
Dossiê

**A QUESTÃO HÍDRICA NA METRÓPOLE FLUMINENSE:
UM OLHAR SOB A DINÂMICA DA GESTÃO (DITA)
PARTICIPATIVA**

Maria Angélica Maciel Costa
Profa. Adjunta II. UFRRJ

RESUMO

A questão norteadora deste artigo é a relação entre, por um lado, os discursos e as formas institucionais que têm por pressuposto formal a igualdade jurídica no acesso à água e, por outro, as práticas concretas do conjunto de atores sociais envolvidos nos embates e debates relativos à gestão dos recursos hídricos. A água serve, neste trabalho, como ponto de entrada para se discutirem questões de inserção social, eficácia de políticas públicas e compromissos governamentais. Através de técnicas e métodos qualitativos de pesquisa, especialmente a etnografia institucional, analisaremos a dinâmica da gestão dita participativa de águas na metrópole fluminense, através do caso da atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara). Em que pese o caráter deliberativo e participativo deste Comitê, os resultados empiricamente observáveis denotam uma desigualdade real no acesso à água da metrópole, assim como aos próprios sistemas de decisão que regulam tal acesso.

Palavras-chave: Gestão de Águas; Política Nacional de Recursos Hídricos; Participação. Descentralização; Baía de Guanabara; Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara).

ABSTRACT

The main question of this article is the relationship between, on the one hand, the discourses and institutional forms whose formal assumption legal equality in access to water and on the other, the concrete practices of the group of social actors involved in clashes and debates for the management of water resources. The water used in this work as an entry point to discuss issues of social integration, effectiveness of public policies and government commitments. Through technical and qualitative research methods, especially the institutional ethnography, we analyze the dynamics of the said participatory water management in the state metropolis, through the case of the performance of the Watershed Committee of the Bay of Guanabara (Guanabara CBH). Despite the deliberative and participatory nature of this Committee, the empirically observable results show a real inequality in access to water of the metropolis, as well as to own decision systems that regulate such access.

Keywords: Management of Water; Multiple Uses of Water; National Policy on Water Resources; Guanabara Bay; Guanabara Bay Watershed Committee.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as sociedades humanas tenderam a se estabelecer, sobretudo, nas margens dos rios, já que estes proporcionavam a água para beber, facilitavam o deslocamento de pessoas e produtos, eram utilizados como fonte de irrigação e de energia, dentre outras características. Contudo, nos últimos cem anos, o desenvolvimento industrial potencializou uma crescente capacidade de transportar e controlar a água, fato este que resultou em um aumento da capacidade de consumir mais, desperdiçar mais e poluir mais (PNUD, 2006). Análogo a isto, o processo de urbanização intenso, neste mesmo período, também afetou significativamente o desenho dos corpos hídricos nas cidades, em todo o mundo. Em outras palavras, à medida que as cidades crescem, tornam-se mais complexos os fluxos das águas urbanas, sejam elas destinadas ao abastecimento da população, à diluição de efluentes, ao escoamento das águas pluviais, ao uso industrial, dentre outras situações.

Neste início de século XXI, a captação e distribuição de água potável para os cidadãos de uma metrópole é um dos itens mais complicados do planejamento urbano. Neste contexto de crise hídrica e ineficiência de gestão dos itens que compõem o saneamento básico, este artigo tem por objeto a configuração e o modo de implementação das políticas públicas relativas aos corpos hídricos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Aqui, interessa-nos investigar como se dá a implementação, na prática, dos instrumentos de gestão de águas previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei 9433/1997. Em particular no que toca à remissão formal, feita por seus responsáveis, a suas dimensões ditas participativas e descentralizadas aplicadas à consideração da água em seus usos múltiplos. O estudo tem como referência empírica a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG), um território alvo de pressões políticas e de disputas entre usuários de suas águas e que há décadas recebe projetos (ditos) de despoluição com aporte significativo de recursos financeiros oriundos do Estado e organismos financeiros internacionais. A discussão de tal questão requererá que tracemos um quadro do *modus operandi* das instituições de regulação de água na metrópole fluminense, em particular aquelas que são tidas como “participativas”.

