

XI SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE

AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM IMPACTO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL COM APOIO DE ENTREVISTAS TÉCNICAS NA BACIA DO SERIDÓ.

Paulo Cesar Medrado Abrantes¹ ; João Abner Guimarães Jr.²

RESUMO – A realidade da gestão dos recursos hídricos em regiões semiáridas tem sido moldada por uma cadeia complexa envolvendo aspectos socioculturais, políticos, econômicos e ambientais, abrangendo diferentes esferas de atuação do Estado – do local ao federativo. Neste trabalho é apresentada uma metodologia para captação sistematizada, técnica, das informações e percepções de agentes públicos na região do Seridó com interface com a gestão dos recursos hídricos, de modo a suprir e complementar as poucas informações e estudos existentes sobre a avaliação das políticas públicas desempenhadas pelo Estado. A principal conclusão é a de que, sob o ponto de vista das políticas públicas, é na fase de implantação, e não na de sua formulação, que reside um dos principais problemas da falta de avanço considerável na gestão hídrica racional e efetiva. As entrevistas contribuíram para um melhor entendimento dos reais bastidores da progressiva deterioração dos recursos naturais do frágil ecossistema e uma rede de consequências ambientais e sociais difíceis de serem revertidas, fruto de uma cultura sociopolítica persistente e inercial, cujos fatores principais reforçam a si mesma.

ABSTRACT – The reality of water resources management in semiarid regions have been shaped by a complex chain involving sociocultural, political, economic and environmental aspects, covering different spheres of state action - from local to federal. This paper presents a systematic methodology for capturing technical information and perceptions of public officials in the region of Seridó interface with the management of water resources in order to supplement and complement the few existing studies and information on the evaluation of public policies performed by the State. The main conclusion is that, from the point of view of public policies, it is in the implementation phase, and not in its formulation, which lies a major problem of the lack of significant progress in the rational and effective water management. The interviews have contributed to a better understanding of the real background of the progressive deterioration of natural resources of the fragile ecosystem and a network of environmental and social consequences that are difficult to reverse, the result of a persistent and inertial sociopolitical culture, whose main factors reinforce itself.

Palavras-Chave – Gestão de recursos hídricos; Políticas públicas; Desenvolvimento sustentável.

1) ITAIPU BINACIONAL, Rua Av. Tancredo Neves, 6.731, Ed. da Produção, 4º andar, CEP:85856-970, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Fone: (45) 3520-2490. E-mail: paulocmabrantess@gmail.com.

2) UFRN, Rua Campus Universitário, s/n, prédio do LARHISA - Lagoa Nova CEP:59072-970 - Natal-RN - Brasil. Tel.: (84) 3215-3775. E-mail: abner@ct.ufrn.br.

INTRODUÇÃO

A gestão de recursos hídricos possui forte interface com a cultura política regional presente na realidade do semiárido desde antes do império. Essa cultura de trato com a coisa pública possui fortes raízes socioculturais, e sua compreensão é fator essencial para a elaboração de novas estratégias políticas e técnicas que induzam uma mudança positiva na condução de práticas de fato sustentáveis, éticas, transparentes e efetivas sob o ponto de vista de uma convivência sustentável com as secas e da gestão racional e efetiva dos recursos hídricos.

O papel do Estado como indutor de novas políticas tem uma importância fundamental no semiárido. No entanto, o mesmo Estado apresenta sinais de ineficiência, ineficácia e inefetividade que nem sempre são bem compreendidos e estudados de forma abrangente e adequada.

Para ilustrar o problema da eficácia em instituições relacionadas a recursos hídricos, um estudo do IWNI (2003) analisou uma pesquisa apresentada em um artigo intitulado “*Launching Knowledge Institutions of Excellence: Learning from 50 years of Indian Experience in Institution Building*”, de Tushaar Shah.

Este trabalho gerou importantes conclusões sobre o desempenho de instituições da Índia na área de gestão de recursos hídricos voltadas para o conhecimento, considerando a qualidade de suas ações tanto na fase de seu lançamento, quanto em sua fase operacional.

O autor destaca algumas consequências da falta de boas práticas de gestão:

- *Quando há falta de recursos, inclusive para pagamento de salários, há degradação da infraestrutura básica de trabalho, tais como bibliotecas, computadores, laboratórios.*
- *Bons profissionais desmotivados abandonam o trabalho, e há dificuldade em atrair novos bons profissionais.*
- *As instituições são deixadas na mão de burocratas e administradores.*

O estudo mostra, ainda, que uma instituição governamental voltada para a gestão de recursos hídricos precisa ser concebida desde o início para ser auto-sustentável. Combinado com boas práticas de gestão, tem-se a combinação ideal para construção de uma instituição de alta *performance*.

A figura 1 mostra a evolução provável de tais instituições sob o ponto de vista do desempenho, tendo em vista os aspectos ligados ao início de suas atividades e a qualidade das práticas ao longo de sua história de atuação.



Figura 1 – Estabelecendo instituições de gestão de recursos hídricos de alta performance (fonte: IWMI, 2003, p.3)

Pode-se verificar na literatura técnica diversos indícios – indícios estes que necessitam ser melhor estudados para que tenhamos um entendimento mais sólido sobre o fenômeno do desempenho na esfera pública em geral – de que grande parte das instituições públicas na área de recursos hídricos, em especial naquelas regiões onde há uma consolidação de uma cultura de atuação frente a gestão de recursos hídricos, de fato distanciam-se da categoria de boas práticas de desempenho.

Guberman (2010) apresenta um estudo de caso relevante sobre a *dinâmica da lentidão* nas instituições públicas em geral, identificando processos relacionados à captura do estado: formalismo, patrimonialismo e personalismo. A figura 2 apresenta um esquema que melhor elucida os fatores envolvidos nessas 3 práticas ainda muito presentes na gestão pública brasileira, a despeito de alguns esforços pontuais de referência que vem sendo adotados na esfera da administração pública.

