
APORTES E LIMITES DA PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA GESTÃO DA ÁGUA

ENSAIO

Adriana de Mello Luchini

Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Pesquisadora da FGV, professora de universidades públicas e privadas do Rio de Janeiro e consultora. *E-mail:* luchini@fgv.br

Marcio Domingues de Souza

Mestrando em Economia pelo Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisador da FGV, professor de universidades públicas e privadas do Rio de Janeiro e consultor. *E-mail:* mardomi@fgv.br

Aluizio Loureiro Pinto

Ph.D. e Mestre em Administração, professor e pesquisador da FGV.

RESUMO

O presente ensaio tem por objetivo identificar possibilidades das redes de políticas públicas, tomando por princípio a proposta de gestão integrada dos recursos hídricos criada pela Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997. A análise foi realizada com base em pesquisa bibliográfica e documental e permite concluir que as redes podem tornar uma política pública participativa e transparente. Esse é um dos motivos que fazem com que sua implementação seja complexa. A implementação de redes de políticas públicas demanda, em última análise, mudança cultural do Estado e da Sociedade – eis o grande desafio.

PALAVRAS-CHAVE: Redes de políticas públicas, Gestão integrada dos recursos hídricos, Possibilidades.

ABSTRACT

This paper intends to identify possibilities of public political networks based upon the proposal for comprehensive management of water resources as defined by Law 9.433, of January 8th, 1997. Literature and documentary research was analyzed to conclude that networks can make public policies more participative and transparent. Accordingly, this is why their implementation becomes complex. In conclusion, the adoption of public political

networks requires cultural changes in the state and in society and, therein lies the major challenge.

KEY WORDS: *Public policy networks, Integrated management of water resources, Possibilities.*

1. INTRODUÇÃO

As diversas transformações que vêm marcando a sociedade mundial nas últimas décadas estão levando governos e empresários a implementar processos de reforma em seus modelos de gestão. A hierarquia, a especialização, a impessoalidade, as normas, as decisões programadas, características básicas do modelo burocrático de administração, restringem e, em muitos casos, impedem esses segmentos de atender aos novos anseios da coletividade.

No caso específico do Estado, a cada dia torna-se mais evidente sua incapacidade em cumprir com seu papel básico, o bem-estar coletivo, pois, uma vez que a promoção desse bem-estar implica acesso por parte de todos a sistemas satisfatórios de saúde, educação, segurança, previdência, emprego e habitação, surge a seguinte questão: como assegurar essas necessidades num contexto de tamanha turbulência?

Ampliar o espaço decisório real da sociedade parece ser a melhor alternativa. A atual conjuntura exige um Estado mais normativo; em vez de

executar as diversas funções públicas, ou seja, em vez de centralizar a gestão de áreas prioritárias como saúde, educação, meio ambiente, ele deve ser capaz de definir papéis, motivar comportamentos e uma nova consciência, e promover alianças com os agentes privados e com a sociedade civil.

Cientes dessa realidade, diversos governos vêm realizando ações para incrementar seu desempenho. O novo modelo de gestão dos recursos hídricos, que vem sendo gradativamente difundido e implementado em inúmeros países, é um exemplo. A incerteza resultante da escassez de água no mundo vem acarretando a necessidade de se introduzirem práticas mais flexíveis de gestão desse recurso, como descentralização, integração, participação e financiamento compartilhado, pois somente dessa forma a preocupação com a sustentabilidade será incorporada tanto pelas políticas públicas como pelas ações de empresários e cidadãos.

Estamos, de certa forma, vivenciando uma situação de “amadurecimento das políticas ambientais”. Em vários países, os órgãos ambientais estão substituindo sua ação puramente controladora, setorial, burocrático-cartorial e centralizadora, por uma ação gerenciadora dos recursos hídricos e ambientais, de caráter integrado, participativo, descentralizado e financeiramente sustentado (SARMENTO, 1996: 1).

No Brasil, os esforços em direção a uma gestão mais adequada dos recursos hídricos resultaram na sanção, em 08/01/97, da Lei 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

A referida lei estabelece uma série de princípios para a gestão dos recursos hídricos, entre eles a necessidade de envolver e integrar diferentes atores e ações, ou seja, a necessidade de implementar redes de políticas públicas, pois, para que o sistema de gestão proporcione resultados satisfatórios, será necessário estabelecer mecanismos de convivência entre os vários usuários da água e mecanismos de integração das organizações envolvidas na gestão desse recurso.

