

# LÓGICAS INSTITUCIONAIS E FORMAÇÃO DA GOVERNANÇA DE RECURSOS HÍDRICOS: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

INSTITUTIONAL LOGICS AND FORMATION OF WATER RESOURCES OF GOVERNANCE : ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CASE

MAYLA CRISTINA COSTA<sup>1</sup> | EDSON RONALDO GUARIDO FILHO<sup>2</sup> | SANDRO APARECIDO GONÇALVES<sup>3</sup>

## RESUMO

São analisadas as lógicas institucionais de Estado, Comunidade e Mercado na estruturação da governança de recursos hídricos no Brasil. Com base no institucionalismo sociológico, o objeto é o campo organizacional de recursos hídricos e as lógicas institucionais societárias na configuração de quadros de referências locais para o comportamento dos atores sociais. Por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental, foram coletados dados sobre a codificação de significados e normas no arranjo de lógicas locais que, manifestadas na forma de diretrizes e práticas, influenciaram a estruturação da governança de recursos hídricos. O estudo é de natureza descritivo-exploratória e abrangeu três décadas a contar da primeira conferência mundial sobre gestão de recursos hídricos, em 1977. Os resultados evidenciaram que a consistência institucional, no contexto de regulação brasileiro, apresentou ambiguidade legal e homogeneidade entre legislações federal e estaduais. Entretanto, constatou-se que o modelo, centralizado no nível federativo, favorece o formalismo e provoca dificuldades na implementação da proposta integradora e participativa de gestão entre os Estados. Os resultados também apontaram que configurações de lógicas institucionais societárias do campo, interagiram com princípios locais, explicando em grande medida a variação nos modelos de governança. Propõem-se que (i) pressões isomórficas no nível mundial, sob influência dos arranjos de lógicas institucionais no nível societal, produzam heterogeneidade das estruturas de governança; (ii) lógicas institucionais no nível societal permeiam o campo organizacional, configurando ordens locais e moldando o discurso e a identidade dos atores sociais.

**Palavras-chave:** Lógica institucional. Governança. Recursos hídricos. Consistência institucional.

## ABSTRACT

In this article we analyzed the influence of institutional logics of Community, Market and State in structuring the governance of National Water Resources in Brazil, under the assumptions of sociological institutionalism. The object is the organizational field of water resources, and the institutional logics configuring local frames of reference to the behavior of social actors. Data collected include semi-structured interviews and documents analyzed with the objective of understanding how the meanings and rules, were codified and arranged as local principles, that manifested in the form of guidelines and practices, which influenced the structuration of governance of field. The study design is a descriptive and exploratory and covered the period from three decades since the first UN Water Conference in 1977. The results showed that, with regard to institutional consistency, the legal dimension, displayed ambiguity and homogenization between federal and state laws. Moreover, the model was centered on the federal level, presenting difficulties of implementing integrative and discrepancies of participatory management between states. The results also showed that institutional logics are responsible by the variation in governance models due an interactive effect with local principles in the field level. There are proposed that: (i) isomorphic pressures worldwide, under the influence of arrangements of institutional logics at societal level, is likely to cause heterogeneity of governance structures, (ii) institutional logics at societal level pervade the organizational field, setting up local orders and shaping social actors' discourse and identity.

**Keywords:** Institutional logics. Governance. Water resources. Institutional consistency.

Data de submissão: 20/11/2012. Data de aceite: 27/08/2014. Data de publicação: 17/11/2014

<sup>1</sup> Economista pela Universidade Federal de Viçosa, Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo e Doutora em Administração pela Universidade Positivo. Professora Adjunta do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Paraná

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná. Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo e do Mestrado em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais - Ibepes.

<sup>3</sup> Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo, Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná e Doutor em Administração de Empresas pela EAESP/FGV. Docente do Departamento de Administração Geral e Aplicada e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná.

## 1 INTRODUÇÃO

Estudos na área de governança estão sendo desenvolvidos há mais de trinta anos em diferentes disciplinas acadêmicas – economia, geografia, relações internacionais, ciência política, administração pública, entre outras. Ainda que haja divergência entre as áreas acerca de seu significado (BEVIR, 2011), em sentido mais amplo, a governança se refere às questões de coordenação social e de estabelecimento de regras que orientam as ações em determinado campo de atividade. Mais especificamente, a governança envolve diferentes teorias e práticas de governar e os dilemas gerados por estas.

Quanto ao predomínio, tradicionalmente a noção de governança esteve centrada na figura do Estado. Mais recentemente, tem sido dado destaque à ideia de “nova governança” para enfatizar que, neste fenômeno, vislumbra-se cada vez mais o fortalecimento da participação de atores sociais não governamentais (RHODES, 2007), ainda que não necessariamente reflita maior democratização. O pressuposto por trás desse movimento em torno do tema é de que “governos não são capazes de prover direção efetiva por si mesmos e necessitam ser suplementados ou suplantados por [outros] atores sociais” (PETERS, 2011, p. 78).

No presente estudo, a análise da governança empreendida segue esse raciocínio, considerando-a a partir de uma perspectiva de campo organizacional, composto por diferentes atores organizacionais e individuais e múltiplas lógicas institucionais. Em consonância com Greenwood et al. (2011), a opção por olhar o fenômeno da governança em nível organizacional se justifica por se tratar de um espaço social que favorece a apreensão de conjuntos de significados e critérios normativos, codificados em lógicas locais, manifestados em rituais, práticas e comportamentos diários dos atores sociais.

Sob essa base, admite-se que a análise dos processos de governança diz respeito à relação entre lógicas institucionais e a tomada de decisão. Ou seja, as escolhas dos tomadores de decisão no curso do processo de estruturação da governança de um determinado segmento da sociedade são condicionadas por diferentes quadros de referência institucionais (aqui tratados como lógicas institucionais) que permeiam níveis locais de interação, por meio da atribuição de significado, do senso de conduta apropriada e dos fatores de legitimidade que as várias fontes de poder adquirem (THORNTON; JONES; KURY, 2005). Nesse sentido, admite-se uma relação entre os princípios, práticas e símbolos associados às lógicas institucionais e a racionalidade manifestada na cognição dos atores e no comportamento individual e organizacional (DiMAGGIO, 1997; OCASIO, 1997; CAMPBELL, 2004; THORNTON, 2004; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Posto isto, o objetivo do presente trabalho consiste em compreender como lógicas institucionais

de Estado, Mercado e Comunidade, ou arranjo entre elas, se manifestaram na estruturação da governança do campo de recursos hídricos no Brasil. Para tanto, atenção é dada ao processo de estruturação da governança observando a construção da estrutura regulatório-normativa, por meio de suas características e fundamento da regulação, bem como da consistência institucional do aparato regulatório, materializada na forma de regras codificadas e mecanismos de enforcement.

Ao tratar da questão, o artigo adota um olhar a partir do institucionalismo sociológico, abrindo espaço para reflexão de problemas associados à governança dos recursos hídricos (e, de modo mais amplo, aos problemas de regulação) a partir de categorias normalmente não consideradas – como as lógicas institucionais. Nesse escopo, o propósito do trabalho envolve a compreensão do modo como lógicas institucionais, tratadas como categoria analítica em nível societal, participaram da organização da vida social, em específico da estruturação da governança, o que remete a um fenômeno em nível de campo organizacional. Sob o olhar teórico, o trabalho articula-se com outros estudos que avançam no entendimento das contingências que determinam como organizações navegam sob condições de múltiplas demandas institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; PACHE; SANTOS, 2010); tais estudos constatarem diferentes alternativas de respostas estratégicas, as quais podem envolver desde a opção por ignorar as pressões (OLIVER, 1991), estabelecer equilíbrio ou compromisso entre demandas conflitantes do ambiente por meio de hibridização de práticas ou estruturas (vide, por exemplo, D'AUNNO; SUTTON; PRICE, 1991; BATTILANA; DORADO, 2010; DUNN; JONES, 2010; PACHE; SANTOS, 2013). O presente trabalho, apesar de alinhado com essa preocupação, volta-se para a compreensão da coexistência de múltiplas lógicas, em oposição, mas não excludentes, no condicionamento da vida organizacional, como também para a evidência da participação de mecanismos em nível de campo no condicionamento da influência dessa complexidade institucional, proporcionando, ao contrário do que apregoa parte da literatura, espaço para a heterogeneidade e não apenas para o isomorfismo estrutural (vide, por exemplo, GREENWOOD et al., 2011).

Adicionalmente, o trabalho contribui para a área de administração pública ao provocar reflexões sobre o novo padrão de regulação dos recursos hídricos no Brasil. Por um lado, suscita questões associadas à complexidade da governança e de suas racionalidades subjacentes, haja vista haver complicações derivadas da gestão de bacias hidrográficas, unidades associadas à geografia física que ultrapassa a jurisdição de atores interessados; nesse sentido, é importante destacar que não há sobreposição a priori entre campo organizacional e região geográfica física. Por outro, trata de questões que perpassam desafios de gestão dos recursos hídricos, cujos eixos exigem formas mais democráticas e participativas de usuários, da iniciativa privada e do setor público. Em

que pese o formalismo normativo-legal, que será tratado na análise dos dados, a multiplicidade de objetivos que vem se apresentando como imperativo aponta para um arranjo híbrido como tendência no caso brasileiro.

Para tratar do objetivo enunciado, o presente estudo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Inicia-se com a fundamentação teórica e conceitual que sustenta a proposta analítica empreendida, recuperando elementos associados ao estudo de lógicas institucionais e de estruturas de governança em campos organizacionais. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos realizados na pesquisa e os resultados da coleta dos dados. A apresentação dos dados foi organizada em duas partes: primeiramente, por meio de exposição histórica, trata-se da estruturação da governança de recursos hídricos no Brasil, destacando-se características da consistência institucional, por meio de regras codificadas e aos mecanismos de enforcement; na segunda parte, o foco é dado à manifestação das lógicas institucionais de Estado, Mercado e Comunidade na estruturação da governança. Posteriormente, os achados são discutidos à luz de aspectos teóricos e da consideração do contexto normativo internacional no debate acerca dos recursos hídricos. Como resultante, são expostas duas proposições de pesquisa. Argumenta-se que as configurações de lógicas institucionais interagem com as pressões de nível mundial, atuando a favor da heterogeneidade em vez da homogeneidade, conforme tradicionalmente previsto por modelos isomórficos. Conclui-se o trabalho, realizando-se recomendações para futuras pesquisas a partir de desdobramentos que podem seguir da análise empreendida.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Tomando como base o objetivo central da pesquisa, nesta seção são apresentados os fundamentos teóricos e conceituais que orientam o quadro interpretativo dos dados analisados. Na primeira subseção, trata-se da noção de “lógica institucional” conforme abordada pelo institucionalismo de base sociológica. Sob a raiz da sociologia compreensiva weberiana, atenua-se a referência instrumental da ação a partir do reconhecimento de seu componente dialógico com crenças e valores da comunidade na qual se insere, implicando, portanto, adaptação ao ambiente social. Na segunda subseção, o foco está sobre a noção de “sistema de governança”, para a qual se destacam a existência de regras codificadas e de mecanismos de enforcement como dimensões associadas à consistência institucional.