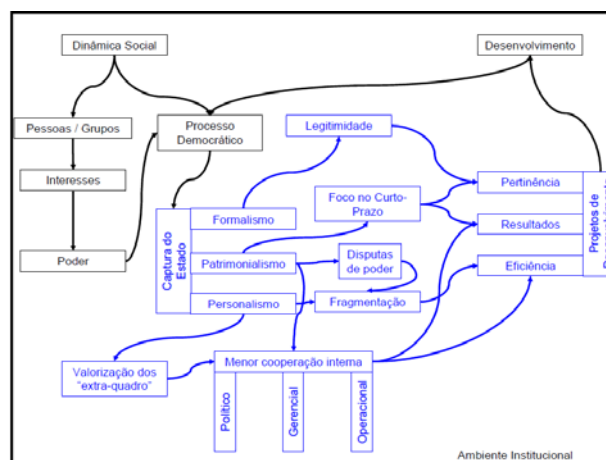


Figura 2 – A dinâmica social da gestão pública e o desenvolvimento (fonte: GUBERMAN, 2010, p. 64)

Por outro lado, um dos maiores obstáculos em termos de análise e avaliação dessas instituições, está justamente no fato de que há poucos indicadores documentais, pouca transparência na alocação de recursos e, principalmente, uma falta de avaliações consistentes dos resultados e efeitos, medidos de forma mais objetiva, das políticas públicas formuladas ou executadas por estas instituições.

Nesse sentido, este artigo procura enfatizar uma metodologia de entrevistas utilizada na bacia do rio Seridó, como importante instrumento complementar de análise a avaliação das políticas públicas, buscando o entendimento e lançando hipóteses mais consistentes de pesquisa quanto aos verdadeiros limitantes da atuação do Estado e os fatores que a determinam estes limites, para que sejam propostas novas metodologias e práticas mais adequadas de enfrentamento eficaz da problemática. Sem um bom diagnóstico, não há um bom remédio.

CARACTERIZAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DA BACIA DO RIO SERIDÓ

Inserida no semiárido da região nordeste do Brasil, a bacia do Seridó possui uma área total de 10.092 km², sendo 66% (ou 6.645 km²) no RN e 34% (3.447 km²) na PB. Contém as sedes municipais de 28 municípios, sendo 18 no estado do RN e 10 na PB. Sua nascente localiza-se na serra do Alamar (PB) e sua foz no rio Piranhas-Açu já no estado do RN, configurando-se assim como um rio de domínio da União, afluente principal na margem direita do rio Piranhas-Açu e sendo, portanto, de ordem 2. O mapa da bacia e dos municípios cujas sedes encontram-se na bacia são apresentados na figura 3 (a área total dos municípios considerados para análise é apenas 1,3% maior que a área total da bacia).



Figura 3 – Municípios do Seridó sedes localizadas na bacia (fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 130; dados: IBGE)

Sob o ponto de vista da evolução de seus indicadores de desenvolvimento humano, a figura 4 apresenta a evolução percentual dos sub-índices do IDH entre 1999 e 2000, mostrando que tais

avanços nos municípios da bacia foram superiores à média dos dois estados (PB e RN) e também à média nacional.

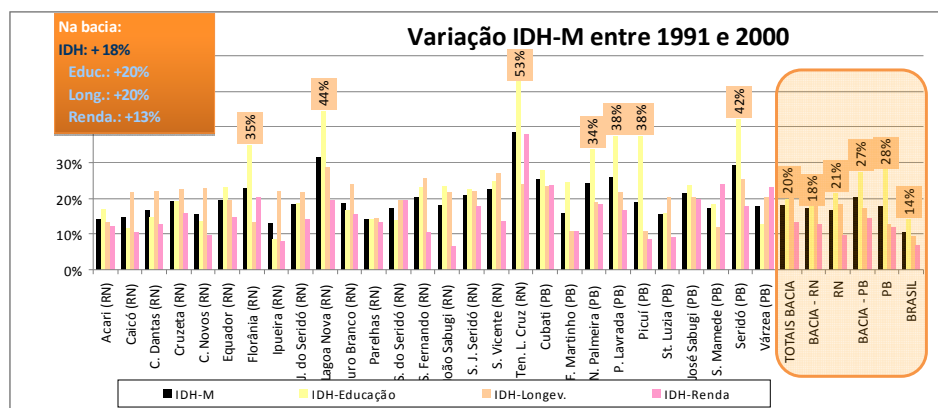


Figura 4 – Variação do IDH-M e de seus sub-índices Renda, Educação e Longevidade entre os anos de 1991 e 2000: municípios com sede na bacia do Seridó, total na bacia e suas porções no RN e na PB, nos estados da PB e RN e no Brasil (fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 198; dados: IBGE/PNUD)

No entanto, outros fatos apontam na direção de que tais avanços, embora importantes e desejados, deram-se em dissintonia com os preceitos da sustentabilidade, sem a criação de uma estrutura ambiental, sociopolítica e econômica que desse sustentação à estes avanços, uma vez que:

1. O componente IDH-educação, por exemplo, não reflete o desempenho do aluno, não mede o quanto aprendeu, mas simplesmente o fato de estar matriculado regularmente na escola. Ou seja, não avalia a qualidade do ensino recebido.
2. Boa parte desses avanços deram-se através da implementação de transferências governamentais diretas, em forma de renda (figura 5), não resultado necessariamente em aumento da capacidade técnica e cognitiva da população ali residente que resulte em maior cidadania, ou seja, em capacidade de transformar, com novos conhecimentos adquiridos, a sua própria realidade e a forma de conviver de forma sadia, interdependente, inovadora, criativa, com seu próprio meio.

