águas explicitasse esses mecanismos assim como seus instrumentos (outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, infrações e penalidades, cobrança pelo uso dos recursos hídricos e rateio do custo de obras) persistem entraves para a sua implementação. Um exemplo de entrave é o fato da Lei Paulista das Águas, ao contrário da Lei Federal, ter estabelecido o Plano como Lei. Esse

² José Galizia Tundisi, em *Parabólicas Reportagem*, disponível em <http://www.socioambiental.org/website/parabolicas/edicoes/edicao35/reportag/pg8.html>

mecanismo de gestão exige processo de articulação, o que pode melhor garantir a sua implementação do que somente o uso de mecanismos de caráter compulsório. No entanto, por ser Lei, o Plano deve ser aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado. Dada esta dificuldade, dentro do período de instituição da Lei Paulista das Águas até o presente, apenas um Plano, datado de 1994, foi aprovado e o segundo encontra-se ainda para aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado. Podem ser identificados ainda outros entraves, muitos deles apontados por Porto e Lobato (2004) e Porto e Porto (2008) e que correspondem às condicionantes também encontradas na literatura em que se apóia este artigo: os modelos oriundos da escola do neo-institucionalismo e da tênue relação ciência-política, e os grupos de interesse e de estilos políticos decorrentes de aspectos administrativo-burocráticos e culturais. Algumas dessas condicionantes são:

- Ainda que reconhecido como o recorte geográfico mais adequado para a gestão dos recursos hídricos, os limites da bacia hidrográfica não correspondem aos limites administrativos (municípios), criando dificuldades técnicas e legais para o aproveitamento dos recursos hídricos.
- A falta de mudança na estrutura institucional político-administrativa faz com que as decisões na esfera da bacia se justaponham às decisões na esfera do município e do estado. Por outro lado, em geral, não há harmonia entre os vários agentes governamentais e privados quanto ao aproveitamento dos recursos hídricos e prevalecem entraves para empreender a gestão dos recursos hídricos e a gestão territorial de forma conjunta e articulada.
- A tomada de decisões de maneira descentralizada exige transformação institucional e cultural no país, processo demorado, complexo e contrário à cultura de uma sociedade de visão de curto prazo. Ainda que seja um avanço democrático, seu aperfeiçoamento é crucial, pois a descentralização confere legitimidade às decisões. Entretanto, não há garantia da participação de todos e nem que as decisões sejam implantadas. Não é raro que representantes da sociedade civil organizada estejam em menor número que os representantes da esfera estadual e municipal. Esse entrave encontra respaldo na literatura pesquisada quanto à influência de fatores culturais, comportamentais, emo-

cionais e de valores que moldam as políticas e seus programas. Um exemplo importante na maneira como é implantada a Política nos dá a 'cobrança pelo uso da água', importante instrumento de gestão que somente em 2011 será implantado em todas as bacias do estado, quase vinte anos após a sua instituição pela Lei Paulista das Águas.

- A excessiva burocracia do Estado brasileiro resulta em baixa eficácia e altos custos de transação do sistema, revelando um estilo político-administrativo onde falta vontade política.

Esses entraves levam à reflexão sobre a influência de normas, regras e procedimentos, formais ou informais, próprios das instituições de uma sociedade, tal como referido pelo neo-institucionalismo e pelas ideias sobre a influência do estilo político predominante. São entraves gerados pela instituição e por um estilo de governar, pautado pela burocracia, por clientelismo e por decisões resultantes de acordos políticos, tão desgastantes no processo de implantação da Lei Paulista das Águas.

Outro exemplo da influência da instituição dificultando a implementação tem a ver com o fato de a Lei Paulista das Águas ter encontrado inspiração também na Lei Francesa das Águas, que data de 1964, já mencionada em capítulo anterior. No Brasil, ao contrário da França, não só a estrutura político-administrativa é dominada pelo sistema federativo como também o estilo político adotado favorece a autonomia dos municípios que integram a bacia e que podem diferir quanto ao seu uso predominante e às suas prioridades, definidas em planos legislativos e do poder executivo municipal.

Como são tênues os canais de comunicação entre os resultados de pesquisa e a formulação de políticas, a implementação destas encontra entraves já que muitas vezes priorizam aspectos simplesmente técnicos, o que é insuficiente para a implantação de uma boa gestão na bacia hidrográfica. Porto e Lobato (2004) sugerem que devem estar presentes: (i) os instrumentos tradicionais de comando e controle, próprios da operação centralizada no Aparelho de Estado; (ii) a construção de consensos sociais, na definição de objetivos e no estabelecimento de planos de intervenção, o que exige modelos institucionais para a gestão compartilhada de responsabilidades; (iii) a esfera dos chamados instrumentos econômicos de gestão, cuja natureza de indução descentralizada do comportamento ambiental também implica em

arranjos institucionais de responsabilidades compartilhadas; e (iv) o campo dos mecanismos de adesão voluntária, geralmente baseados em certificações da qualidade dos processos e das formas ambientalmente corretas de produção, mais próprio ao espaço decisorio dos agentes privados.