## Institucionalismo organizacional e lógica institucional

Estudos institucionalistas são considerados por alguns autores (por exemplo, HALL; TAYLOR, 1986; CAMPBELL, 2004) como advindos de diferentes escolas de pensamento, sendo as de maior proeminência o institucionalismo econômico (centrado na escolha racional), o institucionalismo histórico (de natureza comparativa e longitudinal) e o institucionalismo organizacional (de base sociológica) – este último fundamento para o presente artigo. Adotar essa perspectiva remete à preocupação central em analisar “como e por qual motivo as organizações se comportam, da maneira que se comportam, e com quais consequências” (GREENWOOD; OLIVER; SAHLIN; SUDDABY, 2008, p. 1), levando-se em consideração os mecanismos associados à mútua constituição entre ambiente institucional e o comportamento organizacional (DAVIS; MARQUIS, 2005). Sob essa ótica, privilegiam-se aspectos simbólicos e ideacionais dispostos no ambiente, sob a forma de elementos sociais e culturais, que atuam, conjuntamente, com aqueles costumeiramente tratados na forma de condições econômicas e materiais (SCOTT, 2005). Trata-se, portanto, do interesse pelo modo como organizações, tomadas coletivamente a partir de seu inter-relacionamento em campos organizacionais (vide DIMAGGIO; POWELL, 1983), constituem e, simultaneamente, são condicionadas por forças institucionais que ordenam, potencializam e regulam seu comportamento e estrutura. Instituições, nesse sentido, consistem de “regras formais e informais, mecanismos de controle e de enforcement, e sistemas de significação que definem o contexto no qual indivíduos, empresas, sindicatos, Estados-nação e outras organizações operam e interagem umas com as outras” (CAMPELL, 2004, p. 1).

Dentre o aparato conceitual do institucionalismo organizacional, encontra-se o conceito de “lógicas institucionais”. Embora seu significado implícito já estivesse presente na obra de vários autores de diferentes áreas das ciências sociais (por exemplo, Bourdieu, 1977), notabilizou-se nos estudos organizacionais a partir do texto de Friedland e Alford (1991). Os referidos autores propuseram o conceito de “lógicas institucionais” como alternativa à orientação predominante na época, que restringia o foco às pressões institucionais e ao comportamento isomórfico resultante, num viés que sofria com críticas em relação à tendência funcionalista e determinista da sociedade que abarcava.

De acordo com o argumento desenvolvido por Friedland e Alford (1991), não há como compreender o comportamento individual ou o organizacional sem situá-los na sociedade, instância compreendida como um dinâmico sistema interinstitucional potencialmente contraditório. Para os autores, as instituições sociais são concebidas como mediadoras dessa imbricada relação entre os níveis individual, organizacional e societal, constituindo-se como elo fundamental, já que representam “padrões de atividade supraorganizacionais, por meio dos quais seres huma-

nos conduzem sua vida material no tempo e espaço [e] um sistema simbólico, por meio do qual eles categorizam essa atividade e proporcionam significado a ela” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 232). Ainda no raciocínio desenvolvido pelos autores, por ser um sistema plural, diferentes ordens institucionais coexistem, cada qual representando lógicas institucionais distintas. As lógicas institucionais, nesse sentido, compreendem quadros de referência ou “conjuntos de práticas materiais e construções simbólicas que constituem os princípios organizativos de uma ordem institucional” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248) e que, portanto, condicionam a construção de sentido, as justificativas para a ação, a organização do tempo e espaço e a identidade dos atores sociais (THORNTON; OCASIO, 2008; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Do exposto, um pressuposto fundamental dessa perspectiva é que cada uma das ordens institucionais presentes na sociedade possui diferentes características quanto aos padrões culturais e de práticas materiais, mas não deixa de se integrar no âmbito microsocial (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Por exemplo, tanto a família quanto a religião não são normalmente consideradas como instituições societárias relacionadas ao plano econômico, mas estão diretamente envolvidas na produção, distribuição e consumo de bens e serviços (THORNTON; OCASIO, 2008). Por essa razão, a mútua interferência entre diferentes lógicas institucionais disponíveis no contexto de interação societária seria, em grande medida, responsável pelo comportamento dos atores sociais, e a mudança, por sua vez, poderia ser compreendida a partir da análise sistemática das contradições sentidas individual e socialmente. De acordo com Lounsbury (2007, p. 289), o foco em lógicas institucionais concorrentes redireciona a atenção dos estudos institucionalistas, afastando-se do “conceito de isomorfismo e da segregação das forças institucionais e técnicas, em direção da apreciação de como múltiplas formas de racionalidade estão subjacentes à mudança em campos organizacionais”.

Empiricamente, trabalhos que tratam do assunto tendem a se dividir em dois grupos. O primeiro enfatiza a dominância de uma lógica no ambiente institucional, ainda que seja um tipo híbrido, e o modo como moldam as formas organizacionais em um campo, reforçando assim as noções de “estabilidade” e “institucionalização” típicas do institucionalismo organizacional (LOUNSBURY, 2007). Sob esse viés, o processo de mudança do ambiente institucional é considerado a partir da substituição de uma lógica por outra em diferentes períodos históricos (ou estática comparada), em que conjuntos de crenças e atividades condicionadas pela cultura societal são representativos de lógicas institucionais, segregadas em períodos relativamente estáveis (THORNTON, 2002; THORNTON; OCASIO, 2008). Exemplo dessa abordagem é o trabalho de sequenciamento histórico presente em Thornton (2002), que, por meio de estudo quantitativo na indústria editorial de educação superior, argumentou que pressões institu-

cionais moderadas fizeram as empresas redefinirem seus problemas, tornando-se sensíveis a diferentes condições de mercado. Outro estudo empírico elucidativo foi o de Fligstein (2001), que evidenciou a transição da racionalidade corporativa para a de mercado sobre a concepção de valor para o acionista e a natureza das práticas de controle.

O trabalho de Fligstein (2001) deu base para trabalhos subsequentes não apenas pela ênfase que atribuiu ao utilitarismo das ações no curso de processos de institucionalização, mas também pela atenção ao efeito moderador da mudança de lógicas dominantes, bem como a atenção que remeteu à interação de diferentes setores institucionais, como as profissões, a corporação e o Estado. A partir destas considerações, é possível definir o segundo grupo de trabalhos empíricos, cujo enfoque se deslocou para uma forma de análise mais integrada e sistemática da coexistência e contradição entre lógicas institucionais, admitindo a possibilidade de conflito entre elas e a pluralidade de influências culturais sobre os atores organizacionais e individuais. É sob essa abordagem que o presente artigo procura alinhar seu propósito, considerando a ideia de complexidade institucional conforme proposta por Greenwood et al. (2011). No presente trabalho, adota-se a noção de “complexidade” por meio da consideração de múltiplas lógicas institucionais influenciando a estruturação do sistema de governança dos recursos hídricos no Brasil. Especificamente, serão consideradas as lógicas de Estado, Mercado e Comunidade.

### Sistema de governança e consistência institucional

Buscando afastar-se das ambiguidades no entendimento do termo “governança”, mencionado na introdução do presente artigo, restringe-se o conceito neste trabalho ao complexo processo de interação que constitui os padrões das regras associadas ao modo com se regula a coordenação, o controle e a ordenação das ações e relações entre atores, em diferentes níveis de referência (BEVIR, 2011). Sob essa acepção, a governança não é simplesmente produto do governo (SCHOOTEN; VERSCHUUREN, 2008), mas sim produto da pluralidade de atores que interagem na sociedade (ENROTH, 2011), a partir de distintas racionalidades.

De acordo com a teoria da Nova Governança, as estruturas de governança podem ser consideradas sistemas combinados de atividades concretas híbridas por parte de sistemas políticos, mecanismos do mercado e da atuação de organizações sem fins lucrativos, sendo que a multiplicidade dos atores e as condições de regulação de suas atividades são assim responsáveis pela sua estruturação (BEVIR, 2011). Pesquisadores da área de organizações e ciência política têm questionado acerca do desafio da tomada de decisão participativa em campos organizacionais, em particular tendo em conta

a mudança de arranjos governamentais que priorizam a democracia (BEVIR, 2011). Neste sentido, a governança resultante desse processo, quem são e como participam os atores envolvidos nesse arranjo são questões fundamentais a serem respondidas (ZALD; LOUNSBURY, 2010).

A estruturação da governança é vista nos estudos institucionalistas como abrangendo a dinâmica da construção da estrutura institucional de arranjos responsáveis por controles regularizados, bem como o uso de recursos e práticas voltados para o suporte ou alteração desses arranjos (SCOTT, 2005). Nessa perspectiva, foco é dado à compreensão da estrutura normativo-regulatória que suporta as formas de governança de campos organizacionais, as quais abraçam regras preexistentes de interação e distribuição de recursos, combinadas com os agentes envolvidos. Sob esse enfoque, no contexto de interação de determinado campo organizacional, a atividade política e a construção de padrões de ação por parte de atores interessados no sistema legal são indissociáveis; a inconsistência institucional pode decorrer do fato de regras codificadas não serem traduzidas em práticas correlatas por parte dos atores sociais (HACKER, 2005; STREECK; HELEN, 2005; RODRIGUES, 2010).

Do exposto, o presente trabalho considera a consistência institucional como dimensão relevante para análise da estrutura de governança, realizada por meio de duas dimensões inter-relacionadas: a estrutura de regras codificadas e a de mecanismos de enforcement. Ressalta-se, no entanto, que, ainda que passíveis de tratamento objetivo, essas dimensões, sob o olhar teórico adotado, carregam um componente ideacional vinculado à construção social e às estruturas cultural-cognitivas decorrentes da articulação entre os atores sociais, o que coloca a dimensão política subjacentemente ao presente trabalho.

### Regras codificadas

Na visão tradicional, notadamente materialista, a lei e os mecanismos de enforcement são vistos como um sistema de penalidades e recompensas, designado a encorajar ou desencorajar determinadas ações (EDELMAN; SUCHMAN, 1997). Por exemplo, quando se referem, especificamente, ao controle exercido pelas regras e leis, Hood et al. (2001) consideram que, para a compreensão de sistemas de controle, deve-se ater a, no mínimo, três componentes: (1) capacidade de definição de normas; (2) capacidade de coleta de informações ou de monitoramento para produzir conhecimento sobre os estados atuais ou mudança do sistema; e (3) capacidade de modificação do comportamento para alterar o estado do sistema. Pesquisadores que compartilham dessa perspectiva analisam como os aparatos regulatórios emergem e passam a determinar a atividade organizacional, pressupondo que regras serão mais eficazes quando não apresentarem ambiguidade

(EDELMAN; SUCHMAN, 1997); esta abordagem desconsidera o processo de constituição das leis, desassociando-as de identidades, interesses e capacidades organizacionais.