Mas, face à abordagem setorialista predominante no país e à tensão permanente entre o velho e o novo, a implementação desse sistema “certamente vem apresentando custos, causando incômodos, evidenciando conflitos” (PEREIRA JR., 1997: 19).

Este trabalho tem por objetivo identificar aportes e limites da perspectiva de redes de políticas públicas, tomando por base a recente experiência (ou tentativa) brasileira em gestão integrada da água. A metodologia adotada será constituída de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

2. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Considerações iniciais

A ineficácia crescente do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo. É sabido que sem a presença do Estado não será possível combater a injustiça social e o subdesenvolvimento. A regulação e a intervenção continuam cruciais na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento técnico e nos investimentos em infra-estrutura. Entretanto, o sucesso dessa intervenção depende da transformação do Estado e de suas organizações, e da adoção de novos modelos descentralizados de ação, que requerem cada vez mais a participação da sociedade (PIMENTA, 1995).

É nesse contexto que se insere o conceito de “redes de políticas públicas”. As redes representam a possibilidade de uma maior eficácia das políticas públicas, bem como de adaptação das organizações públicas às variações do contexto em que elas trabalham. Na próxima seção será realizada uma análise conceitual dessa ferramenta.

2.2. Redes: abordagem conceitual

O termo “Redes” tem sido abordado por diferentes áreas do conhecimento: Biologia, Ciências Exatas, Ciências Ambientais, Economia, Administração. Segundo KENIS e SCHNEIDER (*apud* SARAVIA, 2002), “o termo virou o novo paradigma para a arquitetura de complexidade”.

No contexto estatal e societal, as redes podem ser entendidas como “arranjos multi-organizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, através de uma única organização” (AGRANOFF e MCGUIRE, 2001: 295 *apud* SARAVIA, 2002), ou

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a

melhor maneira de atingir objetivos comuns (BORZEL, 1998: 253 *apud* SARAVIA, 2002).

Existem diferentes abordagens sobre o conceito de redes de políticas públicas. Alguns autores as consideram como

única metáfora para destacar o fato de que a elaboração de políticas envolve um grande número e ampla variedade de atores. Outros acham tratar-se de uma ferramenta analítica destinada a analisar as relações entre atores que interagem em um determinado setor de políticas públicas. Existe ainda um terceiro grupo de atores que considera as redes como um método de análise de estrutura social (SARAVIA, 2002: 2).

Na administração pública, o termo “redes” muitas vezes é substituído pelo termo “gestão integrada”. Mas, independentemente da terminologia, o fundamento básico é o de que

as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece (CAVALCANTI, 1991: 26).

2.3. Aporte e limites

Indubitavelmente, as redes podem representar uma importante ferramenta para o êxito das políticas públicas.

NADLER (1993: 22) sintetiza as possibilidades das redes em 6 pontos:

- As reservas de bens, conhecimento e competência são “distribuídas”, isto é, situadas em múltiplos locais;
- Os recursos não são concentrados solidamente;
- A interdependência é facilitada;
- Os padrões de interação são dinâmicos e estabelecidos antes pela necessidade do que por um plano rígido;
- A hierarquia não é usada como o principal meio de comunicação, coordenação ou iniciação da ação;
- O sistema de valor é caracterizado pela partilha e pela colaboração.

Apesar de apontar tantos aspectos positivos, o autor levanta a possibilidade de ser desvantajosa a

implementação de redes, ao fazer a seguinte afirmação:

A rede seria uma panacéia se sua construção e manutenção não fossem penosamente difíceis. Sua própria natureza torna impossível planejar centralmente e passar ao terreno prático. A rede deve ser cultivada. Isso exige tempo, tipicamente muitos anos, e seu sucesso depende muito do pessoal e de um conjunto complexo de relações interpessoais criadas com o tempo (NADLER, 1993: 23).

Seguindo o mesmo raciocínio, SARAVIA (2002: 4) aponta 6 desafios para a implementação de redes:

- Estabelecer um clima de confiança. A experiência mostra que a necessária agilidade impede tramitações demoradas destinadas a celebrar contratos. A relação entre parceiros se baseia na mútua confiança e no crédito que cada um deles possa ter no mercado;
- Enfatizar e aprimorar as competências de coordenação;
- Melhorar as capacidades de negociação;
- Aperfeiçoar as capacidades de uso da informática;
- A capacidade de construir relações estáveis e produtivas com os diferentes tipos de parceiros;
- Conciliar a necessidade de controle com o clima de liberdade que necessariamente existe entre parceiros que não estão subordinados hierarquicamente.