O fato da gestão dos recursos hídricos ser descentralizada em nível de bacias hidrográficas e contar com a participação de representantes do Poder Público, dos Usuários e da Sociedade Civil em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), merece atenção especial. Tais ideias adquiriram um espaço importante na arena político-administrativa brasileira, nas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988. Desde então, potencializam-se pelo Brasil inúmeras formas

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

ampliadas de participação popular política (AVRITZER e PEREIRA 2005; DAGNINO, 2002; MACHADO, 2003; TATAGIBA, 2002).

Discutir a gestão de águas é algo primordial no contexto urbano contemporâneo, onde o acesso a água potável torna-se cada vez mais um assunto estratégico para as grandes metrópoles, seja sob ponto de vista econômico, social e ou político. No caso específico da metrópole fluminense, observa-se que a dinâmica do cotidiano nas cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) sofre influência direta dos problemas relacionados com a água – principalmente as enchentes recorrentes nos meses de verão e a escassez hídrica devido aos poucos mananciais de água disponíveis para abastecer a metrópole (COSTA, 2013). Com relação ao segundo aspecto citado, cabe lembrar o papel de destaque que as questões relacionadas ao saneamento básico metropolitano e à disputa pelas águas do rio Paraíba do Sul receberam na mídia nos últimos dois anos, em especial.

Portanto, em termos metodológico, para analisar o quadro do *modus operandi* das instituições participativas de regulação de água – o Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara) - optamos pelo método etnográfico institucional, devido às possibilidades que este oferece para visualizar o cotidiano das instituições e suas relações de dominação previamente estabelecidas (SMITH, 1999 apud YANEZ, 2011).

Abordamos o método etnográfico combinando-as com outras técnicas metodológicas de coleta de dados: i) observação participante; ii) as entrevistas semiestruturadas; iii) análise de conteúdo das entrevistas, dos documentos institucionais (principalmente as atas de reunião, resoluções e ofícios redigidos no âmbito do CBH Guanabara) e das anotações do caderno de campo.

Em que pese o fato da poluição e industrialização crescente da Baía serem assuntos de interesse da mídia e população fluminense, o surgimento de novos investimentos na metrópole – principalmente aqueles ligados à realização de provas Olímpicas e à expansão da indústria do petróleo e petroquímica na RMRJ - colocam o estuário ainda mais no centro das atenções desde o início da década de 2010. Toda esta conjuntura tem fortes reflexos nas demandas e usos e direcionamento dos fluxos das águas na metrópole.

Acompanhamos boa parte destes projetos pois as análises aqui empreendidas foram iniciadas no ano de 2008, no âmbito do projeto “Valoração da Água e Instituições Sociais: Subsídios para a Gestão de Bacias Hidrográficas na Baixada Fluminense, RJ”. Nos anos de 2009 a 2013, a autora deste artigo também se dedicou a esta temática em sua tese de doutorado, desenvolvida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ).

Foi a partir destas experiências que pudemos entender melhor a dinâmica do campo de gestão de águas no RJ. Começamos a frequentar reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara) e visitar localidades com histórico de enchentes e falta de água, localizadas na Baixada Fluminense e que receberiam investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para saneamento básico. Além das conversas (não gravadas) com população residente em beira de curso d'água, fizemos entrevistas semi estruturadas (gravadas) com ambientalistas, gestores públicos, participantes do CBH Guanabara e outros. Entre 2008 e 2009, realizamos um total de 39 entrevistas.

A segunda etapa dos trabalhos de campo foi iniciada em 2011, com foco nas análises etnográficas institucionais do CBH Guanabara. Entre 2012 e início de 2013, outras seis entrevistas foram realizadas, desta vez apenas com membros titulares do Comitê. Participamos de reuniões do CBH Guanabara, seus subcomitês e câmaras técnicas; fizemos visitas técnicas na Área de Proteção Ambiental (APA) Guapimirim e na Estação de Tratamento de Águas (ETA) Alegria; participamos de eventos ligados ao campo estadual de gestão de águas e, por fim, fizemos visitas ao órgão gestor ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), para coletar dados e tirar dúvidas.