Em contraste com a visão de predomínio racionalista e materialista, o interesse de alguns institucionalistas passa a estar no significado e na conformidade que a lei promove, contribuindo nos processos de institucionalização (EDELMAN, 2007). É por isso que, na perspectiva do institucionalismo organizacional, a lei, como um componente e força central do ambiente institucional, costuma ser vista como elemento que encoraja mais a conformidade organizacional do que resistência, como sugere Edelman (2007); entretanto, mais do que isso, comporta uma dimensão normativa que se sobrepõe ao sentido regulatório rotineiramente atribuído. No presente artigo, as regras codificadas dizem respeito à existência de regras formais sancionadas na forma de leis ou expressas por padrões normativos que orientam o comportamento dos atores participantes de determinado campo organizacional, por meio da definição de sanções, modos de interação e procedimentos generalizáveis, ligados a programas de desempenho, práticas de gestão e processos organizacionais (EDELMAN; SUCHMAN, 1997).

### Mecanismos de enforcement

Somerville (2011) considera que os novos arranjos de governança são medidos de acordo com três fatores: (1) se as decisões políticas e sua implementação atingem os objetivos propostos; (2) se são aceitos e suportados pelo ambiente social do sistema político e, conseqüentemente, não são rejeitados; (3) se os decisores políticos fazem o melhor uso possível de seus recursos (tempo, fundos financeiros e outros) ou se são capazes de mobilizar recursos adicionais. Assim, a eficácia de qualquer regime regulatório na geração da mudança comportamental é considerada como dependente dos mecanismos de enforcement que operam nos contextos sociais concretos (MORGAN; YEUNG, 2007; SOMERVILLE, 2011). Os mecanismos de enforcement, no entanto, são vistos como dependentes da relação entre o governo e os seus governados e de sucessivas reinterpretações das regras e mecanismos associados à eficácia dos processos políticos no campo organizacional (FREUDENBURG; GRAMLIN, 1994). Para Edelman e Suchman (1997), todos os regimes reguladores necessitam de mecanismos que criem, implementem e orientem a conduta dos membros regulados. Entretanto, Coslovsky, Pires e Silbey (2010) criticam a visão predominante na área de governança e regulamentação, que concebe estilos e estratégias de enforcement como variáveis independentes tratadas sob um viés determinista em que a coerção do Estado leva à conformidade dos atores organizacionais e individuais. Segundo os autores, “agências reguladoras e de fiscalização empreendem uma

exploração indeterminada de seus ambientes institucionais para criar artefatos legais, tecnológicos e de gestão, para resolver problemas práticos de fazer negócios e cumprir com a lei” (COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2010, p. 1). Trata-se de uma perspectiva baseada na ideia de política na qual atores engajados buscam, por meio de compatibilidade de interesses ou pela via do consenso, tornar a conformidade tolerável e até mesmo vantajosa a todos os envolvidos. Ainda na ótica dos mesmos autores, a partir da concepção de que os mecanismos de enforcement são negociados politicamente entre os atores envolvidos, é possível analisar pragmaticamente como obter melhores regulamentações.

No presente artigo, levando-se em consideração a posição de Coslovsky, Pires e Silbey (2010), os mecanismos de enforcement são concebidos como aquelas atividades que visam ao reforço das boas práticas em determinado campo organizacional, previstas nas regras codificadas, tais como monitoramento ou poder de polícia, imposição de sanções e punições ou outras formas de controle. A separação entre regras e mecanismos se deu na forma de dualismo analítico, mas sem perder de vista seu imbricamento a partir de um ponto de vista mais abrangente e abstrato da análise da dimensão legal-regulatória e dos agentes envolvidos no processo de construção da governança.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A postura epistemológica adotada no presente artigo é de natureza interpretativa e construtivista social. Considerando a complexidade subjacente ao campo de recursos hídricos, devido ao envolvimento de diferentes esferas de governo, além de outros múltiplos atores interessados nesta temática, foi exigida para análise da estruturação de sua governança a consideração das interpretações dos seus membros, suas explicações e entendimentos do que aconteceu durante o processo. Dessa forma, a perspectiva interpretativa adotada foi considerada especialmente a mais adequada, por possibilitar o exame dos processos sociais e da dinâmica das ações políticas (BARLEY, 1986). Sob essa postura, o entendimento está circunscrito no espaço e tempo, ou contexto e história, sendo, em última instância resultado singular não passível de generalização, mas de transferibilidade limitada. Em adição, a forma como os atores sociais atribuem sentido a suas realidades é socialmente construída nos termos de Berger e Luckmann (1983), o que significa afirmar que a construção social da realidade é produto do locus da interação. Por outro lado, ressalta-se que, sob nenhuma hipótese, isso equivale a dizer que seja um resultado local, à medida que é passível de influência de contextos institucionais de referência de outros níveis, regional, nacional e internacional.

A pesquisa adota uma abordagem exploratório-descritiva com foco na descrição da sequência de ações ao

longo do tempo delimitado e na atribuição de significado aos resultados na forma de proposições analíticas derivada de procedimento indutivo resultante da análise dos dados.

Com vistas a verificar a influência de múltiplas lógicas institucionais na estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil, adotou-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa coerente com os preceitos construtivistas e interpretativistas adotados. Adotou-se perspectiva de aproximação longitudinal, uma vez que foram levantados dados no Brasil correspondentes a três décadas distintas a partir de 1977, ano em que foi realizada a primeira conferência mundial que tratou especificamente da gestão de recursos hídricos, em que foram estabelecidos os princípios básicos a serem adotados em seu gerenciamento. O nível de análise é o campo organizacional, sendo as unidades de análise os grupos de atores-chave envolvidos na estruturação da governança.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas e material documental. A seleção dos entrevistados, inicialmente, tomou como base relatórios de atividade da Agência Nacional de Águas e fontes documentais, incluindo legislação, relatórios técnicos, análises, planos e programas, e material acadêmico. A fim de se obter maior representatividade dos atores interessados, optou-se por entrevistar também os 57 conselheiros participantes do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), entidade que congrega agentes usuários (irrigantes; indústrias; concessionárias e autorizadas de geração de energia hidrelétrica; pescadores e usuários da água para lazer e turismo; prestadoras de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e hidrovíários), assim como do Estado (representantes de Ministérios, em especial do Meio Ambiente, e de Secretarias Especiais da Presidência da República) e representantes de organizações civis de recursos hídricos (comitês, consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; organizações técnicas, de ensino e pesquisa, e não governamentais). Após o envio de três e-mails para agendamento das entrevistas com cada um dos conselheiros, 14 responderam e aceitaram participar da pesquisa. No entanto, após o início das entrevistas, realizou-se a ampliação deste conjunto a partir da referência recomendada pelos entrevistados que indicaram novos sujeitos em função de sua relevância para a compreensão do objetivo proposto. Ao final, foram realizadas 29 entrevistas semiestruturadas, ao longo dos meses de junho e julho de 2011, nas cidades de Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo, totalizando 19 horas de material gravado e, posteriormente, transcrito e organizado na forma de notas de entrevistas. Dada a posição epistemológica da pesquisa, não se pretendeu alcançar o universo dos atores envolvidos, adotando-se o critério de redundância para interromper o processo de coleta de dados por meio das entrevistas, à medida que os dados sobre atores, leis, normas, pressões, evolução histórica e contextos revelaram acréscimo marginal de informação pequeno, não mais justificando a inclusão de novo entre-

vistado. O Anexo I relaciona os entrevistados, indicando a posição ocupada e organização de vínculo à época da entrevista. Foram 12 representantes vinculados ao Governo Federal (incluindo os dois primeiros diretores presidentes da Agência Nacional de Águas e um ex-ministro de Minas e Energia), nove representantes de Conselhos Estaduais (de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro), quatro de organizações da sociedade civil e quatro de usuários de água. O tempo de envolvimento dos entrevistados com o assunto variou de 3 a 35 anos.

Já o material documental coletado abrangeu a legislação pertinente ao assunto, bem como trabalhos científicos e relatórios técnicos coletados na Secretaria de Recursos Hídricos e Mudança Climática (anteriormente denominada Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e à Agência Nacional de Recursos Hídricos. Também foram coletados outros materiais que não tiveram divulgação pública, obtidos no Ministério do Meio Ambiente, além de livros, dissertações e teses de pós-graduação *stricto sensu* referentes ao tema.

O procedimento de análise dos dados foi realizado em três etapas. A primeira delas envolveu uma pré-análise do campo de recursos hídricos, com vistas a aumentar a familiaridade e o conhecimento do segmento de estudo, de modo a preparar a coleta de dados por meio das entrevistas e documentos. Isso foi realizado por meio da leitura da 7ª Edição dos Conjuntos de Normas Legais, editado pelo Ministério do Meio Ambiente, no total de 640 páginas e duas entrevistas exploratórias, sendo uma com o Secretário Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba e outra com um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Ribeira. A segunda etapa envolveu a análise qualitativa de conteúdo do material coletado em campo, por meio de codificação aberta e hermenêutica. Essa análise possibilitou a inferência de padrões de significado subjacentes ao conteúdo analisado, o que facilitou a apreensão dos aspectos ligados às categorias analíticas centrais do estudo. Por fim, realizou-se a análise interpretativa dos dados com vistas a dar sentido aos achados quando confrontados com os aspectos teóricos.

Para condução da análise dos dados, foram consideradas duas categorias analíticas. A primeira delas foi a estrutura de governança, compreendida a partir da consistência institucional, por sua vez, avaliada por meio da análise das regras codificadas e dos mecanismos de enforcement. A segunda categoria diz respeito às lógicas institucionais, analisadas a partir de três eixos: (i) lógica de Comunidade, associada às referências de identidade em relação a características, expectativas e interesses locais, e manifestada pela defesa de valores e ideologias enraizadas na cultura local; (ii) lógica de Estado, associada às referências à constituição democrática de um sistema de controle intervencionista por meio de normas e ações orientadas para direitos de cidadania e bem-estar social, e manifestadas por mecanismos de governo para distribuição de recursos e intervenção de natureza burocrática; (iii) lógica de Mercado, associada às re-

ferências ao cálculo utilitário de consequências, autointeresse e comportamento oportunista dos atores, visando à maximização do ganho econômico, expresso nas ações de promulgação e aplicação do quadro legal (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012; MARQUIS; TILCSIK, 2013). As lógicas foram operacionalizadas na condição de tipos-ideais como forma de orientar a interpretação do material empírico, conforme estrutura disposta em Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), previamente utilizada por Lounsbury (2007) e Thornton, Candace e Kury (2005).

## APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente seção trata da apresentação dos dados e análise dos resultados, organizados em três seções. Na primeira, descreve-se o contexto institucional em que o processo de estruturação da governança de recursos hídricos está imerso, dando certo destaque às condições normativas do cenário internacional e às características da consistência institucional no Brasil entre 1977 e 2010. Depois, a análise é direcionada para a manifestação das lógicas institucionais de Comunidade, Estado e Mercado nesse processo. Por fim, na terceira seção, os achados são discutidos a partir de um olhar exploratório entre níveis de análise, resultando em duas proposições acerca de processos de mudança institucional.