As análises de NADLER (1993) e de SARAVIA (2002) estão voltadas para a organização empresarial, mas as questões apontadas também representam desafios para a implementação de redes de políticas públicas.

Para tornar mais clara a proposta de redes no campo das políticas públicas, o capítulo 3 analisará um caso real.

3. APORTES E LIMITES DA PERSPECTIVA DE REDES NA GESTÃO DA ÁGUA: O CASO BRASILEIRO

3.1. Considerações iniciais

A disponibilidade de água no Brasil ainda é significativa. O país detém cerca de 8% da oferta mundial de água.

Entretanto, 80% da água doce do país encontra-se na região Amazônica, restando apenas 20% para o abastecimento das demais áreas do território brasileiro, as quais concentram 95% da população. Esses 20% também não estão igualmente distribuídos; em consequência, diversas regiões do país enfrentam um grave quadro de escassez de água.

Esse quadro vem se tornando mais crítico em decorrência do desperdício e de ações predatórias comumente praticadas no meio ambiente. Os vazamentos e o uso inadequado da água tratada chegam a consumir perdulariamente cerca de 40% da água disponível. A destruição de florestas e matas ciliares dos rios, indispensáveis à preservação de água no solo, está fazendo secar muitas nascentes; imensas quantidades de lixo e efluentes industriais são jogados sobre os rios, degradando a qualidade de suas águas.

Além do desperdício e da degradação ambiental, a falta de preocupação tanto com a elaboração de um planejamento integrado, capaz de dar conta dos usos múltiplos da água, antes da execução de projetos desenvolvimentistas, como com a implantação de ferramentas de monitoramento ou acompanhamento permanente da situação ambiental, também contribui para o agravamento da escassez de água no país. Incentiva-se a ampliação da indústria sem a prévia verificação sobre se há, na região, água suficiente para abastecer o aumento populacional correspondente. Cadeias de captação para tratamento químico são criadas sem que sejam analisadas em profundidade suas consequências; o uso da irrigação é estimulado sem estudo prévio cuidadoso (GRAZIANO, 1997).

Esse comportamento irracional em relação à água foi fruto da inexistência de uma política de gestão integrada desse recurso, onde objetivos, estratégias e instrumentos fossem coordenados e articulados.

O país possui, desde a década de 30, abrangente legislação sobre a água: o Código de Águas, instituído pelo Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934.

O referido Código é considerado uma das leis de águas mais completas do planeta, pois diversos princípios e instrumentos de gestão adotados recentemente nos países que mais avançaram na

gestão de suas águas já eram previstos em alguns de seus artigos.

Todavia, o Código de Águas foi criado num período em que a necessidade de novos modelos de desenvolvimento fazia com que as atenções se voltassem quase que inteiramente para o setor industrial, o que implicou a necessidade de geração de força elétrica para o acionamento de seu equipamento. Dessa forma, somente os artigos do Código que faziam referência ao aproveitamento energético foram totalmente regulamentados. Artigos de fundamental importância, tais como os que faziam referência ao uso comum das águas, gratuito ou retribuído, e à disciplina das águas nascentes, deixaram de ser regulamentados.

Além de enfatizar especialmente os atributos hidráulicos para a geração de energia elétrica, o Código de Águas “ainda representa uma concepção de gestão dos recursos hídricos de forma convencional, setorizada”, na qual a interdependência entre os usos é ignorada. Essa abordagem dissociada leva ao desperdício dos recursos hídricos; como resultado, “à medida que se intensifica a utilização da água, sobrevêm a escassez e o conflito” (CABRAL, 1997: 48).

Somente a partir da década de 70 a complexidade do tema começa a despertar o interesse das comunidades técnica, acadêmica, governamental e política. Começa a ocorrer no país um processo dinâmico de debates, estudos e intervenções sobre gestão de recursos hídricos. Esse processo deu origem ao projeto de Lei nº 2.249, encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional em 14 de novembro de 1991.