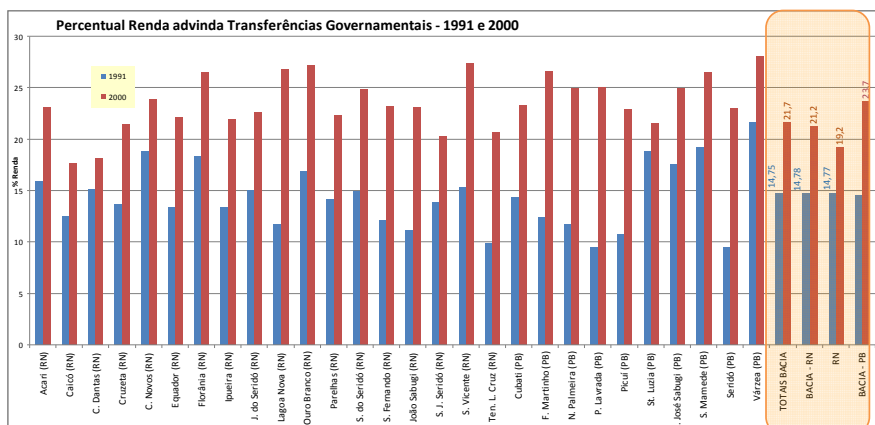


Figura 5 – Percentual da Renda advinda de transferências governamentais: municípios com sede na bacia do Seridó, total na bacia e suas porções no RN e na PB, estado do RN (fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 206; dados: IBGE/PNUD)

3. As atividades centenárias da agropecuária contribuíram e vem contribuindo com danos crescentes a devastação do frágil ecossistema da caatinga e com os aspectos da escassez hídrica (quantidade e qualidade da água). A figura 6 mostra a extensão da área ocupada com estas atividades e sua proximidade com os principais açudes públicos da região.



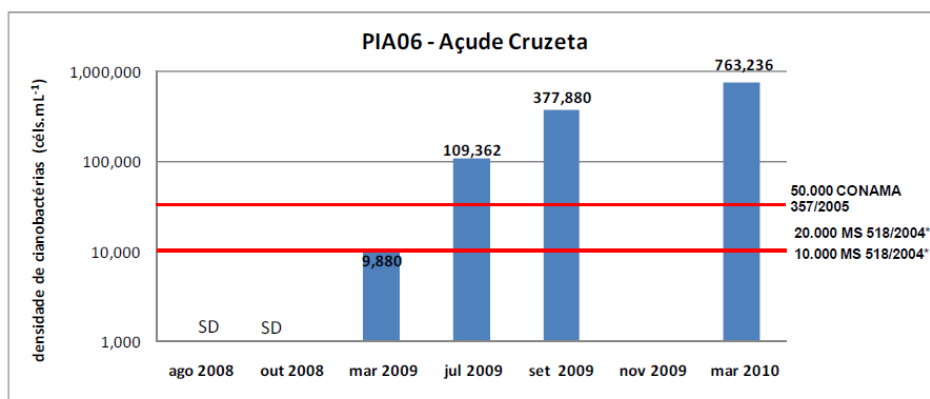
Figura 6 – Regiões fitoecológicas por classe. Ag = Agropecuária; Iu = Influência Urbana; Ta = Savana Estépica Arborizada; Td = Savana Estépica Florestada; Tp = Savana Estépica Parque (fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 143; dados: MMA)

4. As atividades extrativistas, com destaque para a indústria da cerâmica, vêm contribuindo fortemente com a diminuição das terras férteis e com a destruição da mata nativa. Os processos produtivos, de uma maneira ou de outra, vem determinando o quadro de desertificação severo apresentado na figura 7.



Figura 7 – Áreas sujeitas a processos de desertificação (fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 150, dados: MMA/SRH)

5. A poluição dos corpos hídricos no semiárido é resultado direto de um insuficiente sistema de tratamento de efluentes domésticos e industriais. Para ilustrar esta situação, a figura 8 apresenta os níveis alarmantes de densidade de cianobactérias nas águas do açude público Cruzeta, entre 2009 e 2010.



SD= Sem Dado

* amostragem no manancial no ponto de captação deve ser de frequência semanal

**amostragem no manancial no ponto de captação deve ser de frequência semanal além das análises de cianotoxinas na água tratada e nos hidrômetros de clínicas de hemodiálise.

Figura 8 – Histórico da densidade de cianobactérias no Açude Cruzeta - medições entre janeiro e maio de 2010 (Fonte: RIO GRANDE DO NORTE, 2010, p. 53)

6. Em termos de resposta do governo em relação ao desenvolvimento regional, há indícios de uma estratégia de ação ainda não comprometida de fato com o desenvolvimento sustentável. A figura 9 apresenta as áreas na bacia onde há requerimentos de atividades de mineração – conhecidas por seus impactos perversos sob o ponto de vista socioambiental, especialmente em ecossistemas frágeis - em andamento no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A maioria desses requerimentos demonstra uma retomada recente da atividade mineradora em toda a região, principalmente a partir de 2004, conforme nos mostra a figura 10.