### Contexto institucional e a estruturação da governança no Brasil

Como forma de atender aos objetivos do presente artigo, realizou-se, inicialmente, estudo das condições contextuais exibidas no cenário internacional e no Brasil no período de 1977 a 2010 que estabelecessem conexão com a estruturação da governança de recursos hídricos. Desdobra-se dessa etapa da pesquisa, conforme disposto no Quadro 1, cronologia de eventos relacionados, em grande medida, à transformação de diretrizes ocorridas no País no que toca à política nacional de recursos hídricos e à consistência institucional exibida na forma de regras codificadas e mecanismos de enforcement.

Internacionalmente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizada em Estocolmo em 1972 inaugurou, em escala mundial, a realização de eventos orientados para o problema do meio ambiente. Especificamente centrados na questão da água, dois eventos subsequentes tiveram relevância expressiva sobre diversos países, inclusive o Brasil, por estabelecerem princípios e diretrizes, em âmbito mundial, para a estruturação da governança de recursos hídricos. As consequências desses eventos remetem a aspectos normativos associados à configuração do ambiente institucional internacional.

O primeiro deles foi a I Conferência das Nações Unidas sobre Água, conhecida também como Conferência de Mar del Plata, devido ao local de sua realização na Argentina, em 1977. Sua importância está no fato de ter estabelecido as bases para a disseminação do preceito de que todos os povos têm direito a água potável para satisfazer suas necessidades essenciais, fomentando, a partir daí, medidas de conscientização mundial acerca do valor econômico da água e a disseminação do conceito de gestão dos recursos hídricos, com vistas a assegurar o uso múltiplo da água de maneira equitativa entre diferentes interessados. Mais do que isso, na ocasião, foi explicitada, pela primeira vez, a necessidade de participação dos usuários no processo decisório e a adoção de medidas de capacitação da sociedade quanto aos problemas da água, recomendando-se aos Estados-membros a criação de entidades para administrar bacias hidrográficas, a fim de permitir planejamento integrado dos recursos hídricos. Como resultado, foi aprovado plano de ação que enfatizou a necessidade de crescimento econômico e o papel da água nesse processo, apresentando-se uma postura mais centrada nas necessidades do homem e em aspectos técnicos, institucionais, legais e econômicos da gestão de recursos hídricos (ANA, 2007).

O segundo evento foi a Conferência Internacional da Água e Ambiente (ICWE) organizada pela Organização das Nações Unidas na cidade de Dublin (Irlanda), em 1992. Na ocasião, foi assinado um acordo global conhecido como Declaração de Dublin, na qual os países signatários concordaram com quatro princípios básicos para a gestão sustentável da água, dois deles especialmente importante para a estruturação da governança dos recursos hídricos: (i) a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida,

do desenvolvimento e do meio ambiente; (ii) a água tem valor econômico para todos os seus usos e deve ser considerada um bem econômico (UNITED NATIONS, 1992). Adicionalmente, a Declaração de Dublin explicitou o problema da escassez da água e das consequências conflituosas derivadas de seus múltiplos usos e abusos, remetendo-se ao problema da orientação plural da governança como princípio a ser seguido pelos Estados nacionais signatários. Segundo esse princípio, o desenvolvimento e a gestão da água devem possuir uma abordagem participativa, envolvendo, em todos os níveis, usuários, planejadores e decisores políticos (UNESCO, 2009).

Nesse contexto, eventos relevantes também ocorriam no Brasil, os quais, em certa medida, expressavam ressonância ao componente normativo do cenário internacional e conformavam as bases para a estruturação da governança. Até meados da década de 1970, as bases institucionais para a regência dos recursos hídricos se deu sob forte influência do Código de Águas, de 1934, e da Constituição Federal de 1937, que dispunham sobre os aspectos econômicos das águas, com ênfase ao seu uso para a geração de energia elétrica, embora fossem omissos quanto ao seu gerenciamento (COSTA; PERIN, 2004; MMA, 2006). Nesse período, pouco mudou o panorama relativo à gestão das águas, especialmente em relação a outros usos que não o da produção de energia elétrica. Em meados do século vinte, com o segundo esforço de industrialização articulado com o governo Kubitschek, a Constituição Federal de 1967 manteve a preocupação restrita a disciplinar a propriedade e os usos da água, não dispondo, no entanto, sobre mecanismos de conservação e preservação dos recursos hídricos, refletindo o espírito dominante no Brasil até a década de 1970, ou seja, o de que a água era um recurso renovável, portanto infinito.

## QUADRO 1 – CRONOLOGIA DE EVENTOS SELECIONADOS

Ano	Evento
1934	Decreto-lei 24.643, que instituiu o Código das Águas, orientado para reformulações relativas à produção de energia elétrica de modo a atender às demandas de urbanização do País.
1937	A Constituição Federal disciplinou a propriedade e o uso das águas, considerando os aspectos econômicos neles incluídos desde a Constituição de 1934, os quais foram replicados nas Constituições de 1946, 1967 e 1969.
1965	A Lei 4.904 instituiu o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE).
1972	The United Nations Conference on the Human Environment (Estocolmo/Suécia).
1976	Mobilizações acerca da qualidade e recuperação das águas da Bacia do Rio Piracicaba (SP).
1977	Criação da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).
1977	I Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar de Plata/Argentina e pioneira no fato de ter a água como tema central.
1978	A Portaria Interministerial n. 90 instituiu o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH).
1981	A Lei 6.938 instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA (posteriormente regulamentado pelo Decreto 99.274/90).
1983	Realização do Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos orientado para análise e definição do modelo brasileiro a partir das experiências internacionais.
1987	Carta de Salvador, apresentada no VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos da ABRH.
1987	O Decreto 27.576 cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, abrindo caminho para todas as legislações estaduais relacionadas ao sistema integrado de recursos hídricos.
1988	A Constituição Federal que estabeleceu ser de competência da União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e definiu critérios de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos.
1992	The Dublin Statement on Water and Sustainable Development (Declaração de Dublin).
1997	A Lei 9.433, conhecida como Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o SINGREH.
1997	A Lei 9.427 instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).
2000	A Lei 9.984 instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do SINGREH.
2004	A Portaria 518 do Ministério da Saúde estabeleceu procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e à vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.
2005	A Resolução 357 do CONAMA classificou os Corpos d'Água e o Padrão de Lançamento de Efluentes, segundo a qualidade requerida para os seus usos preponderantes.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

A intenção em reformar o sistema de gestão de recursos hídricos brasileiro começou a tomar consistência a partir do final dos anos de 1970, com o reconhecimento, por parte dos técnicos do governo, de que era chegada o momento de ter-se a modernização do setor, que vinha funcionando precariamente desde o Código das Águas de 1934 e por influência da atuação dos países mais desenvolvidos e dos princípios de gestão recomendados pela Conferência de Mar del Plata, de 1977. Alguns eventos merecem destaque e serão brevemente comentados a seguir.

Em 1983, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Interior promoveram o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos com o objetivo de analisar os modelos de gestão de recursos hídricos da Inglaterra, França e Alemanha comparativamente ao brasileiro, a fim de propor ajustes para o melhor alinhamento com o que fora recomendado na Conferência em Mar del Plata (DNAEE, 1983). Segundo um dos entrevistados, o seminário deu sequência às discussões sobre a gestão baseada em bacias hidrográficas, iniciada alguns anos antes, no DNAEE (Entrevistado 18). Além disso, dados evidenciam que, ao menos discursivamente, a inserção da questão da alocação do uso múltiplo da água já estava sendo conside-

rada na gestão pública, conforme manifestação proferida pelo Ministro de Minas e Energia à época, César Cals:

*Desde 1963 venho me preocupando em particular com utilização múltipla das águas dos rios. Porque entendia, como entendo, que a construção de hidrelétricas, tão importante para o Brasil, não deve inviabilizar no futuro a utilização das águas dos rios para outros fins.* (DNAEE, 1983).

De acordo com Braga e Galizia (2006), embora as recomendações do seminário tenham sido conservadoras por reforçarem a manutenção do modelo de regulação vigente, os debates desencadearam encontros nacionais de órgãos gestores em algumas capitais brasileiras. Conforme dados da pesquisa, esses encontros eram promovidos por servidores públicos de entidades governamentais ambientalistas, como a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), que convergiam com o interesse coletivo de diversas outras organizações, buscando ampliar o seu poder decisório e legitimar-se no cenário de governança nacional.

Decorrente disso foi a criação, em 1986, pelo Ministério de Minas e Energia, de grupo de trabalho composto por representantes de órgãos e entidades federais e estaduais, cuja finalidade envolveu a proposição de formas de organização do Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), instituído posteriormente pela Constituição Federal de 1988 (COSTA; PERIN, 2004). O relatório final desse grupo de trabalho recomendou que o Estado desse mais atenção à criação de um sistema técnico, exequível sob o ponto de vista político e que englobasse múltiplos interessados da sociedade (BRAGA; GALIZIA, 2006). Nesse mesmo período, em Assembleia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Recursos Hídricos realizada em 1987, na cidade de Salvador, durante o VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, foi aprovada uma declaração na qual eram defendidos princípios para a gestão dos recursos hídricos no País (BRAGA; GALIZIA, 2006). Denominada 'Carta Salvador', é considerada um marco no processo de estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil por incluir em seu conteúdo as principais diretrizes para a mudança do campo baseadas em considerações sobre uso múltiplo dos recursos hídricos, gestão descentralizada e participativa, criação do SINGREH, aperfeiçoamento da legislação, criação de sistema de informações, desenvolvimento tecnológico, aperfeiçoamento de recursos humanos e necessidade de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (ABRH, 1987).

É interessante notar a influência internacional no curso desses eventos. É clara a influência advinda da institucionalização dos princípios do modelo de gestão que passou a predominar mundialmente após a Conferência de Dublin de 1992. Ao menos em certa medida, constata-se alinhamento discursivo com as ideias discutidas no cenário internacional, mas que, de acordo com Formiga-Johnsson e Kemper (2005), não foi a única parte da política inspirada na experiência internacional, já que grande parte da estrutura organizacional da gestão foi uma transposição do modelo francês, com a criação de comitês participativos de bacia hidrográfica e cobrança pelo uso da água. Vale destacar também que, mais do que influência na disseminação de um novo simbolismo para a água e sobre a racionalidade vigente no campo, havia uma relação material via financiamento de projetos e bolsas técnicas destinadas a funcionários da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, a partir de recursos advindos do exterior. Conforme relato:

*Existem projetos, empréstimos do Banco Mundial, que servem para melhorar a capacidade de gestão [...] porque não existe uma preocupação dos governos, de modo geral, a tratar de forma prioritária o aspecto da gestão de recursos hídricos. Isso porque eles querem resultado em curto prazo, geralmente esses projetos têm prazo maior que os de mandato.* (Entrevistado 18).

Do exposto, dois pontos merecem destaque quanto à estruturação da governança de recursos hídricos: a organização do sistema nacional de recursos hídricos, privilegiando a gestão por bacias hidrográficas, e a instituição de agência reguladora. Tais aspectos re-

metem à questão da consistência institucional ligada à configuração das regras e mecanismos de enforcement que, por um lado, exibem as influências normativas recebidas do contexto institucional internacional mas, por outro, deles se distanciam a partir de vias de interpretação alternativas decorrentes do arranjo de lógicas institucionais que marcam a trajetória histórica no contexto brasileiro (aspecto que será tratado na próxima seção).