Adotamos esta perspectiva de análise pois temos como interesse contribuir para o debate sobre o futuro da gestão de recursos hídricos em áreas metropolitanas – uma questão que, a nosso ver, tem sido abordada, prioritariamente, de forma técnica e operacional. Aqui cabe acrescentar que para Milton Santos (1994, p. 17), “a vida não é um produto da Técnica, mas da Política, a ação que dá sentido à materialidade”. Encontramos em Santos (2003) outras observações pertinentes à questão em debate. Para ele, na contemporaneidade, a tecnologia se pôs a serviço de uma produção em escala planetária, onde nem os limites dos Estados, nem os dos recursos, nem os dos direitos humanos são levados em conta. “Nada é levado em conta, exceto a busca desenfreada do lucro, onde quer que se encontrem os elementos capazes de permiti-lo” (SANTOS, 2003, p. 118).

Selecionamos este recorte devido à relevância que a dimensão ambiental tem obtido na literatura e no campo das políticas públicas de planejamento urbano nas últimas décadas. Quando se trata da questão ambiental, mais do que uma discussão acadêmica, o que está em evidência e em disputa são modelos de gestão e política urbana e suas implicações no uso e na gestão dos recursos naturais (BRAGA, 2001).

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

2. PNRH: BUROCRACIA E TÉCNICISMO NA GESTÃO DE ÁGUAS

Para apresentar, brevemente, o contexto político institucional das águas brasileiras, cabe recordar que no início da fase da industrialização foi aprovado o Código de Águas de 1934, a primeira legislação que regulamentou o uso dos recursos hídricos. Tal lei enfatizava o aproveitamento privilegiado da água para a produção de energia hidrelétrica (indústria), o que estava de acordo com os sucessivos modelos de desenvolvimento econômico adotados no país. Assim, havia um nítido privilégio em destinar o uso da água para a geração de energia elétrica.

Na década de 1990, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei 9433/1997, substituiu o Código de Águas e apresentou questões marcadas pelo peso das “novidades” (usos múltiplos, descentralização, participação, cobrança pelo uso da água, dentre outros), mas também das “heranças” (manutenção da lógica centralista e elitista). Isto porque, não foram identificados processos de transformações socioambientais em curso; ou, em outras palavras, uma nova etapa teve início, sem o “enfrentamento das desigualdades socioeconômicas que se expressam no acesso aos mínimos vitais de água” (VALENCIO, 2009. p.2).

Já com relação às “novidades” citadas, a partir desta legislação encerrou-se a predileção legal ao usuário do setor hidroelétrico e instituiu-se o fundamento que diz que a gestão deve privilegiar os usos múltiplos da água¹. Além dos usos múltiplos, a PNRH apregoa que a gestão deve ser descentralizada em nível de bacias hidrográficas e contar com a participação de representantes do Poder Público, dos Usuários e da Sociedade Civil em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). Contudo, o que se esperava é que, junto da criação destas novas instituições ditas participativas, emergissem oportunidades de dar voz e visibilidade a atores sociais que se encontram na periferia da tomada de decisão.

Tais críticas possuem relação direta com as desiguais condições de poder para disputar o uso da água dentre os atores que participam do campo da gestão participativa de águas. Além do mais, uma situação que pode gerar problemas é a sobreposição de usuários de água em um mesmo território, onde certo tipo de uso prejudica ou inviabiliza a possibilidade de realização de outro. Ou seja, para além de meras questões técnicas e gerenciais, neste texto defendemos a posição de que o uso e a gestão da água são partes integrantes da reprodução de desigualdades sociais e assimetrias políticas profundas (MOLLINGA, 2008). Defendemos então que forças sociais e políticas em jogo contribuem para o atendimento aos interesses dominantes numa estrutura de classe (COELHO,

¹ Apesar de ter sido um avanço, a nosso ver, aqui deveria ter sido melhor incluída a questão simbólica da água, já que as águas, de forma geral, comportam diferentes tipos de usos, variadas utilidades e sentidos (COSTA, 2013).