Figura 9 – Histórico de requerimentos DNPM na parte norte-riograndense da Bacia do Seridó, classificado por tipo de uso (Fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 178; dados: DNPM)

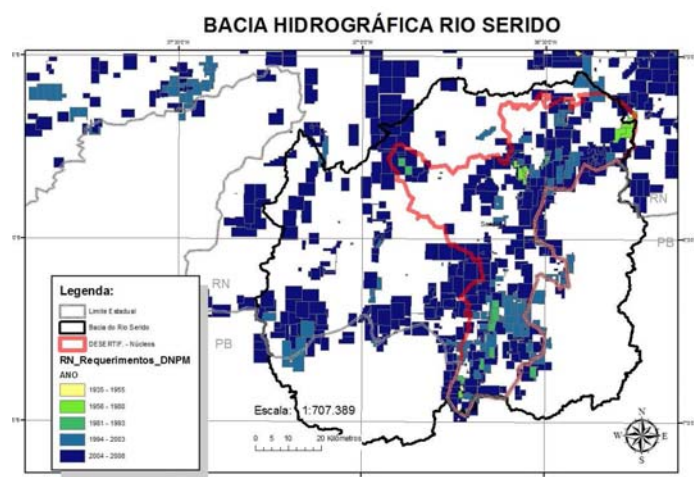


Figura 10 – Histórico de requerimentos DNPM na parte norte-riograndense da Bacia do Seridó, classificado por período (Fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 179; dados: DNPM)

7. A solução hidráulica ainda se mantém viva, com a inércia político-cultural da solução do problema da escassez hídrica via construção de novos açudes, prática que tem se demonstrado necessária – mas não suficiente - para a solução da seca em todo o semiárido, em especial quando efetivada sem planejamento e fora de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento sustentável integrado. A figura 11 mostra a evolução do armazenamento via grandes açudes públicos na bacia do rio Seridó.

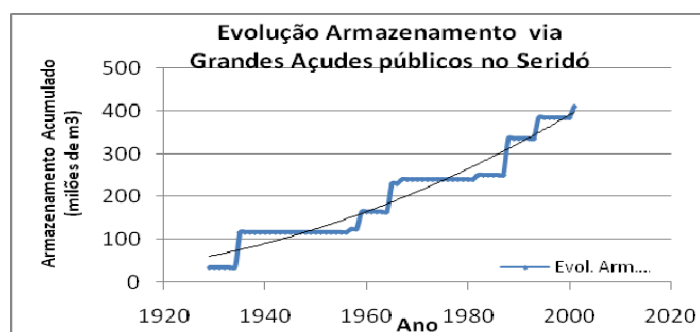


Figura 11 – Evolução do Armazenamento na Bacia do Seridó (Fonte: ABRANTES, P.C.M., 2000, p. 162; dados: SEMARH/RN)

Esses fatos apontam para um grau elevado de ambiguidades percebidas na região, exigindo novas formas de avaliar as verdadeiras causas das distorções, incoerências e contradições na ação do Estado. A gênese da atuação do Estado não é única, mas fruto de uma cadeia de práticas e interesses fortemente impulsionados por fatores sócio-político-culturais.

A metodologia a seguir apresentada procura contribuir com o entendimento – ou mesmo construção de novas hipóteses a serem investigadas – dessas forças que interatuam na conformação das práticas do Estado, trazendo para as luzes do debate questões que são, muitas vezes, incômodas, mas de fundamental importância para a criação de novos instrumentos que tragam maior efetividade, eficácia e eficiência a gestão pública.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada teve como objetivo central a captação da percepção de funcionários públicos atuantes no Seridó norte-riograndense, em instituições com potencial papel chave no desenvolvimento sustentável regional.

Entrevistas exploratórias foram realizadas com diversos agentes públicos situados na bacia, funcionários de carreira em instituições públicas (ou de interesse público) localizadas na parcela norte-riograndense da bacia do rio Seridó com alguma interface com a gestão de recursos hídricos. As instituições escolhidas foram: *Departamento Nacional de Obras Contra as Secas* (DNOCS), *Companhia de Águas e Esgotos do RN* (CAERN), *Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó* (ADESE), *Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN* (EMATER-RN), *Empresa de Pesquisa Agropecuária do RN* (EMPARN-RN) e Secretarias Municipais ligadas ao saneamento e ao meio ambiente.

Para garantir uma mínima representatividade regional, 4 municípios do RN foram visitados para uma melhor compreensão das dinâmicas políticas, técnicas e socioculturais intervenientes na atuação do Estado:

- Na ZH Caicó: Caicó e Cruzeta;
- Na ZH Currais Novos: Currais Novos e Acari.

As entrevistas exploratórias foram realizadas atendendo aos seguintes aspectos metodológicos:

1. **Critério para seleção dos funcionários.** De carreira, entre 10 e 30 anos de serviço público.
2. **Tipos de pergunta.** Perguntas fechadas e abertas;
3. **Sigilo.** Sem identificação nome do entrevistado e município da bacia do Seridó onde trabalha, para sua proteção. O nome da organização e respectivos cargos ocupados pelos entrevistados serão mencionados mas, em alguns casos especiais, o serão de forma menos específica, de modo a não permitir sua identificação.
4. **Registro.** Todas as entrevistas realizadas foram integralmente gravadas e armazenadas em formato MP3.

Para a elaboração técnica destes questionários, foram definidas 13 questões-chave, temas sobre os quais se procurou obter elementos que permitissem uma avaliação crítica sobre questões relacionadas a qualidade de atuação do Estado frente a questão da sustentabilidade (ABRANTES, 2011):

1. **Ações para a sustentabilidade.** Identificação de ações (ou falta de ações) efetivas que promovam práticas sustentáveis tanto no aspecto social quanto no ambiental e econômico, como políticas de indução de atividades econômicas sustentáveis.