No que tange às regras codificadas, vale recuperar a experiência ocorrida no estado de São Paulo entre meados da década de 1970 e final da de 1980, a qual desaguou na criação de regra formal de referência para o sistema integrado de gestão dos recursos hídricos. A história remete ao ano de 1976, quando, em razão da gravidade das condições sanitárias dos rios da região metropolitana de São Paulo, o governo paulista e o Ministério de Minas e Energia firmaram convênio para dirimir tais problemas por meio da criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH). Inspirada em modelo francês de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas, a iniciativa é considerada marco embrionário na concepção de reunir representantes de entidades vinculadas às bacias, tendo em vista garantir o aproveitamento múltiplo dos rios federais e a minimização de consequências nocivas ao meio ambiente, por meio da integração de estudos das diversas organizações que interferissem direta ou indiretamente no uso (PORTO; PORTO, 2008; SOARES et al., 2008). A constatação de escassez e poluição das águas metropolitanas foi responsável por criar condições necessárias para a eclosão de manifestações sociais na cidade de São Paulo e no interior, como explicitou um dos entrevistados acerca do engajamento da sociedade civil:

*O rio Piracicaba veio deteriorando a qualidade da água. Com o decorrer do tempo, a qualidade da água foi piorando muito. E às vezes até a quantidade da água, em períodos de estiagem. O rio Piracicaba foi ficando com pouca disponibilidade de água porque é uma região industrializada e de agricultura intensiva [...]. O meu engajamento surgiu ali, me incorporando ao movimento da sociedade civil no final dos anos 70, início dos anos 80. E a cidade de Piracicaba sempre teve uma relação muito forte com o rio.* (Entrevistado 14).

Na sucessão dos fatos, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos criou a Comissão de Gestão de Recursos Hídricos, que se alinhou aos grupos comunitários que se mobilizavam pela recuperação da bacia do rio Piracicaba. Em conjunto, pressionaram o estado de São Paulo para a promulgação do Decreto n. 27.576, em 11 de novembro de 1987, que criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Esse decreto foi o embrião dos sistemas paulista e nacional de gerenciamento de recursos hídricos, tomando como base o princípio de gestão integrada (BARTH, 1994).

Outros antecedentes foram relevantes na codificação das regras formais associadas à governança dos

recursos hídricos, como a Lei 6.938, de 1981, que instituiu a Secretaria Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, efetivamente incorporando a consideração de recursos ambientais e critérios de controle dos sistemas hídricos e hidrelétricos. No entanto, marco referencial para a gestão integrada dos recursos hídricos é atribuído à Constituição Federal de 1988, uma vez que especificou, entre as competências da União, o comando para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definiu os critérios de outorga de direitos de seu uso (MMA, 2006). Conforme explica um dos entrevistados, o texto constitucional foi demarcador, já que estabeleceu que:

*Um sistema passa a ser o ambiental, que [...] tem a preocupação na conservação ambiental [e] na preservação. O sistema de recursos hídricos passa a ter o foco na utilização da água [e no] conflito pelo seu uso. [O]s dois sistemas se complementam. (Entrevistado 12).*

Posteriormente, em 1991, começou a tramitação do Projeto de Lei Federal 2.249, debatido por mais de cinco anos no Congresso Nacional, em audiências públicas e seminários, até que em 1997 foi promulgada a Lei 9.433, conhecida como Lei das Águas, que teve por finalidade instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), regulamentando os respectivos dispositivos constitucionais.

A estruturação das regras formais orientadas para a governança dos recursos hídricos no Brasil não apenas está imersa num contexto de amplo debate internacional acerca de princípios sobre o uso e gestão das águas, também sofreu influência do processo de redemocratização e de abertura econômica do País no final da década de 1980 e início de 1990. Ademais, vale notar o movimento internacional ascendente em favor de uma concepção gerencial do Estado, com consequências notórias em torno de processos de privatização – como fora, no Brasil, com o setor elétrico – e a instituição de agências reguladoras para exercerem o papel fiscalizador, como foi o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada em 1997, e da Agência Nacional de Águas (ANA), no ano 2000. Segundo as fontes pesquisadas, o modelo de gerenciamento compartilhado de recursos hídricos, imperativo da Lei das Águas, e que seguiu os princípios de integração, descentralização e participação, tornava necessária a criação da ANA como órgão auxiliar para a efetivação da nova lei. Conforme relato:

*Na época havia [...] uma diretriz governamental para a criação de agências reguladoras para algumas atividades. [...] Aí se entendeu que para fazer a regulação, já*

*que a água foi considerada um bem público, que tem valor econômico, que é objeto de conflito, [...] era preciso uma agência que disciplinasse isso e que implementasse a Lei 9.433, [...] senão corria o risco de virar uma lei morta. E, então, a ANA é uma agência híbrida, [...] ela é reguladora e implementadora da política. Ela tem a função de materializar a política para impulsionar [e] colocar em prática [a legislação]. (Entrevistado 14).*

Nesse panorama, foi possível verificar que a consistência institucional do Brasil apresentou características específicas, dentre as quais vale destacar a ambiguidade do ambiente legal e a homogeneização entre as legislações de nível federal e estadual e também quanto à efetividade dos mecanismos de enforcement.

Com relação às regras codificadas, a governança de recursos hídricos no Brasil revelou ambiguidade legal, possuindo alguns pontos de controvérsias entre especialistas no que tange ao confronto do que está previsto na Constituição de 1988 e a promulgação da Lei 9.433, de 1997. Por exemplo, a consideração de que a água é de domínio público é embasada na legislação francesa, no entanto, está em desarmonia com o texto constitucional, em que é considerada um bem ambiental e, portanto, um bem difuso (CANALI, 2009). Além disso, foi possível constatar certo mimetismo entre as esferas federal e estadual no que se refere à legislação dos recursos hídricos, que tomaram como base a legislação paulista. Nas palavras de Canali (2009, p. 5), “persistem dificuldades para a sua aplicação [referindo-se à Lei das Águas] frente à estrutura jurídica e administrativa vigente no país”. Para o autor, tal situação exige ajustes, “uma vez que a maioria das leis de recursos hídricos das UFs [e as legislações dos setores intervenientes] apresenta, por vezes, notórias semelhanças com a legislação nacional, ou, por outro lado [...], lacunas ou divergências”. Ressalta-se que a opção pela tomada de referência da legislação paulista ou da federal pelas esferas estaduais acentua o componente formalístico associado à regulação dos recursos hídricos, com comportamento que tende a desconsiderar peculiaridades regionais e a favorecer a lacuna entre as regras formais e o que, de fato, é colocado em prática, expresso em diferentes relatos:

*Eu vejo dificuldade nos instrumentos que a lei estabelece, tenho dúvidas se ela é viável para todas as regiões do País. Eu acho que ela precisa se adaptar para as diferenças entre as regiões. (Entrevistado 25).*

*Existe quase um atlas de recursos hídricos e a nossa posição aqui do planejamento é a seguinte: um plano [PNRH] com aquela extensão tem pouca aderência do governo federal. [...] Ele é tão grande que ninguém conhece. A implementação é outro problema; é complexo monitorar os estados. (Entrevistado 26).*

*A heterogeneidade na gestão é uma grande dificuldade.* (Entrevistado 2).

*O plano [...] é uma peça de negociação [...] que teve uma implementação baixa.* (Entrevistado 17).

Já com relação aos mecanismos de enforcement, o processo de estruturação do campo de recursos hídricos no Brasil foi marcado por autointeresse setorial e só recentemente tem aumentado sua efetividade, em grande parte pela forte influência da Lógica de Comunidade em regiões locais, como será mencionado na próxima seção.

A existência de mecanismos de enforcement frágeis é, por um lado, devida à segregação do sistema de proteção da água, associado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) – ANA, IBAMA e poder judiciário partilham das responsabilidades. A atuação da ANA, por meio das chamadas “campanhas de campo”, se concentra nas ações “que têm como objetivo verificar o cumprimento de termos e condições previstas nas outorgas, bem como identificar usos não regularizados, buscando, assim, também dirimir conflitos pela utilização da água” (ANA, 2011, p. 90). O IBAMA, por sua vez, é responsável pelo aspecto ambiental; enquanto o Poder Judiciário, pela efetivação das autuações. No caso específico da ANA, vale mencionar que, apesar de sua efetividade, constatou-se que a área de fiscalização do uso múltiplo ainda atua de forma embrionária no Brasil. Em relatório de 2010 da ANA, constam parcerias e treinamentos apenas com os estados de Sergipe e Alagoas e ressalta-se que trinta viagens são realizadas por ano por técnicos da agência com a finalidade de fiscalização, assim como têm sido limitados os treinamentos e convênios com as polícias ambientais (ANA, 2010). Ademais, verificou-se que a complexa articulação entre entidades da esfera federal, estadual e municipal também atua como complicador da implementação e monitoramento da legislação, conforme ilustram relatos de entrevistados:

*Na SRH, estávamos com um grupo idealista. Nós queríamos ocupar um espaço que a lei dava [...] planejando 12% da água doce do mundo. [...] Mas aí chegou a turma tecnocrata da ANA [que] nunca teve uma função reguladora.* (Entrevistado 20).

*Tudo era feito aqui [Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente]: enquadramento, outorga, [...] diretrizes para enquadramento, estruturação do Conselho. [...] Aí veio a lei da ANA. [...] Hoje, as coisas são mais devagar. [...] Em que pese nossa relação com ela, que foi mais uma disputa, existia tensão nas deliberações do Conselho. Ela [Agência Nacional de Águas] tentou levar o Conselho para lá [que] ficou seis meses sem reunir por causa dessa tensão.* (Entrevistado 23).

*Esses mecanismos de enforcement não funcionam muito bem. Então, a gente não fica sabendo quando alguma diretriz do Plano Nacional foi executada ou não. É complexo você monitorar o que os estados estão fazendo ou o que os comitês estão fazendo. Assim, eu acho fundamental focar, nos próximos quatro anos, na implementação e no monitoramento da implementação.* (Entrevistado 26).

Tomando como base essa recuperação histórica da estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil e a análise da consistência institucional, na próxima seção trata-se da influência das lógicas institucionais de Estado, Comunidade e Mercado nesse processo. Ao fazer isso, procura-se evidenciar como diferentes princípios organizativos da sociedade participaram da constituição e ordenação do campo de recursos hídricos, constituindo as bases normativas da estrutura e práticas da regulação.

### **Influência das lógicas de Estado, Mercado e Comunidade**

A trajetória apresentada trouxe elementos que evidenciam mudanças na estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil, as quais variaram quanto à proeminência de princípios participativos, como forma de integração com necessidades comunitárias, centralização, a partir de arranjos de regulação e fiscalização, ou, ainda, segmentação em favor de interesses seccionais, como é o caso do setor hidrelétrico. De modo geral, foi possível constatar que as mudanças nos modelos de gestão se deram sobre diferentes concepções acerca do recurso hídrico, cujo sentido simbólico variou: ‘bem comum’, necessário para a vida, ‘bem público’ e ‘bem econômico’. A presente seção aborda esses pontos, sintetizados no quadro 2, a partir da coexistência das lógicas de Mercado, Estado e Comunidade no curso da estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil.