2004). Isto porque, aqueles atores que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posição privilegiada no campo das representações e ideias (ACSELRAD, 2009).

Aqui, cabe ainda lembrar que o processo de urbanização intenso, vivido no século XX, consolidou um ritmo crescente de casos de injustiças ambientais, especialmente nas cidades metropolitanas. Não por coincidência, as bacias hidrográficas com maior frequência de conflitos ambientais e degradação são justamente aquelas que foram mais intensamente transformadas por barragens, captações e lançamentos de efluentes ligados à produção industrial, aglomerações urbanas ou irrigação (IORIS, 2010).

Em que pese as inovações técnicas e científicas dos últimos cem anos, as sociedades industrializadas são paradoxalmente confrontadas neste início de século com um problema que as marcavam no final do século XIX, a saber, a garantia de acesso à água potável. Antes de adentrarmos na discussão da gestão participativa das águas na metrópole fluminense, objetivo principal deste texto, faz-se necessário uma discussão sobre a racionalidade da atual política de águas. Nosso intuito será o de mostrar que o Estado, como ente que possui a dominialidade das águas em território brasileiro, impõe uma gestão hídrica tecnicista e burocratizada, em detrimento de uma visão mais abrangente que envolvesse a compreensão das relações e usos sociais da água.

A PNRH é o atual e mais importante marco institucional para os processos de gestão de recursos hídricos no Brasil. Ela institucionalizou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) e definiu a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Trouxe à tona ainda questões discutidas nas últimas décadas na cena internacional, tais como ‘participação popular’, ‘descentralização política’ e ‘mercantilização da água’, com forte influência das experiências do modelo de gestão de águas da França e do Integrated Water Resources Management (IWRM). Estes preceitos são reconhecidos no meio técnico e científico internacional e transformados em “princípios” aprovados em reuniões internacionais.

É relevante citar que a Lei 9433/1997 foi instituída em um contexto político específico, caracterizado por mudanças na configuração e funcionamento do aparato estatal, causadas pela adoção do modelo de “Estado regulador” iniciado, no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso (SOARES, 2005). Além do mais, nesta década o neoliberalismo foi tornando-se a matriz econômica dominante em todo o mundo, e uma face atual da ordem da globalização (OLIVEIRA, 2011). Assim, as críticas cabíveis à atuação do Estado, como ente responsável pela gestão do meio ambiente, quase sempre extrapolam a escala local, regional e nacional, uma vez que as atitudes tomadas pelo gestor sofrem influência direta do contexto político macroeconômico mundial.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

No geral, o que se observa é que a discussão da gestão hídrica tem sido pautada em aspectos técnicos e normas jurídicas, além de planos e programas que buscam construir um conjunto de determinações e recomendações a serem seguidas para o atendimento dos interesses dos governos e dos grupos interessados na utilização das águas.

Sobre a preponderância do caráter técnico e burocrático da gestão ambiental, buscamos na obra de Weber alguns apontamentos elucidativos. Para o autor, a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. A burocratização oferece ainda a possibilidade ideal de colocar em prática o princípio da especialização das funções, segundo o qual “quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente objetivo, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia (...)” (WEBER, 1982:251).

Comparativamente, enquanto na gestão comunitária dos bens comuns o que importa são as relações afetivas, de parentesco, de compadrio, pactos realizados muitas vezes de forma oral, na atual gestão para os recursos da natureza (“gestão formal de águas”) o que vale é o pacto legal, o Direito. Este último, para Weber, tem como característica ser constituído por um conjunto de regras abstratas, impessoais, cabendo obediência dos sujeitos às leis e normas claramente definidas, não à pura vontade ou opinião de pessoas. Chamamos aqui de “gestão formal de águas” a incidência dos princípios e instrumentos de gestão de águas expressos na PNRH, tais como o Plano Diretor de Recursos Hídricos, o processo de obtenção outorga de uso e enquadramento de águas, cobrança pelo uso da água, dentre outros. Estes podem ser vistos como “tarefas burocráticas” (WEBER, 1982), cujos resultados são medidos segundo regras calculáveis e durante a sua realização busca-se, ao máximo, eliminar quaisquer elementos pessoais e emocionais que poderão surgir.