O referido projeto apresenta princípios, objetivos e instrumentos para uma moderna gestão de recursos hídricos. Entretanto, mantém o *status quo* da hegemonia do setor elétrico quando estrutura o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em consequência, o projeto recebe, consecutivamente, três substitutivos que vão gradativamente assegurando a visão moderna de integração entre os diversos usuários. Dessa forma, somente cinco anos após ser enviado ao Congresso, o Projeto de Lei nº 2.249/91 é publicado no Diário Oficial da União, na forma da Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997.

3.2. A nova legislação da água: a Lei 9.433

A Lei 9.433 estabelece princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, associada ao reconhecimento da água como bem econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos e a necessidade de um trabalho de gestão a um só tempo descentralizado e participativo. Esses princípios são praticados hoje em todos os países que avançaram na gestão de seus recursos hídricos.

Também é definido na lei um conjunto de instrumentos considerados essenciais à boa gestão do uso da água: os **planos de recursos hídricos**, que são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos; a **outorga de direito de uso dos recursos hídricos**, instrumento através do qual o usuário assegura, por prazo determinado, o seu direito ao uso desse recurso; a **cobrança pelo uso dos recursos hídricos**, instrumento capaz de promover as condições de equilíbrio entre as forças de oferta (disponibilidade de água) e as de demanda, promovendo, em consequência, a harmonia entre os usuários; o **enquadramento dos corpos d'água em classes de uso**, que constitui, de certa forma, uma classificação que permite a destinação de volumes de água de determinado padrão de qualidade a usos cuja exigência seja compatível com esse padrão; e o **Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos**, conjunto de elementos organizados sob a forma de banco de dados, que auxilia no gerenciamento e planejamento dos recursos hídricos.

A Lei 9.433 também cria novos tipos de organização para a constituição do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos: o **Conselho Nacional** e os **Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos**, que são os órgãos mais elevados na hierarquia do Sistema de Gerenciamento e aos quais cabe, em linhas gerais, decidir sobre questões relevantes dessa gestão, assim como dirimir conflitos e contendas de maior vulto; os **Comitês de Bacia**, que representam o fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica, constituídos por representantes dos usuários de recursos hídricos, da sociedade civil organizada e dos três níveis de governo; e as **Agências de Água**, que servem de “braço técnico”

de um ou mais comitês e, entre outras responsabilidades, deverão realizar os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação, cobrar pelo uso dos recursos hídricos e gerir os recursos oriundos dessa cobrança, elaborar o plano de recursos hídricos de sua bacia e submetê-lo à apreciação do comitê, e gerir o sistema de informação sobre recursos hídricos em sua área de atuação.

Após 5 anos de promulgação da referida lei, vários de seus dispositivos já foram implementados, com maior ou menor eficiência de uma bacia hidrográfica para outra. Na próxima seção serão abordados os desafios enfrentados ou a enfrentar para o desempenho positivo do sistema de gestão proposto pela lei. A análise priorizará os desafios à integração de ações e será realizada com base em artigos de revistas, jornais, dissertações e outros estudos especializados.

3.3. Aportes e limites da gestão integrada da água

A análise de relatos de experiências permite concluir que existem pelo menos 5 desafios à gestão integrada da água no Brasil:

- A ampliação e mudança da base institucional de decisão

A adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos e a criação de comitês e agências acarretam perda de poder por parte de órgãos públicos; em consequência, as resistências à efetiva implementação dessas medidas são fortes e se tornam mais visíveis nas bacias hidrográficas de rios federais, pois, conforme afirma LEAL e ROVERE (1997: 154), “os órgãos estaduais temem perder sua autonomia e independência e as leis dos estados muitas vezes são diferentes entre si, embora todos tenham que seguir uma diretriz única, dada pela lei federal”.

Uma alternativa válida oferecida por esses autores para a resolução desse conflito é “admitir a autonomia dos Estados”, ou seja, “as iniciativas dentro de cada Estado que não afetem os demais devem ser de responsabilidade dos próprios Estados”. Os comitês e agências federais representariam, nesse caso, “entidades de compatibilização entre os Estados e um apoio às suas iniciativas”. Para o desempenho dessa

delegação é necessário, todavia, que os Estados que compõem a bacia estejam em condições de assumir a gestão.

Mas a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos não é a única medida determinada pela Lei 9.433 que tem como consequência a alteração da base institucional de decisão, logo, ela não foi a única a gerar conflitos por perda de poder. A lei também altera a base institucional de decisão quando transforma a SRH e a ANA nos órgãos centrais de gestão dos recursos hídricos em nível federal. Essa medida atinge diretamente o setor elétrico, uma vez que a gestão da água no Brasil sempre esteve submetida às determinações desse setor.