## QUADRO 2 – INFLUÊNCIA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS

Características	Lógica de Comunidade	Lógica de Estado	Lógica de Mercado
Analogia simbólica	Água como bem comum, essencial para a vida	Água como bem público	Água como bem econômico, recurso finito
Governança	Participativa	Centralizada	Descentralizada, mas não participativa
Identidade com a problemática dos recursos hídricos	Impacto sobre indivíduos, grupos e comunidades	Impacto sobre a gestão dos recursos e modos de intervenção	Impacto sobre a gestão da riqueza, visando ao interesse setorial
Autoridade	Múltipla, com foco na representação das comunidades	Órgãos oficiais e agência de regulação	Múltipla, com foco na representação de interesses setoriais
Foco da regra e mecanismos de Enforcement	Visão integrada da bacia hidrográfica; reativa aos danos ambientais	Regulação e seu cumprimento via aparato de fiscalização	Autointeresse; visão setorial da bacia hidrográfica
Impacto na estrutura de governança	Presença de representantes no CNRH; implementação de comitês regionais nas bacias hidrográficas	Centralização em âmbito federal; definição de agentes reguladores e fiscalizadores	Estrutura centrada no atendimento de prioridades setoriais, com destaque para a geração hidrelétrica
Impacto nos esquemas de interpretação	Baseado em expectativas, interesses e na defesa de valores, ideologias e cultura local	Baseado na constituição democrática de mecanismos de governo de natureza burocrática	Baseado no cálculo utilitário de consequências visando ao ganho econômico

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Os dados apresentados ao longo deste trabalho evidenciaram que a lógica de Mercado era dominante na estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil, especialmente devido à orientação voltada ao autointeresse setorial. A predominância desses princípios pode ser percebida já nos antecedentes históricos, como, por exemplo, quando se mostra codificada no Código de Águas, de 1933, que possuía viés para a defesa do setor de energia, ou, anteriormente, quando o marco legal refletia a preocupação acerca da demarcação da propriedade e, na prática, baseava-se no direito de outorga para a geração de energia elétrica ou de empresas de saneamento. Em segundo plano, orientava-se pelo atendimento específico a outros interessados, como área de irrigação. Assim, mesmo com a criação de importantes empresas estatais, a partir de 1948, as lógicas de Estado e Comunidade atuavam somente de maneira secundária e embrionária, respectivamente, até o final dos anos de 1990.

A lógica de Mercado era representada por lógicas no nível do campo de recursos hídricos, codificadas como de Navegação, Saneamento e Energia, passando a partir dos anos de 1970 a se revestir sob a concepção de Desenvolvimento Industrial em regiões localizadas (BURZTYN; OLIVEIRA, 1982). É importante ressaltar ainda que, enquanto a lógica de Mercado era dominante, referências ao cálculo utilitário de consequências, autointeresse e comportamento oportunista dos atores sociais era de certa maneira conduzida, no Brasil, pelo ator mais forte do campo, o setor elétrico.

A lógica de Estado, por sua vez, também apresenta manifestações que remontam aos anos de 1930, permeando com maior intensidade a estrutura de governança até meados dos anos de 1970 devido à priorização de um

modelo centralizador, orientado muito mais para a operacionalização dos instrumentos legais do que pelo planejamento estratégico. Nesse sentido, privilegiava a “concentração de poder de instituições públicas” – como o DNAEE – “que aprovavam concessões e autorizações de uso da água, licenciamentos de obras, ações de fiscalização, de interdição ou multa, entre outras” (MMA, 2006, p. 49).

É interessante notar que, ao longo desse período, existe interação com a lógica de Mercado, materializada pela contenção do setor elétrico, que era mandatário da regulação, por meio da atuação de concessionárias estrangeiras. No ano de 1933, o governo nacionalista de Getúlio Vargas, pressionado também por empresários interessados na redução do custo do insumo, extinguiu a chamada cláusula-ouro, que permitia às concessionárias a revisão automática e vinculada à variação cambial (FARIA, 2004). Após a Segunda Guerra Mundial, os investimentos estrangeiros foram direcionados para a reconstrução da Europa, e o governo nacional e os estados brasileiros sentiram a necessidade de instituir importantes empresas estatais. No entanto, o setor elétrico continuou mandatário da regulação dos recursos hídricos.

Mais recentemente, a partir de meados dos anos de 1980, a lógica de Estado passou a exercer influência mais efetiva a partir de novos contornos associados à reforma da gestão pública, recebendo influência tanto da profissionalização do campo de recursos hídricos, notadamente por meio a ABRH, como da preocupação de gestão integrada das bacias hidrográficas. Nesse contexto, em meio à privatização de empresas estatais, emerge como ator a Agência Nacional de Águas. A criação da ANA foi resultado tanto da reforma do Estado brasileiro, influenciada pelos modelos e discussões internacionais

na área de gestão pública, como de fatores relacionados ao incremento do Desenvolvimento Industrial, elevação significativa da produção agrícola, aumento das populações nos grandes centros urbanos, que constituíram condições para a emergência, a partir dos anos de 1970, de um novo modelo de estruturação da governança dos recursos hídricos. Conforme já tratado, somou-se a isso a postura reativa à degradação considerável das águas superficiais, devido à poluição provocada pela utilização intensiva dos recursos hídricos e frágeis mecanismos de enforcement. Nesse contexto, gradualmente foi ganhando espaço, sob influência de organizações mundiais, como as Nações Unidas, a difusão de modelos considerados sustentáveis para condução de políticas e práticas por parte de Estados e atores privados. Conforme documentos históricos, o aparato legal e institucional da estruturação da governança começou a ser remodelado pelos atores do campo no começo da década de 1980.

*As nossas instituições, decorrentes de nossa legislação sobre desenvolvimento regional e sobre meio ambiente, não estavam preparadas para controlar e orientar as forças econômicas que causaram a explosão do crescimento industrial e urbano, caso típico da cidade de São Paulo e das regiões industrializadas do chamado Cubatão e ABC. (DNAEE, 1983).*

Como consequência, ganha força a lógica de Comunidade, conforme pode ser inferido do relato de um entrevistado a respeito do movimento iniciado no final da década de 1970:

*A comunidade tinha uma relação afetiva com o rio. [...] Piracicaba está de frente para o rio. Assim, a associação de engenheiros e arquitetos de Piracicaba e a mídia, por meio dos jornais, assumiram a liderança da mobilização. O movimento ambientalista nesta fase era muito incipiente, mas já havia algumas personalidades que se autointitulavam ambientalistas na cidade. É que Piracicaba é uma cidade de muitos artistas plásticos, músicos; cidade muito rica culturalmente. [...] Também porque Piracicaba sediava, sedia ainda, o departamento de água e energia elétrica, órgão gestor da cidade de São Paulo. (Entrevistado 14).*

Nesta passagem, em que pese o fato de a cidade sediar um departamento responsável pela gestão das águas, nota-se a relação entre a emergência de movimento ambientalista na época e a posição que os atores interessados (artistas e classe média alta) ocupavam na sociedade, unidos em defesa dos laços de comunidade. Em outro relato, esse mesmo entrevistado afirma que “o rio ‘veio deteriorando’ a qualidade da água”. Observa-se, nesse caso específico, que a lógica de Comunidade está influenciando, por meio do discurso e prática do ator, sua identidade, mas também orientando as ações de atores interessados por meio do sensemaking compartilhado, dando força ao movimento. Os relatos a seguir reforçam esse aspecto:

*A comunidade começou a se mobilizar. A sociedade civil organizada começou a se mobilizar e eu como cidadão – eu era professor universitário nesse período, final dos anos 1970 e início dos anos 1980 – me engajei nesse processo. Participei, tinha interesse, fui sensibilizado para esse caso. [...] O prefeito da época, João Neto, se engajou também nesse processo. [Nesse contexto de mobilização], eu fui eleito deputado estadual em 1986. Uma das causas que eu abracei na minha campanha e, depois, durante o exercício do mandato, foi exatamente ajudar a institucionalizar a mobilização e ao mesmo tempo implementar políticas públicas. [Isso] porque o movimento era, em um primeiro momento, muito espontâneo, e movimentos espontâneos tendem crescer durante um tempo e, depois, o outro ciclo é um marasmo. Assim, promovi seminários, promovi publicações e passei a ser um interlocutor nesse debate. (Entrevistado 14).*

*[...] fazendo analogia, o campo teve uma evolução razoável, uma espécie de religião. (Entrevistado 6).*

Do exposto, foi possível perceber que, a partir do surgimento da lógica de Comunidade e do fortalecimento da lógica de Estado, a estrutura regulatório-normativa foi sendo constituída em um processo dual de organização dos atores sociais com vistas a influenciar as políticas públicas. Considera-se como dualidade a própria concepção do entrevistado de que entrou na política por causa do seu engajamento e papel no debate. Ou seja, a identidade política do sujeito foi, em seu discurso, retratada a partir do interesse em representar a comunidade. Vale recuperar que, em conjunto, grupos da sociedade civil e a ABRH pressionaram o Estado de São Paulo para a promulgação do Decreto n. 27.576/87, que se tornou referência para os sistemas paulista e nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

Os dados permitem acreditar que somente por meio desta específica inter-relação das lógicas de Comunidade, Estado e Mercado é que se constituiu o sentido da governança dos recursos hídricos para os vários atores sociais no caso brasileiro. O aumento dos encontros, discussões e estratégias discursivas foram necessários para que as legislações em âmbito nacional e estadual fossem elaboradas e promulgadas – o que pode ter relação com o elevado grau de mimetismo entre elas. Vale reforçar que a alta centralização do governo federal em tempos recentes, por meio da criação da Agência Nacional de Águas, é reflexo da presença já mais marcante da lógica de Estado no campo.

Ainda que se possa perceber esta transformação ao longo do tempo quanto à presença das diferentes lógicas no campo de recursos hídricos brasileiro, vale pontuar a ênfase à lógica de Mercado, que mostrou certa proeminência em relação às demais; a explicação passa pelas peculiaridades do caso estudado e pela distinção entre ambiente técnico e institucional, conceitos triviais

do corpo teórico do institucionalismo organizacional. A noção de ambiente técnico envolve as relações de dependência e incerteza e o processamento eficiente dos recursos vis-à-vis um objetivo. Já a noção de ambiente institucional transcende o significado geralmente atribuído pela microeconomia, em função do desempenho, e remete às normas aceitas, compartilhadas, e interpretações de acordo com um quando de referência cultural; com mais propriedade o conceito de lógica institucional pertence a este segundo conceito, ou seja, vincula-se mais aos aspectos substantivos da racionalidade do que à forma. Scott (1992, p. 133), numa interpretação didática sobre a força que esses dois aspectos do ambiente – técnico e institucional – têm sobre as organizações, considera que, diferentemente de igrejas, que tendem a sofrer mais pressão institucional, o setor de utilities (que abarca usinas hidrelétricas) é fortemente pressionado pelas duas dimensões.