CONCLUSÃO

Apoiado em referencial teórico sobre os atores e processos que favorecem a formulação de políticas públicas em geral, o artigo procurou analisar quais deles explicam o surgimento da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, a Lei Paulista das Águas. A principal conclusão a que se chegou é que os processos e seus protagonistas são de várias naturezas, não havendo, portanto, somente uma condição que favoreceu o surgimento da Lei Paulista das Águas.

A linha histórica traçada mostra que o caminho percorrido pela noção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, considerada neste artigo o carro-chefe condutor do processo de formulação da Lei Paulista das Águas, tanto na esfera internacional como na nacional, foi marcado por um processo progressivo e acumulativo de conhecimentos e de experiências inspiradoras. A literatura estudada foi importante para orientar a busca desses condicionantes e atores que acompanharam o processo histórico. Esses fatores se mesclam e se interconectam em um universo de influências, descritas acima como situações específicas de algumas áreas que podem gerar conflitos e divergência de interesses; existência de uma comunidade política atuante e de

grupos de *experts*; grupos de interesse e de pressão; resultados de pesquisas debatidos em foros nacionais e internacionais; atores sociais que chegam a formar *advocacy coalitions* com interesses comuns reunidos em associação formalmente organizada; criação de novas organizações abrindo espaço para novos arranjos institucionais.

O artigo discute, ainda, as condições que dificultam a implantação da Lei Paulista das Águas e de seu princípio, a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento. Essas condições são a ausência de uma estrutura institucional político-administrativa; a ausência de harmonia entre os vários agentes governamentais e privados quanto ao aproveitamento dos recursos hídricos; as dificuldades de empreender a gestão dos recursos hídricos e a gestão territorial de forma conjunta e articulada; a transformação em aspectos da cultura da tomada de decisões no país e visão de curto prazo; a falta da garantia da participação de todos e sua qualificação para a tomada de decisões; a dificuldade de implantação das decisões tomadas de maneira descentralizada; a dificuldade da implantação da cobrança pelo uso da água, importante instrumento de gestão previsto em Lei; o estilo político predominante caracterizado pela excessiva burocracia do Estado e a ausência de um canal 'ciência-política pública' mais operante. Tal como sugerido pela corrente de pensamento do neo-institucionalismo, não somente grupos sociais e indivíduos influenciam políticas públicas, mas o fazem interagindo com as normas, regras, procedimentos formais ou informais que organizam a vida em sociedade.

Referências

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. 2003. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. vol.18, n.51, pp. 21-30.
- FREY, Klaus. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, Brasília. Número 21, pp: 211-259.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1989. Constituição do Estado de São Paulo.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO e CRH. 2000. Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, junho de 2000. Disponível em http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/r0estadual/r0e_index.htm
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* nº 58 – pp: 193 – 223.
- HAJNAL, Henry. 1920 *The Danube: its historical, political and economic importance*. Martinus Nijhof, Haia.
- Disponível em <http://www.archive.org/stream/danubeitshistori00hajnuoft#page/n5/mode/2up>
- LABRA, Maria Elena 1999. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma Revisão. In: *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 9(2): 131-166.

- LANNA, A. E. L. 1995. Gerenciamento de Bacias Hidrográficas: Aspectos Conceituais e Metodológicos. IBAMA, Brasília.
- MACHADO, C. J. S. 2003. A Gestão Francesa de Recursos Hídricos ; Descrição e análise dos princípios jurídicos. Revista Brasileira de Recursos Hídricos RBRH. Vol 8. n. 4 Out/Dez 2003, 31 – 47.
- PORTO, M. F. A.; LOBATO, F. 2004. Mechanisms of Water Management: Command & Control and Social Mechanisms. REGA. Revista de Gestão de Águas da América Latina, v. 2, n. 2, p. 113-129.
- PORTO, M. F. A e PORTO, R. L. L. 2008. Gestão de Bacias Hidrográficas. Revista Estudos Avançados, v.22 (63), p. 43-60.
- ROSEMOND, S, KENT, R, MURRAY, J e SWAIN, L. 2003. Experts Workshop on Water Quality Monitoring: The Current State of the Science and Practice. Canadian Council of Ministers of the Environment, Winnipeg, Manitoba. CCME Linking Water Science to Policy Workshop Series. Report No. 5.
- SOUZA, Celina 2003. 'Estado do Campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 nº 51, pp 15-20.
- SOUZA, Celina. 2006. Políticas Públicas uma revisão da literatura. In: sociologias, Porto Alegre, Ano 8. nº 16, pp. 20-45.
- VIEGAS FILHO, João Soares. 2006. A Gestão dos Recursos Hídricos e o Papel das Microbacias nesse contexto. In: II Simpósio Nacional sobre o Uso da Água na Agricultura de 2006, Passo Fundo.Universidade de Passo Fundo, v. CD.

Maria Lucia G. Borba Socióloga, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo; Mestre em Ciência Ambiental (PROCAM/USP). E-mail: mlborba@usp.br

Monica F. A. Porto Engenheira, Professora Titular, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. E-mail: mporto@usp.br