No período em que a Lei 9.433 estava em projeto, essa proposta gerou intensos debates e um conflito entre o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Meio Ambiente. Alguns membros do setor elétrico consideravam a medida não como um avanço rumo à democratização do sistema, mas como uma perda de poder. Para amenizar o quadro, foram introduzidas algumas mudanças no substitutivo, as quais, contudo, não inviabilizaram o corpo do projeto (CEDRAZ, 1997).

Uma observação importante sobre as restrições apresentadas pelo setor elétrico é a de que elas não podem ser consideradas apenas como resistência a delegar poder; muitas dessas restrições refletem, até certo ponto, a preocupação com a qualidade dos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia. CAVALCANTI e LYRA (1998: 10) abordam muito bem essa questão:

É importante reconhecer que muitas das restrições interpostas pelo setor elétrico deveriam-se a fundamentados receios de que o compartilhamento do poder com atores nem sempre detentores do respaldo técnico e das bases administrativas e gerenciais necessárias poderá comprometer decisões e ações estratégicas da cadeia geração, transmissão e distribuição de energia, com efeitos graves para o país.

O reconhecimento dessa realidade pode ter contribuído para a introdução, no decreto de regulamentação da outorga, de um texto que expressa a necessidade de articulação entre a SRH, a ANA e a ANEEL, no caso de expedição de direito de uso de recursos hídricos para aproveitamento de potenciais hidrelétricos.

- Integração das entidades de recursos hídricos

Todos dependemos de todos. Alienados da consciência de inteireza, sofremos de um tipo de invalidez psíquica e de certa imbecilidade funcional (CREMA,1993:134).

As palavras de Crema evidenciam a necessidade de romper com a cultura individualista-reducionista-setorial predominante em quase todas as sociedades. Grande parte dos problemas que diversas nações enfrentam na Educação, Saúde, Segurança, Meio Ambiente e outras áreas resultam da incapacidade de perceberem a inter-relação dessas áreas, o que impede a implementação de políticas integradas.

Conforme mencionado em capítulos anteriores, a Lei 9.433/97 tem como diretrizes básicas a integração do planejamento dos recursos hídricos com o planejamento das demais prioridades do país e a integração das organizações de recursos hídricos. Entretanto, face à cultura predominante nas organizações, essa integração não será simples. Relatos da situação de São Paulo evidenciam as dificuldades: “o DAEE solicita uma informação que a CETESB eventualmente tem. Mas a CETESB não passa, porque vai ajudar o DAEE”. Essas disputas são de origem puramente política – no nível técnico existe consenso – e inviabilizam por completo a integração (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1997: 65).

- Sensibilização e Mobilização da Sociedade

A mobilização da sociedade civil precisa ser alcançada, o que requer, portanto, o estabelecimento de um conjunto de medidas destinadas a estimular a formação de associações de usuários, associações técnicas e de ensino, associações profissionais, associações de moradores e ONGs. Em outras palavras, é preciso sensibilizar a sociedade quanto à situação em que se encontra a água no mundo, pois só assim será possível mobilizá-la.

- Viabilidade técnica e financeira dos Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos

Os sistemas de informações são componentes fundamentais de um sistema de gerenciamento integrado e participativo.

A Lei 9.433 estabelece que os sistemas de informações ficarão encarregados de “coletar, organizar, criticar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos, seus usos, o balanço

hídrico de cada manancial e de cada bacia”. Por meio dessas atividades, os sistemas de informações proverão os gestores, os usuários, a sociedade civil e outros segmentos das condições necessárias para que eles opinem no processo decisório ou mesmo tomem as decisões.

Mas o desenvolvimento de sistemas de informações sobre recursos hídricos traz algumas exigências. No contexto do Brasil, é necessário ampliar a quantidade e a qualidade das informações sobre medições, qualidade e disponibilidade hídrica, e principais usuários. É necessário também disponibilizar recursos, pois as experiências relatadas por diversos pesquisadores demonstram que os custos com aquisição de dados são significativos.

- Capacitação

Por fim, a capacitação também constitui um considerável desafio à implementação e sedimentação do modelo de gestão estabelecido pela Lei 9.433.