Aceitando-se que uma usina tipicamente é pressionada por eficiência, o que é um atributo próprio da lógica de Mercado, mais do que a de Estado ou Comunidade, pode-se levantar a seguinte questão: qual a relevância das usinas hidrelétricas ao se analisar os recursos hídricos no caso brasileiro? Segundo o IPAM (2012), da matriz energética brasileira, 65,7% são hidreletricidade, sendo um caso significativamente diferente de matriz em relação a qualquer outro país comparável em termos de população e economia. A outra peculiaridade é a relação de alternância entre as chuvas na região Sul e as no Sudeste e Centro-Oeste, que geram interdependência na produção total, implicando a necessidade de gestão integrada, via de regra centralizada, da produção e transmissão, permitindo que apenas a distribuição possa ser gerida em níveis locais.

Tomando-se estes três pontos (a forte pressão do ambiente técnico, a alta participação da energia hidrelétrica e o sistema integrado nacionalmente), fica clara a razão pela qual a lógica de Mercado no campo dos recursos hídricos brasileiro é mais marcante que as outras consideradas na análise. No entanto, isso reforça o argumento de coexistência das lógicas e sua influência sobre a estruturação da governança, conforme exposto no quadro 2.

### **Pressões normativas internacionais e configurações locais da governança**

Apesar das configurações no nível de campo, os resultados permitem afirmar que a governança dos recursos hídricos no Brasil tem se mostrado historicamente guiada por referência ao âmbito mundial, pelo crescimento dos problemas locais e pressão da comunidade sobre o Estado para reforço do aparato regulador e mecanismos de enforcement sob a ótica da sustentabilidade. Contudo, os resultados aqui dispostos permitiram concordar com Frank, Hironaka e Schofer (2000), ao admitir que o pro-

cesso de tradução de ideias em âmbito local resulta em diferentes formas de adoção de práticas ou estruturas, à medida que reinterpretadas ou abandonadas como um modelo inaplicável, ou não ajustado aos interesses dos atores de outro contexto. Por consequência, as diversas interpretações conduzem à heterogeneidade dos modelos implantados. No presente trabalho, isso ficou evidente.

Embora a literatura revele que a governança do campo de recursos hídricos pode ser caracterizada no momento presente por convergência mundial, por meio da influência de princípios disseminados pelas organizações internacionais, verificou-se que a combinação de lógicas institucionais é responsável por discrepância entre o discurso dos agentes no campo, suas compreensões acerca do modelo normativo advindo das pressões das organizações internacionais e suas práticas, responsáveis por distintas governanças locais. Sendo assim, as governanças, em seus contextos locais, sofreram influência decorrente da interação das lógicas institucionais, gerando heterogeneidade nas configurações, apesar da pressão no contexto macro para a homogeneidade. Diante disso, nossa primeira proposição remete aos diferentes níveis de análise necessários para a compreensão da mudança institucional:

- *Proposição 1: Pressões isomórficas em âmbito mundial, sob influência dos arranjos de lógicas institucionais em nível societal, tendem a provocar heterogeneidade das estruturas de governança nos contextos locais.*

Adicionalmente, a análise do caso selecionado fez emergir a constatação de que alguns movimentos sociais, incluindo ações governamentais e de organizações mundiais, estão requisitando cada vez mais o compartilhamento de uma espécie de “senso comum” acerca da consideração da qualidade e quantidade de água como componentes necessários para a sobrevivência humana e o desenvolvimento das nações (BRANDES et al., 2005). Isso remete à prevalência do reforço pela emergência da lógica comunitária em seus contextos geográficos locais, com o discurso por parte de empreendedores institucionais de que o objetivo é ensinar os cidadãos a compartilhar a responsabilidade pela gestão dos recursos hídricos. Nesse sentido, os resultados apontam para o reconhecimento de um mecanismo cognitivo associado à estruturação da governança dos recursos hídricos. Isso porque pressupõem que a mudança em curso depende da criação e recriação de significados e seus processos constitutivos por meio de entendimentos compartilhados.

A análise dos dados mostrou que, historicamente, a estruturação da governança dos recursos hídricos no Brasil não se mostrou guiada, simplesmente, pela experiência internacional ou pelo estabelecimento de consensos mundiais, como a Conferência de Mar del Plata em 1977 e os eventos que a sucederam, mas principalmente devido

a problematizações localmente contextualizadas. Ou seja, o fazer sentido e a tomada dos decisores revelam uma racionalidade contextual (vide WEICK, 1993), mesmo na era da globalização e com a propagação de princípios pela União Europeia, de modo que faça prevalecer a heterogeneidade de estruturas nos diferentes contextos locais. Nesse sentido, presume-se que, na sequência de eventos históricos relatados, a identidade do ator interessado foi sendo moldada a partir de sua inserção nos espaços sociais. A situação descrita anteriormente sobre a institucionalização do movimento local em Piracicaba auxilia esse entendimento, à medida que expressa, ainda que parcialmente, o percurso de determinado ator social, que passou a atuar como empreendedor institucional, por meio da atividade política e promoção de seminários e publicações. Trata-se da conexão da trajetória individual com as lógicas institucionais que, nessa situação específica, envolveu o período histórico de emergência da lógica de Comunidade e começo da mobilização da sociedade civil. Nesse período, o Brasil estava passando pelo processo político de redemocratização – fora promulgada a primeira legislação ambiental, houve a criação do CONAMA, da Secretaria do Meio Ambiente e da ABRH. Ao mesmo tempo, no âmbito interno, encontros estavam sendo realizados entre os atores relevantes da área, promovidos pelo governo federal. Internacionalmente, a comunidade se organizava e pressionava os países para compartilhamento da lógica de uso múltiplo dirigida por uma lógica comunitária em um contexto de industrialização crescente. Ou seja, havia pressões institucionais relevantes a ponto de influenciar os quadros de referência dos sujeitos a partir dos efeitos provocados sobre sua identidade e discurso, o que leva à nossa segunda proposição acerca da mudança institucional:

- *Proposição 2: Lógicas institucionais no nível societal permeiam o campo organizacional, configurando ordens locais e moldando o discurso e a identidade dos atores sociais.*

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho adotou como propósito investigar a manifestação de múltiplas lógicas institucionais na estruturação da governança dos recursos hídricos do Brasil, no período de 1977 a 2010. Para tanto, verificou-se o processo de construção da estrutura normativo-regulatória e dos arranjos responsáveis pelo controle e regulação do uso de recursos hídricos. O ambiente legal do Brasil exhibe ambiguidade interpretativa em seu aparato regulatório, no entanto, também grande homogeneização entre legislações estaduais e federal. No que se refere aos mecanismos de enforcement, os resultados sugerem que há um componente simbólico associado à efetividade da gestão.

Os resultados revelaram, no que concerne aos modelos de gestão, que a previsão formal de uma gestão participativa e integradora entre os níveis da federação, alinhada aos modelos mundiais de referência, ganha contornos específicos na realidade brasileira. Os resultados evidenciaram que, no Brasil, de uma maneira integrada e participativa em seu aspecto formal, a estrutura de regulação se manifestou mais centralizadora e formalística na prática. Verificou-se que a Agência Nacional de Águas está atuando de maneira centralizadora na implementação da Lei n. 9.433 e que há diversidade no modo como os estados tratam a implementação do modelo, esbarrando principalmente na infraestrutura técnica e na prioridade política dos governantes em seus contextos locais. Por fim, os atores do campo, em geral, compartilham da ideia de que a legislação prevê uma participação da sociedade civil não condizente com a consciência atual dessa mesma sociedade.

Quanto às escolhas dos tomadores de decisão, os achados da presente pesquisa possibilitam inferir que são condicionadas pelos arranjos de lógicas institucionais locais, assim como por meio da atribuição de significado, do senso de conduta apropriada e dos fatores de legitimidade que as várias fontes de poder adquirem, em conformidade com Thornton, Jones e Kury (2005). Assim, embora a literatura revele que a governança do campo de recursos hídricos possui convergência na adoção de um modelo de gestão, por meio da disseminação de princípios propagados pelas organizações internacionais, no contexto do Brasil, distintas lógicas locais são responsáveis por pressões no nível do campo, que levam à heterogeneidade em vez de à homogeneidade. Isso segue no sentido contrário aos modelos tradicionais de análise baseados no isomorfismo institucional, pelo menos no que trata da referência internacional. No entanto, os tomadores de decisão estão sendo pressionados por atores do campo quanto à redução da fragilidade dos mecanismos de enforcement, à melhoria da adequação entre a prática e a legislação existente e do grau de integração entre as diferentes esferas de governo.

Posto isto, é possível afirmar que as lógicas institucionais de Comunidade, Mercado e Estado, em interação com as lógicas específicas do campo de recursos hídricos (lógica de Navegação, Saneamento e Energia; e lógica de Desenvolvimento Industrial), constituíram um processo coevolucionário na configuração de distintas estruturas de governança. Sob uma análise mais exploratória e especulativa, tais aspectos remetem à existência de mecanismos sociais de diferentes níveis atuantes no processo de mudança institucional. Assim, recomenda-se para estudos futuros a integração entre mecanismos de níveis micro, meso e macro. No nível micro, observou-se que os tomadores de decisão depararam com um conjunto similar de problemas em diferentes contextos locais e passaram a defini-los e interpretá-los de distintas maneiras, sob a influência de lógicas distintas. Portanto, o primeiro mecanismo que merece maior explicação, em uma aná-

lise micro, é o de atenção (no sentido de focalização).

Enquanto autores da abordagem de lógica institucional afirmam que as lógicas somente são materializadas na prática (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012), observou-se que, no campo de recursos hídricos, ela primeiramente é materializada por meio do sense-making compartilhado entre os tomadores de decisão, que passam a considerá-las nos princípios a serem difundidos por meio de conferências e acordos internacionais, em um processo de aprendizagem e construção de significado por meio do discurso. No entanto, esses princípios sofrem modificações e adaptações nas legislações locais, gerando um lapso temporal entre a esfera normativa internacional, as regras codificadas no contexto nacional e a implementação dos modelos de gestão. Posto isto, recomendam-se estudos que analisem a geração de ideias como um impulso advindo da necessidade de solução de problemas, por meio da atenção que se dá a determinada questão.

Por sua vez, considera-se que é necessário

compreender o relacionamento entre atenção e discurso, ambos considerados no nível micro, pois abrangem o sistema de linguagem, conceitos e regras de lógica por meio dos quais as pessoas se comunicam. Dessa forma, recomendam-se novas pesquisas com o propósito de verificar como alguns atores tornam-se relevantes no processo de combinação das lógicas institucionais e institucionalização de novas práticas. Tal recomendação se baseia na tese de que o relacionamento entre os mecanismos de atenção e discurso é responsável por moldar a identidade do sujeito no campo e, por consequência, influenciam o modo como compreendem seus papéis, interações e ações.