2. **Ações anti-sustentabilidade.** Da identificação de falhas ou erros conceituais nas práticas governamentais frente ao desenvolvimento sustentável.
3. **Objetivos vs. Resultados alcançados.** Da avaliação dos resultados alcançados em planos e programas frente aos objetivos dos mesmos.
4. **Incoerências.** Da identificação de possíveis inconsistências, incongruências, conflitos e incoerências entre:
 - a. Teoria (formulação das políticas) e Prática (implementação das políticas).
 - b. Planos, Programas e Projetos de diferentes instituições governamentais.
5. **Desotimizações.** Da identificação de lacunas (omissões), superposições e desotimizações em planos, programas e projetos dentre as várias frentes de ação do Governo.
6. **Programas interinstitucionais.** Da identificação e avaliação de programas e ações em andamento, levadas a cabo por mais de uma instituição governamental.
7. **Alinhamento estratégico entre políticas.** Da identificação do alinhamento estratégico e de diretrizes, ou sua falta, em ações de diferentes órgãos governamentais.
8. **Dificultadores institucionais.** Identificadores dos aspectos que mais dificultam a gestão contínua e integrada das águas na bacia do Seridó.
9. **Soluções institucionais.** Identificação das oportunidades e soluções vislumbradas por funcionários destas instituições de modo a que a gestão das águas ocorra de forma integrada, contínua e permanente na região.
10. **Captura do Estado.** Avaliar sinais de captura do Estado em suas componentes do patrimonialismo, personalismo e formalismo.
11. **Grau de interferência do governo sobre o Estado.** Avaliar o grau de politização, ou do grau de influência dos interesses governamentais – mais voláteis - no planejamento mais perene do Estado (quantidade de cargos de chefia ocupados por funcionários de carreira, grau de cooperação e motivação interna).
12. **Continuidade de políticas e programas.** Avaliar a continuidade ou descontinuidade das políticas públicas no âmbito institucional identificando os principais fatores intervenientes.
13. **Resultados efetivos previstos no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (PDSS).** Avaliação dos resultados efetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável a partir do PDSS.

A partir desses pontos, foi elaborada uma sequência de perguntas e questões apresentadas aos entrevistados (tabela 1).

Tabela 1 – Formulário aplicado aos funcionários públicos (fonte: ABRANTES, 2011, p. 413)

QUESTÕES FUNDAMENTAIS A SEREM APLICADAS NAS ENTREVISTAS		
Preparativos para a entrevista: - Nome completo, data nascimento, cargo atual, cargos anteriores, funcionário de carreira ou comissionado, ano de entrada, ano de saída, outros órgãos da administração pública onde trabalhou - Apresentar definição de: Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade - Anonimato (preservação da identidade da fonte)		
ENTREVISTADO: Nome: _____ Cargo/função: _____ Formação: _____ Órgão/instituição: _____ MUNICÍPIO: _____ ESTADO: _____ DATA: _____ HORA: _____ LOCAL: _____		
PONTOS CHAVE DE AVALIAÇÃO	orde	Questões
1 Ações para a sustentabilidade	1	Ações-ambiente. Quais as ações concretas que esta instituição está empreendendo em termos de sustentabilidade, na área ambiental? E particularmente na área de recursos hídricos?
	2	Ações-socioeconomia. Quais as ações concretas que esta instituição está empreendendo em termos de sustentabilidade, na área socioeconômica?
	3	Sustentabilidade institucional. Estas ações, em si, são sustentáveis institucionalmente ou politicamente? Por que?
	4	Resultados sustentáveis. Estas ações se traduziram ou se traduzem em resultados social e ambientalmente sustentáveis? Descreva alguns destes resultados.
	5	Avaliação institucional. Em um ranking de 1 a 5, que nota você daria ao conjunto das ações desta instituição hoje, em termos de sintonia com o desenvolvimento sustentável? Por que?
	6	Documentação. Há documentos que possam ser consultados onde essas ações estejam documentadas? Onde estão e como se dá o acesso a eles?
2 Ações anti-sustentabilidade	7	Ações antagonistas à sustentabilidade. Você diria que algumas ações empreendidas nesta instituição implicam em não atendimento aos requisitos do desenvolvimento sustentável? Quais?
	8	Identificação de falhas e erros conceituais. Caso afirmativo, você identifica falhas ou erros conceituais que fazem estas ações não atenderem aos requisitos do desenvolvimento sustentável?
	9	Exemplo-mor de anti-sustentabilidade. Qual o exemplo mais marcante de ação anti-sustentabilidade na instituição?
	10	Pior(es) programa(s). Você identifica o(s) programa(s), ações ou projetos que menos atende(m) aos requisitos do desenvolvimento sustentável?
3 Objetivos x Resultados Alcançados	11	Seleção. Qual(is) o(s) programa(s), projeto(s) ou ação(ões) (atual ou mais recente) mais relacionado(s) a gestão de recursos hídricos ou gestão ambiental?
	12	Grau de Participação do entrevistado. Você tem participação neste programa, projeto ou ação? Caso afirmativo, qual é ou foi a qualidade desta participação?
	13	Resultados esperados. Quais os objetivos ou metas principais em termos de resultados esperados? Esses objetivos estão quantificados? Registrados em algum documento? Interno ou público?
	14	Pertinência dos objetivos. Você acha que, caso os objetivos sejam satisfeitos, o impacto socio, econômico e ambiental serão satisfatórios?
	15	Resultados observados. Quais resultados foram ou estão sendo alcançados?
	16	Indicadores. Há algum indicador ou conjunto de indicadores que meçam resultados e impactos da política, programa, projeto ou ação?
	17	Indicadores: Exigência ou ato voluntário. Caso afirmativo, está sendo aplicado / exigido pela instituição de fomento, ou é uma prática interna?
	18	Instrumentos de avaliação. Há instrumentos objetivos formais de avaliação dos resultados? Quantitativos ou qualitativos? Alguma vez já se fez este tipo de avaliação na história da instituição?
	19	Eficiência. Ao seu ver, os resultados foram ou estão sendo produzidos ao menor custo?
	20	Eficácia. Em que grau os objetivos foram ou estão sendo alcançados?
4 Incoerências	21	Efetividade. Os resultados foram ou estão sendo satisfatórios? Explique.
	22	Atuação institucional. Você percebe alguma incoerência, conflitos ou inconsistências na atuação institucional em relação as suas atribuições legais? A que você atribui esta incoerência?
	23	Ações. Você percebe alguma incoerência, conflitos ou inconsistências nas ações, programas ou projetos institucionais em relação às suas atribuições? A que você atribui esta incoerência?
5 Desotimizações	24	Formulação x Implementação. Você percebe alguma incoerência, conflitos ou inconsistências entre as normas legais (formulação) e sua efetiva implementação por esta instituição?
	25	Omissões. Você percebe alguma omissão institucional em planos, programas ou projetos? Poderia enumerá-los?
	26	Superposições. Você percebe alguma superposição de tarefas em planos, programas ou projetos? De que tipo?
	27	Lacunas. Você identifica alguma lacuna em termos de ação em planos, projetos e programas?