A análise feita em capítulos anteriores evidencia que a promoção da descentralização e a implementação da cobrança e da outorga exigem forte capacidade institucional e técnica.

Além disso, os problemas relacionados com a utilização da água apresentam-se como eminentemente mutáveis, intrinsecamente pluridisciplinares e progressivamente mais complexos, exigindo, desse modo, profissionais com conhecimento vasto e diversificado (RODRIGUEZ, SETTI e LANNA, 1997).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central que norteou este trabalho foi:

Quais os principais aportes e limites da perspectiva de redes de políticas públicas?

A análise realizada permite concluir que, uma vez que os problemas abrangidos pelas políticas públicas são demasiadamente complexos, as redes podem representar uma alternativa válida. Numa situação em que uma política pública fosse desempenhada de acordo com o conceito de redes, existiria um padrão total de interação em um grupo de organizações dispostas a atuar conjuntamente para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou

resolver problemas específicos de uma clientela-alvo ou setor (CAVALCANTI, 1991).

As organizações atuando como “rede” estariam não apenas orientadas para seus objetivos próprios, mas também realizando-os através de objetivos coletivos. Manteriam relações sistemáticas, e até mesmo padronizadas, com suas congêneres, para a atuação na região a ser desenvolvida, ou no recurso a ser gerenciado – ou ainda na economia industrial, para mantermos nossos exemplos –, demonstrariam um grande conhecimento umas das outras sobre funções e responsabilidades de cada uma, no que se refere ao problema, e manifestariam um elevado grau de consenso em relação à política em vigor. No contexto ideal de uma rede, as organizações se caracterizariam, ainda, por evitar disputas em torno de domínios definitivos de maneira ambígua. Em geral, avaliariam positivamente as relações de interdependência existentes.

Mas, como qualquer proposta que tem como pano de fundo a descentralização, a participação e a transparência, a experiência mostra que a implementação de redes de políticas públicas é limitada por uma série de problemas que representam desafios ao êxito dessa ferramenta e que, em última análise, indicam a necessidade de modificações profundas no âmbito cultural do Estado e da Sociedade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, p.15, 29.
- CABRAL, B. Em busca de eficiência. *Revista Agroanalysis*. Rio de Janeiro: FGV, v. 18, n. 3, p. 48, mar. 1997.
- CAVALCANTI, B. S. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização e ensino da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 25, n. 3, p.179-180, jul.-set. 1991.
- _____; LYRA, I. C. de. Explorando as novas fronteiras da descentralização: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil.

- Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 3, set.-out. 1998.
- CEDRAZ, A. Recursos hídricos: Lei 9.433 e o prejuízo dos vetos. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS, *Anais*. Rio de Janeiro: CREA-RJ, 1997. p. 16-18
- CREMA, R. *Rumo à nova transdisciplinariedade: sistemas abertos de conhecimento*. São Paulo: Summus, 1993.
- GRAZIANO, F. Agricultura: a produção de água limpa. *Revista Agroanalysis*. Rio de Janeiro: FGV, v. 18, n. 3, p. 61, mar. 1997.
- LEAL, M. S.; ROVERE, E. L. Aspectos institucionais na implantação do modelo de gestão de recursos hídricos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 12º, *Anais*. [S.l.]: Editora ABRH, 1997. p. 153-159.
- PEREIRA JR., J. de S. Por que gerir os recursos hídricos? *Revista Agroanalysis*, Rio de Janeiro: FGV, v. 18, n. 3, p. 19, mar. 1997.
- PIMENTA, C. Novos Modelos de Gestão para as Organizações Hospitalares. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- NADLER, D. *Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- RODRIGUEZ, F. A.; SETTI, A. A.; LANNA, A. E. L. Uma estratégia para a capacitação em recursos hídricos: o Plano Nacional. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 12º, *Anais*. Local: Editora ABRH, 1997.
- ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas para a agricultura. In: SANTOS, R.; CARVALHO, L. F.; SILVA, F.C.T (Orgs). *Mundo Rural e política*. Ensaios Interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 209-242.
- SARAVIA, E. Redes, organização em redes e organizações virtuais: As novas configurações organizacionais. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, Rio de Janeiro, FGV, 2002.
- SARMENTO, J. *Gestão ambiental de recursos hídricos – uma nova estratégia de gestão do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável*. 1996. 19 p. (mimeo).
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Gestão das águas: 6 anos de percurso*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1997.