Por fim, o presente trabalho pode ainda ser estendido, no campo de recursos hídricos, por meio de investigações acerca dos fatores condicionantes da efetiva cooperação no processo de gestão democrática, a fim de melhor compreender a associação entre os padrões e estruturas adotados para governança e os templates baseados nos princípios internacionais.

## REFERÊNCIAS

- BARLEY, D. Technology as an occasion for structuring: evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments. *Administrative Science Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 78-108, 1986.
- BARTH, F. T. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. In: REBOUCAS, A.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Eds.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 1999. p. 565-599.
- BATTILANA, J.; DORADO, S. Building sustainable hybrid organizations: the case of commercial microfinance organizations. *Academy of Management Journal*, v. 53, n. 6, p. 419-440, 2010.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.
- BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: M. BEVIR (Org.). *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 2011. p. 1-16.
- BOURDIEU, P. *Outline of a theory of practice*. New York: Cambridge Univ. Press, 1977.
- BRAGA, B.; GALIZIA, J. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006.
- BRANDES, O.; FERGUSON, K.; M'GONIGLE, M.; SANDBORN, C. At a watershed: ecological governance and sustainable water management in Canada. Report by the POLIS Project on Ecological Governance, Victoria, B.C., University of Victoria, 2005.
- CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- COSLOVSKI, S.; PIRES, R.; SILBEY, S. The pragmatic politics of regulatory enforcement. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper, n. 29, Dec. 2010.
- COSTA, T.; PERIN, A. C. M. A gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista*, v. 1, n. 1, p. 344-380, 2004.
- D'AUNNO, T.; SUTTON, R. I.; PRICE, R. H. Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: a study of drug abuse treatment units. *Academy of Management Journal*, v. 14, n. 34, p. 636-661, 1991.
- DAVIS, G.; MARQUIS, C. Prospects for organization theory in the early 21st century: institutional fields and mechanisms. *Organization Science*, v. 16, n. 1, p. 332-343, 2005.
- DIMAGGIO, P. Culture and cognition. *Annual Review of Sociology*, v. 23, n.1, p. 263-287, 1997.
- \_\_\_\_\_; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DUNN, M. B.; JONES, C. Institutional logics and institutional pluralism: the contestation of care and science logics in medical education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly*, v. 55, n.1, p. 114-149, 2010.
- EDELMAN, L. B. Overlapping fields and constructed legalities: the endogeneity of law. In: O'BRIEN, J. (Ed.). *Private Equity, Corporate Governance, and the Dynamics of Capital Market Regulation*. London: World Scientific, 2007. p. 55-90.
- \_\_\_\_\_; SUCHMAN, M. C. The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, v. 23, n. 1, p. 479-515, 1997.
- ENROTH, H. Policy network theory. In: BEVIR, M. (Org.). *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 2011.
- FARIA, L. A. E. *A chave do tamanho*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.
- FORMIGA JOHNSON, R. M.; KEMPER, K. E. Institutional and policy analysis of river basin management – the Jaguaribe River Basin, Ceará, Brazil. *World Bank Policy Research, Working Paper*, Washington, D.C, n. 3649, 2005.
- FRANK, J. D.; HIRONAKA, A.; SCHOFER, D. The Nation-State and the natural environment over the twentieth century. *American Sociological Review*, v. 65, n. 1, 2000.
- FREUNDENBURG, W. R.; GRAMLIN, R., Bureaucratic slippage and failures of agency vigilance: the case of the environmental studies program. *Social Problems*, v. 41, n. 2, p. 214-231, 1994.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: W. POWELL; P. DIMAGGIO (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.
- GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. Introduction. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN,

- K.; SUDDABY, R. (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage, 2008. p. 1-46.
- \_\_\_\_\_; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, v. 5, n.1, p. 317-371, 2011.
- HACKER, J. Policy drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment. In: STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005. p. 40-82.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HOOD, C.; ROTHSTEIN, H.; BALDIN, R. *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- IPAN. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: <www.ipam.org.br>. Acesso em: 15 fev. 2014.
- KATES, R.; PARRIS, T. M.; LEISEROWITZ, A. A. What is sustainable development: goals, indicators, values, and practice. *Science and Policy for Sustainable Development*, v. 47, n. 3, p. 9-21, 2005.
- LOUNSBURY, M. A tale of two cities: competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of Management Jn*, v. 50, p. 289-307, 2007.
- MARQUIS, C.; TILCSIK, A. Imprinting: toward a multilevel theory. *Academy of Management Annals*, v. 7, n. 1, p. 193-243, 2013.
- MORGAN, B.; YEUNG, K. *An introduction to law and regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- OCASIO, W. Toward an attention-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 1, p. 187-206, 1997.
- OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-79, 1991.
- PACHE, A. C.; SANTOS, F. Embedded in hybrid contexts: how individuals in organizations respond to competing institutional logics. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 39, n. 3, p. 3-35, 2013.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. When worlds collide: the internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, v. 35, n. 3, p. 455-476, 2010.
- PETERS, B. G. Institutional theory. In: M. BEVIR (Ed.). *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 2011. p. 78-90.
- PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.
- RHODES, R. A. W. Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243-64, 2007.
- RODRIGUES, S. B. *Towards a new agenda for the study of business internationalization: integrating markets, institutions and politics*. Inaugural address of accepting the appointment as Professor of International Business and Organization at the Rotterdam School of Management, Erasmus University Rotterdam. Rotterdam: ERIM, 2010.
- SCHOOTEN, H. V.; VERSCHUUREN, J. *International governance and law: state regulation and non-state law*. Cheltenham: Edward E., 2008.
- SCOTT, W. R. *Institutions and organizations: ideas and interests*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Organizations: rational, natural, and open systems*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1992.
- SOARES, S. I. O.; THEODORO, H. D.; JACOBI, P. R. Governança e política nacional de recursos hídricos: qual a posição da gestão das águas no Brasil? In: IV Encontro Nacional da Anppas. Anais... Brasília, 2008.
- SOMERVILLE, P. Democracy and participation. *Policy&Politics*, v. 39, n. 3, p. 417-437, 2011.
- STREECK, W.; THELEN, K. Introduction. In: STREECK, W.; THELEN, K. *Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 2005.
- THORNTON, P. H. *Markets from culture: institutional logics and organizational decisions in higher education publishing*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. The rise of the corporation in a craft industry: conflict and conformity institutional logics. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 81-101, 2002.
- \_\_\_\_\_; JONES, C.; KURY, K. Institutional logics and institutional change in organizations: transformation in accounting, architecture, and publishing. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 23, p. 125-170, 2005.
- \_\_\_\_\_; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Orgs.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 99-129.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. LOUNSBURY, M. The institutional logics perspective. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WEICK, K. E. The collapse of sensemaking in organizations: the Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, v. 38, n. 4, p. 628-652, 1993.

ZALD, M. N.; LOUNSBURY, M. The wizards of Oz: towards an institutional approach to elites, expertise and command posts. *Organization Studies*, v. 31, n. 7, p. 963-996, 2010.

### Documentos citados

ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Carta de Salvador. 1987.

ANA – Agência Nacional de Água. GEO Brasil recursos hídricos: componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. Resumo Executivo. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2010. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BURSZTYN, M. A.; OLIVEIRA, S. Análise da experiência estrangeira no gerenciamento dos recursos hídricos. Ministério do Interior, Secretaria Especial do Meio Ambiente, 1982. p. 52-88.

CANALI, G. V. A. Levantamento e análise dos artigos da Lei nº 9.433/97. Unesco e Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Ministério do Meio Ambiente, 2009.

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – Secretaria Especial do Meio Ambiente. Anais... Seminário Internacional de Recursos Hídricos, v. I e v. II, 1983.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Recursos Hídricos: panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil. v. 1. Brasília, 2006.

UNESCO. The United Nations world water development report 3: water in a changing world. Paris: UNESCO; London: Earthscan, 2009.

UNITED NATIONS. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. 1992.

### Nota de agradecimento

A presente pesquisa recebeu o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada MCTI /CNPq /MEC/CAPES N ° 07/2011."contribuições significativas para a presente versão deste artigo.

## ANEXO I – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

1	Assessoria de diretoria	Agência Nacional de Águas	8 ANOS
2	Procuradoria-Ouvidoria	Agência Nacional de Águas	8,5 ANOS
3	Assessoria de diretoria (cargo de confiança)	Agência Nacional de Águas	8 ANOS
4	Diretoria (cargo de confiança)	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná	31 ANOS
5	Diretoria	Agência Nacional de Águas	28 ANOS
6	Diretoria	Agência Nacional de Águas	32 ANOS
7	Conselheiro de Câmara Técnica do CNRH/ Analista Técnico do MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4 ANOS
8	Assessoria	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais	3 ANOS
9	Conselheiro de Câmara Técnica do CNRH	Águas do Paraná	35 ANOS
10	Representante no CNRH e no Conselho Estadual de Minas Gerais	Confederação Nacional da Indústria	15 ANOS
11	Representante no CNRH e Presidente de ONG	Confederação Nacional da Indústria Agência Peixe Vivo	13 ANOS
12	Representante dos usuários da água no CNRH	Companhia Paranaense de Energia Elétrica	13 ANOS
13	Secretaria de Estado	Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo	23 ANOS
14	Assessoria Especial Ex-Diretor Agência Nacional de Águas	Ministério da Integração Nacional	30 ANOS
15	Diretoria de Gestão de Bacias Hidrográficas	Águas do Paraná	33 ANOS
16	Ex-Funcionário da Secretaria do Meio Ambiente	Ministério da Integração Nacional	8 ANOS
17	Diretoria de Secretaria e Conselheiro de Câmara Técnica	Ministério do Meio Ambiente	14 ANOS
18	Professor, ex-Diretor da Agência Nacional de Águas e Diretor de Câmara Técnica	Universidade de Brasília	33 ANOS
19	Fundador e ex-Diretor da Agência Nacional de Águas	Light Serviços de Eletricidade S.A	34 ANOS
20	Diretoria de área ambiental	Confederação Nacional da Indústria	14 ANOS
21	Secretaria Executiva	Águas do Paraná	29 ANOS
22	Presidente de Câmara Técnica	Ministério da Integração Nacional	8 ANOS
23	Diretoria de Secretaria de Estado e Presidente de Câmara Técnica	Secretaria Nacional de Recursos Hídricos	18 ANOS
24	Diretoria do CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	17 ANOS
25	Diretoria do CNRH	Secretaria Nacional de Recursos Hídricos	13 ANOS
26	Representante no CNRH	Ministério do Planejamento	8 ANOS
27	Representante de usuários no CNRH	Secretaria do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, Presidente INEA/RJ	32 ANOS
28	Fundador ABRH e Ministro de Estado	Ministério de Minas e Energia	35 ANOS
29	Diretoria	Agência Nacional de Águas	18 ANOS

(\*) Tempo de envolvimento na Governança de Recursos Hídricos.

Os autores agradecem aos pareceristas que, durante o processo de revisão aos pares (double blind review), trouxeram contribuições significativas para a presente versão deste artigo.