6	Programas interinstitucionais	28	Interinstitucional. Quais os programas, projetos ou ações são de cunho interinstitucional? Quem são as instituições parceiras em cada programa ou projeto?
		29	Avaliação dos programas conjuntos. Qual a avaliação que faz com relação a estes programas, projetos ou ações conjuntas?
		30	Avaliação parcerias. Você diria que o fato de haver mais de uma instituição envolvida no programa: 1 - agrega valor aos resultados; 2 - cria mais problemas que soluções; 3 - não sabe dizer? Ou que outro parecer você daria?
		31	Avaliação Desempenho. De 1 a 5, que nota você daria ao desempenho destes programas ou projetos? Justifique a nota.
7	Alinhamento estratégico	32	Alinhamento com as políticas de governo. Você percebe um alinhamento estratégico das ações institucionais com as políticas de governo?
		33	Alinhamento interinstitucional. Você percebe um alinhamento estratégico das ações institucionais com as ações de outros órgãos do governo? Explique.
8	Dificultadores institucionais	34	Dificultadores gestão integrada recursos hídricos. Que fatores ou aspectos você identifica como maiores dificultadores da gestão contínua e integrada das águas na bacia do seridó?
		35	Na instituição. Quais destes fatores ou aspectos você identifica nesta instituição? Em que grau?
		36	Ordem dos problemas. Em sua opinião, você diria que os maiores dificultadores para uma gestão contínua e integrada das águas são: 1 - De ordem financeira; 2 - De ordem política; 3 - De ordem gerencial?
9	Soluções institucionais	37	Soluções intenas. Há nesta instituição a prática interna de se buscar novas soluções? De que modo (reuniões, consultas informais, etc.)? Com que periodicidade?
		38	Motivação institucional para falar. Qual o grau de motivação que as pessoas tem no sentido de identificar e falar abertamente sobre os problemas ou dificuldades institucionais?
		39	Motivação institucional para resolver. Qual o grau de motivação que as pessoas tem no sentido de solucionar estes problemas?
		40	Inovação. Qual o grau de inovação presente no dia a dia das pessoas que trabalham nesta instituição?
		41	Soluções não implementadas. Cite alguns exemplos de soluções dadas por funcionários e não implementadas. Quais os principais motivos?
		42	Soluções implementadas. Cite alguns exemplos de soluções dadas por funcionários e implementadas com sucesso.
10	Captura do Estado	43	Formalismo. Em uma escala de 1 a 5, em que grau você identifica a presença de más decisões legitimadas (interesses não públicos) por ações formais da instituição?
		44	Patrimonialismo. Em que grau identifica a presença de disputa de poder entre grupos, para obter capital político? O que isto tem causado em termos institucionais?
		45	Personalismo. Qual a avaliação que faz com relação a meritocracia versus os laços da amizade? O que isto tem resultado na instituição?
		46	Maior prejuízo. Qual dos 3 itens causa maior prejuízo aos objetivos da instituição?
11	Grau de Politização do Estado	47	Governo x estado. De 1 a 5, que nota você daria para o grau de influência política nas ações de estado?
		48	Benignidade ou malignidade. Esta influência é mais positivo ou mais negativa? Em que percentual?
		49	Recursos. Qual a sua avaliação quanto aos recursos humanos e materiais necessários para bem conduzir a missão institucional?
		50	Porcentagem do ideal. Que percentual do ideal em termos de recursos humanos e financeiros a instituição se encontra, neste momento?
12	Continuidade	51	Durabilidade. Como você avalia a durabilidade e a consistência das ações institucionais no tempo?
		52	Interrompidas. As ações tendem a ser interrompidas? Com que frequência?
		53	Motivo. Qual o motivo mais frequente da interrupção das ações? Qu outros motivos você destacaria?
		54	Exemplos de descontinuidades. Cite programas, projetos ou ações que foram abortados prematuramente.
		55	Consequências. Que consequências esta descontinuidade tem trazido para a instituição?
13	Resultados efetivos previstos no PDS	56	Participação. A instituição participou de alguma etapa do PDSS? Em que etapas?
		57	Atividade ou passividade. Esta participação foi mais passiva (instituição procurada apenas para coleta de informações) ou ativa (envolvimento em atividades)?
		58	Mudança induzida. A participação trouxe alguma mudança em termos de atuação institucional?
		59	Pontual ou contínua. Você diria que esta participação foi pontual, ou está se dando de forma contínua? Qual o período de tempo onde houve maior participação?
		60	Avaliação do PDSS. Qual a sua avaliação do PDSS? Que fatores você identifica que contribuíram para o seu sucesso ou insucesso?

Com a aplicação desse questionário, inferências puderam ser realizadas quanto à sintonia das políticas públicas que dão materialidade à gestão dos recursos hídricos na bacia do rio Seridó com o desenvolvimento sustentável.

Os resultados *qualitativos* puderam ser tabulados e cotejados com os indicadores sócio-econômico-ambientais *quantitativos*, gerando um diagnóstico mais consistente e melhor consubstanciado em fatos e percepções subjetivas objetivadas a partir da análise lógica cruzada das informações.