De forma análoga à preponderância da burocracia na administração pública como um todo, a valorização excessiva dos aspectos técnicos na gestão ambiental também pode ser vista como instrumento de dominação e de despolitização do debate. Santos e Meneses (2009) esclarecem que o mundo é um “complexo mosaico multicultural”, mas que, ao longo da modernidade, a produção do conhecimento científico foi configurada por um único modelo epistemológico, como se o mundo fosse monocultural, e ainda, como se existisse de fato a tão propalada “neutralidade científica”. Este modelo descontextualizou o conhecimento e impediu a emergência de outras formas de saber não redutíveis a esse paradigma (Ibidem).

No caso dos recursos hídricos, os princípios internacionais de gestão de águas, replicados em vários países de forma pouco crítica e reflexiva, corroboram o argumento de Santos e Meneses (2009), especialmente com relação à “descontextualização do conhecimento”. Observa-se, por exemplo, que como resposta à degradação e injustiças ambientais relacionadas à água, organismos internacionais e agências de cooperação vêm promovendo novos procedimentos e metodologias voltadas à análise de problemas e formulação de respostas inspiradas, de modo particular, nos conceitos de ‘gestão integrada de recursos hídricos’ (CONCA, 2006) e ‘governança hídrica’ (CASTRO, 2007). Para Machado

No caso dos recursos hídricos, essa cultura [tecnicista e centralizadora] sobrevive através de toda uma geração de especialistas das mais variadas formações que ocupam cargos decisórios em órgãos do Poder Público, detentores de conhecimentos sobre as bacias hidrográficas e agindo com base em extensas redes de relações socio-profissionais. Trata-se de funcionários públicos que compartilham a crença segundo a qual os técnicos são os que sabem o que é melhor para todos. Esses funcionários não entendem que as ciências e as tecnologias não devem tutelar a democracia direta na gestão integrada das águas, pois nenhum desenvolvimento sustentável poderá existir sem a participação ampliada das populações envolvidas (MACHADO, 2003, p. 130).

Neste contexto, concebe-se como fundamental a necessidade da participação de especialistas e de associações profissionais no processo de gestão das águas, para a realização de uma gestão tecnocrática, fundada no rigor científico e analítico² (GROVER, 1998 apud SOARES, 2005). É o caso, por exemplo, da atuação da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), em parceria com instituições multilaterais, no processo de formulação e implementação da PNRH. De forma geral, esta “descontextualização do conhecimento” tende a eliminar os contextos políticos e culturais da produção do conhecimento, as relações sociais e a possibilidade de elaboração de epistemologias alternativas.

Assim, diante do exposto, percebe-se que apenas a paridade numérica entre os representantes de cada segmento não é suficiente para garantir a representatividade dos diversos interesses presentes nos comitês de bacia. Este desafio ocorre em todo processo de gestão participativa, onde o caráter colegiado e democrático do processo representativo não garante a real defesa dos interesses coletivos. É preciso levar em conta o aspecto fortemente subjetivo do processo de gestão participativa, o qual é realizado por pessoas cuja personalidade e valores são únicos,

² Sobre este aspecto, vale ressaltar os resultados dos estudos realizados pelo Projeto Marca D’água junto a consórcios intermunicipais e comitês de bacia, em várias partes do Brasil. Nestes, foi apontado que os membros destes colegiados ressaltaram a importância do conhecimento e de informações técnicas para a tomada de decisão, mas que, paradoxalmente, o seu uso é a principal fonte de desigualdade de poder decisório nesses organismos, sendo mais significativo do que a desigualdade oriunda do poder econômico ou político (LEMOS, 2007).