Para dar maior substância e organicidade a uma análise consistente e integrada das informações colhidas, foi concebida uma estrutura básica de avaliação dessas políticas públicas através da análise sequencial de políticas públicas:

1. Fase de Formulação das Políticas.

- a. **Articulação entre políticas hídricas e ambientais formuladas frente ao desenvolvimento sustentável.** Análise dos aspectos políticos e institucionais da legislação hídrica federal e estadual, em seu contexto histórico, e sua articulação com os textos ambientais e particularmente com o desenvolvimento sustentável.
- b. **Composição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).** Análise da composição esperada do SNGRH na bacia do Seridó
- c. **Relações entre os componentes do SNGRH.** Aspectos legais de integração entre os estados da PB e RN entre si e destes com a união na bacia federal do Seridó.
- d. **PDSS.** Análise do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó do RN - PDSS, principal política do estado formulada para a região.
- e. **Agenda regional.** Questões relacionadas à agenda de recursos hídricos no Seridó.
- f. **Análise da Legislação** Federal, Estadual e Municipal relacionada às águas.
- g. **Principais problemas** relacionados à formulação de PP no Seridó.

2. Fase da Implementação das Políticas Públicas.

- a. **Análise institucional.** Análise dos aspectos políticos, institucionais e culturais do estado do RN, União e principais municípios da Bacia, através das instituições que compõem efetivamente ou potencialmente o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos bacia do Seridó, que interferiram ou interferem na correta aplicação da política formulada pelas agências centrais e corpo legal em matéria de recursos hídricos.
- b. **Análise dos aspectos de implementação** das principais políticas públicas no Seridó. Análise das principais políticas públicas em recursos hídricos no Seridó, e sua articulação com as principais políticas econômicas, sociais e ambientais anunciadas pelo PDSS.
- c. **Verificação da coerência** entre a formulação e a implementação das políticas públicas afins a gestão dos recursos hídricos, através da compilação dos resultados dos questionários e entrevistas.

3. Fase de Avaliação (ex-post)

- a. **SGRH.** Avaliação da atuação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH), através da análise comparativa das ações esperadas no gerenciamento de recursos hídricos contidas nos textos legais e as efetivamente realizadas pelas instituições governamentais.
- b. **Sinergismo.** Avaliação do sinergismo das políticas públicas de recursos hídricos com as principais políticas públicas sociais, econômicas e ambientais.
- c. **Integração.** Avaliação da integração das políticas públicas frente ao desenvolvimento sustentável. Avaliação da qualidade do relacionamento entre os agentes políticos e sociais frente ao desafio do desenvolvimento sustentável.
- d. **Compatibilidade.** Avaliação da compatibilidade das políticas públicas com o desenvolvimento sustentável, através de seus resultados efetivos, sob dois enfoques:
 1. Relativo: frente aos objetivos almejados por aquelas Políticas.
 2. Absoluto: frente aos preceitos do desenvolvimento sustentável.
- e. **Coerência.** Matriz de coerência entre formulação e implementação de recursos hídricos na bacia do Seridó, no que diz respeito a aspectos de dominialidade.

APLICAÇÃO DA METODOLOGIA NA BACIA DO RIO SERIDÓ

Na falta de documentos e dados disponíveis sobre os reais problemas e *modus operandi* das instituições executoras das políticas públicas na região do Seridó, tornou-se conveniente a coleta sistematizada das percepções de agentes públicos atuantes na região do Seridó, o que foi feito utilizando-se a metodologia descrita, com a aplicação dos questionários mostrados na tabela 1.

A tarefa efetivada contribuiu para a avaliação da conformidade dos aspectos de formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável - e particularmente à gestão de recursos hídricos -, bem como para a avaliação do desempenho de tais políticas e identificação dos principais obstáculos ao aumento deste desempenho.

Cabe mencionar que, embora não se possam considerar tais comentários e percepções como variáveis fortes, por estarem sujeitas a eventuais visões subjetivas não baseadas em fatos, por outro lado não se pode negar a validade do procedimento e a importância dos resultados, uma vez que:

- Serão ressaltadas as convergências de opiniões e relatos;
- Trata-se de funcionários, em sua maioria, com mais de 25 anos de trabalho frente a instituições públicas, com conhecimento de causa em sua área de atuação (maior confiabilidade).

Por outro lado, o conteúdo de tais entrevistas podem também servir como propostas de novas hipóteses de partida, a serem testadas, validadas, relativizadas ou refutadas em futuras pesquisas.

Na tabela 2 são listadas as organizações, a abrangência de suas atribuições, e os municípios onde foram realizadas as entrevistas e o número total de entrevistados.

Tabela 2 – Entrevistados nas organizações (fonte: ABRANTES, 2011, p. 250)

Órgão / Instituição		Mun . A	Mun . C	Munic . D	Mun . B	Número de Entrevistados
DNOCS	Local		X		X	2
	Regional	X				3
CAERN	Regional	X		X		2
EMATER	Local		X	X	X	5
	Regional	X		X		2
EMPARN			X			1
Município	Secretaria de Meio Ambiente			X		1
	Secretaria de Obras				X	1
ADESE		X				2
Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR)					X	1
POUSADA GARGALHEIRAS					X	1

Fonte: Próprio autor.

As entrevistas ocorreram em duas incursões na região do Seridó no mês de julho de 2010. Todas as entrevistas foram realizadas e registradas através de um gravador digital, armazenadas em arquivos em formato “MP3”. Os detalhes de cada entrevista foram registrados (nome da instituição, local, data, hora, nome dos entrevistados, anos de trabalho na instituição e dados de contato).

Conforme mostrado na tabela 3 foram realizadas, ao todo, 16 (dezesesseis) entrevistas, com um total de 21 (vinte e um) entrevistados. Houve um total de mais de 14 (quatorze) horas de gravação contínua.