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

individuais, e que estes, muitas vezes, se sobrepõem aos próprios objetivos do setor que representam.

Por fim, é relevante lembrar ainda que, em razão da desigual distribuição de capital social, econômico, simbólico e outros, entre os atores sociais que participam do campo de gestão de águas, certos usos, discursos e argumentos são apresentados como mais legítimos que outros. E no CBH Guanabara, assim como em outros espaços deliberativos, além de prevalecerem as questões técnicas, muitas vezes sobressai a falta de informações sobre os projetos.

Tem muito termo técnico ali que eu não sei. Por outro lado, eu não ganho para estar aqui, tenho a minha vida profissional. Eu teria que me dedicar de forma mais exclusiva para aprender, mas eu não ganho pra isto. Hoje eu até pretendo fazer outra faculdade, talvez biologia, para melhorar a minha atuação na plenária . (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012).

De negativo, no Comitê, eu vejo a falta de informação. A gente não faz nada sem informação. Sem ela, não tem razão de ser. Somente algumas pessoas ali têm informações, mas elas não são difundidas entre as instituições. A questão política é complexa, vai além do que é discutido nas câmaras técnicas. Você fica à mercê de ir buscar informações a parte. Por exemplo, uma época eu pedi para o representante do INEA um “passo a passo” da cobrança, e ela disse para eu procurar no site. (...) (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012).

E já que aos CBH's é dada a tarefa de realizar a gestão participativa e descentralizada da água, sob a alegação de que este é um formato democrático, convém analisar o papel do CBH Guanabara no cenário político metropolitano fluminense.

3. O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA

Para iniciar a análise sobre o CBH Guanabara, é relevante citar os momentos que antecederam a sua institucionalização. Tendo por base as informações obtidas nas entrevistas e nas atas de reuniões, foi possível perceber que as mobilizações iniciais foram realizadas através de reuniões periódicas, convocadas por um grupo de pessoas que se apresentam como representantes dos interesses da população do lado leste da Baía de Guanabara. A primeira reunião aconteceu no ano de 2001, na prefeitura de Itaboraí (município localizado no lado leste da Baía) e, paralelamente, anos depois, outro grupo iniciava os trabalhos no lado oeste da Baía, no sentido de também estabelecer o seu próprio Comitê.