Tabela 3 – Detalhamento das entrevistas exploratórias (fonte: ABRANTES, 2011, p. 251)

n. ordem entrevistas	Tempo de entrevista (min)	Tempo de entrevista (horas)	Organização	Município	Num. Entrevistados
1	144,7	2,4	ADESE	A	2
2	50,8	0,8	SINDICATO TRABALHADORES RURAIS (STR)	B	1
3	40,8	0,7	CAERN	A	1
4	33,5	0,6	CAERN	D	1
5	9,5	0,2	DNOCS	B	1
6	59,5	1,0	DNOCS	A	3
7	27	0,5	DNOCS	C	1
8	60,4	1,0	EMATER	B	1
9	57,8	1,0	EMATER	A	1
10	91,5	1,5	EMATER	D	3
11	82,3	1,4	EMATER	C	1
12	55	0,9	EMATER	D	1
13	31,75	0,5	EMPARN	C	1
14	17,7	0,3	POUSADA SELECIONADA	B	1
15	40,25	0,7	SECRETARIA OBRAS	B	1
16	46,2	0,8	SECRETARIA MEIO AMBIENTE	D	1
TOTAIS	848,7	14,1			21

RESULTADOS E CONCLUSÕES

Com o conhecimento dos resultados, os mesmos foram discutidos, as principais falhas e potenciais da região identificados, levantados os pontos fracos da região a serem melhorados. Além disso, as políticas públicas (assistência, educação, abastecimento, mitigação das secas) foram avaliadas quanto a sua sinergia, coerência, adequação e presença de lacunas a serem preenchidas.

O cotejamento integrado de todas as variáveis objetivadas, levaram a um diagnóstico mais abrangente e consistente a respeito dos aspectos ligados a sustentabilidade na bacia do rio Seridó a partir da ação do Estado. Esta região incorpora uma série de questões comuns a todo o semiárido brasileiro.

As principais conclusões são comentadas a seguir:

1. Fatores indutores da insustentabilidade.

- a. Conflito entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental:
 - Insumo a Atividades extrativistas (cerâmicas, mineração);
 - Degradação da qualidade da água como agravante da escassez.
- b. Indícios de sobre-urbanização e super-população.
- c. Acentuação dos processos de desertificação.
- d. Políticas assistencialistas.

- e. Baixa eficiência dos sistemas hídricos
 - i. sistemas de sulcos, na irrigação;
 - ii. açudes com altas taxas de evaporação e assoreamento;
 - iii. altas perdas na rede de distribuição de água;
 - iv. baixa eficiência operativa;
 - v. projetos de açudes sem concepção de usos múltiplos da água;
 - vi. lagoas de estabilização com baixa eficiência, devido a problemas operativos cuja solução apresentariam baixo custo;
 - vii. foco na construção em detrimento da manutenção dos sistemas.
- f. Conflitos não explicitados no uso múltiplo da água.
- g. Paralisia do estado frente ao aproveitamento do potencial energético não explorado do Seridó.
- h. Ausência de uma cultura efetiva de valorização da água no Seridó.
- i. Ambiente institucional e político resistente a inovações.
- j. Falha sequencial das políticas públicas indutora da insustentabilidade institucional.
 - i. **Cultura municipal.** Processos políticos anacrônicos têm contribuído para a falta de efetividade das políticas Estaduais e Federais; dificuldade de articulação entre municípios e a ADESE.
 - ii. **Falta de eficiência, eficácia e efetividade em ações governamentais.** Falta de coordenação e articulação, pessoal qualificado (meritocracia), apesar dos esforços em modernizar a administração pública estadual.
 - iii. **Neoinstitucionalismo.** As teorias do neoinstitucionalismo parecem explicar bem a dinâmica de funcionamento do Estado, município e suas relações: a inércia de mudança em uma organização frente aos novos paradigmas tende a inibir, minimizar ou descaracterizar as demandas dos formuladores das políticas públicas. O PDSS é um exemplo emblemático entre a tentativa de modernização da ação do Estado do RN (relativo sucesso de formuladores das políticas) e a cultura inercial do Estado (insucesso relativo dos implementadores das políticas).

2. Falha sequencial na gestão de recursos hídricos: indutora da insustentabilidade institucional.

- a. **Desarticulação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH).** A ausência da ANA, a despeito de seu papel legal de estar presente na bacia do Seridó; o desaparecimento do DNOCS; a falta de capacidade operacional e financeira da CAERN.

- b. **Conflitos na atribuição de papéis institucionais.** A SEMARH, que vem atuando na bacia com vários programas e ações, enfrenta dificuldades em assumir seu papel de formuladora, com a existência de conflitos ainda não resolvidos com o IGARN, esperado executor das políticas hídricas, a despeito da Lei 8.086, ainda não regulamentada quase 10 anos após sua publicação.
- c. **Neoinstitucionalismo.** As teorias do neoinstitucionalismo parecem explicar bem a dinâmica de funcionamento do Estado, município e suas relações: a inércia de mudança em uma organização frente à novos paradigmas tende a inibir, minimizar ou descaracterizar as demandas dos formuladores das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, P.C.M (2011). *Avaliação do desenvolvimento sustentável na bacia hidrográfica do Rio Seridó em face das políticas públicas e da gestão dos recursos hídricos*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Sanitária (PPGES), Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal – RN, 436 p.

GUBERMAN, G. (2009). *A dinâmica da lentidão: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento*. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 165 p.

IWMI – INTERNATIONAL WATER MANAGEMENT INSTITUTE (2003). “*Building high-performance knowledge institutions for water management*”. Water Policy Briefing, Issue 5, pp. 1 - 7. Disponível em <www.iwmi.org/iwmi-tata>.

RIO GRANDE DO NORTE (2010). *Monitoramento da qualidade das águas superficiais de janeiro a maio de 2010*, TOMO I - 6º relatório, Programa Água Azul. IDEMA/IGARN. Natal–RN. Disponível em: <<http://www.programaaguaazul.com.br/tomoI.php>>. Acesso em: 03 dez 2011.