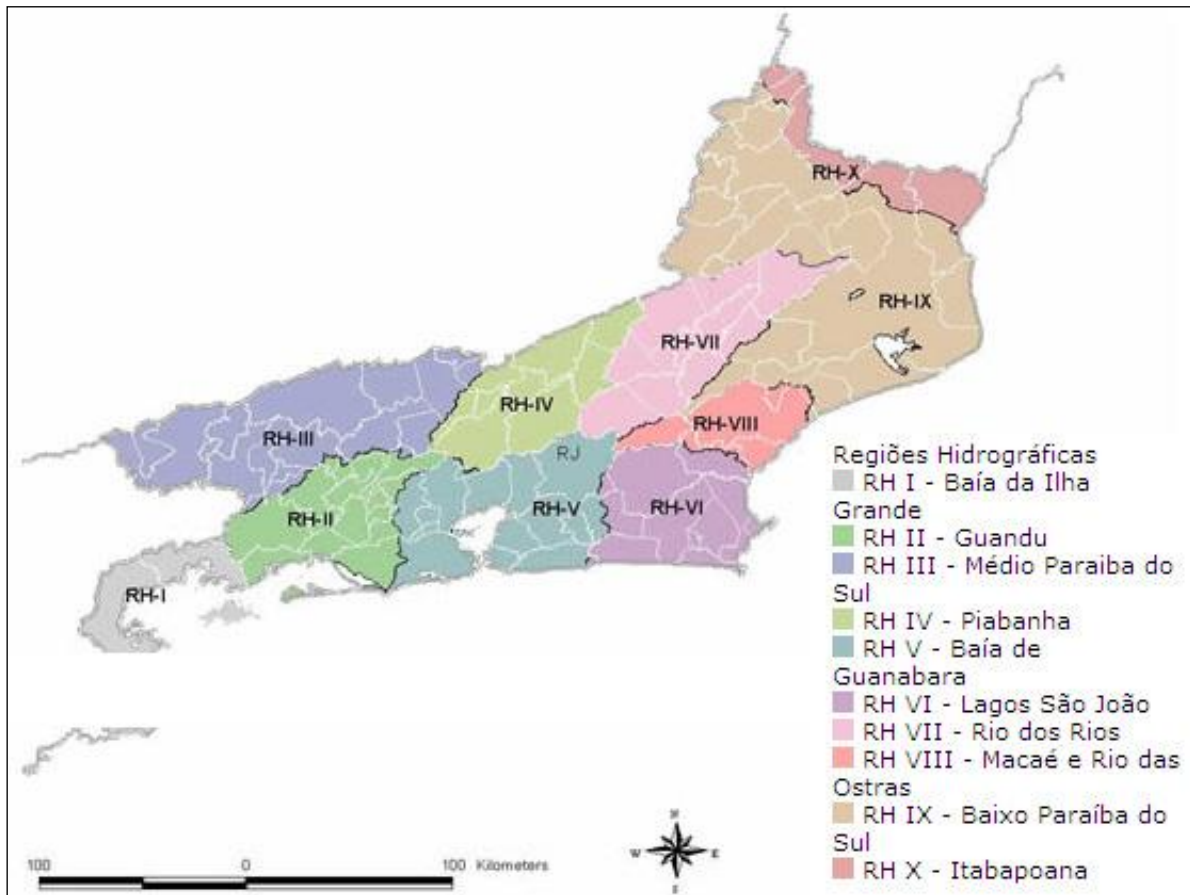
A mobilização inicial visava à formação de dois comitês independentes, uma vez que as respectivas características hidrográficas e socioeconômicas são marcadamente diversas nos municípios pertencentes à vertente leste e oeste da Baía. Contudo, as ações no lado oeste tiveram um avanço muito mais tímido se comparadas às realizadas na zona leste³. Já o lado leste realizou várias reuniões e criou uma Comissão Pró-Comitê do Leste da Guanabara e, em 2002, foi realizado um seminário para discutir os principais problemas do Leste da Guanabara. Participaram deste evento representantes do setor público, dos usuários de água e da sociedade civil, e o resultado foi a elaboração do documento “Carta do Leste”. Em novembro de 2003, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em sua 7ª reunião Ordinária, aprovou a criação do Comitê do Leste da Guanabara. Contudo, para a surpresa de ambos os grupos, no ano de 2005 a governadora instituiu, oficialmente, o Comitê da Baía de Guanabara, expandindo a área de atuação para além do lado leste, incluindo as áreas do oeste, dos sistemas lagunares de Jacarepaguá, Lagoa Rodrigo de Freitas, Itaipu/Piratininga e Maricá-Guarapina.

Neste contexto, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) nomeou de Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG) a área que inclui, além da própria Baía (espelho d’água), 17 municípios (total ou parcialmente) e oito bacias hidrográficas (vide figura 1). Sua área continental possui aproximadamente 4.066 km² (cerca de 9% da área total do estado), localizada na segunda maior região metropolitana do país. Concentra uma expressiva população, estimada em mais de 11 milhões de habitantes, equivalendo a 75% do total do estado (segundo dados do censo de 2010), e atividades econômicas expressivas, tais como um grande parque industrial, zonas portuárias, refinarias e terminais marítimos de petróleo.

Figura 1: Regiões Hidrográficas do Estado do RJ

³ Isto porque, os documentos de solicitação de formação de um comitê para o lado oeste da Baía de Guanabara, entregues no CERH, foram perdidos e o processo arquivado por duas vezes, conforme relatado por um membro de organização da sociedade civil (entrevista realizada em 2008).

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa



Fonte: http://www.inea.rj.gov.br/imagens/regioes_hidrograficas.jpg.

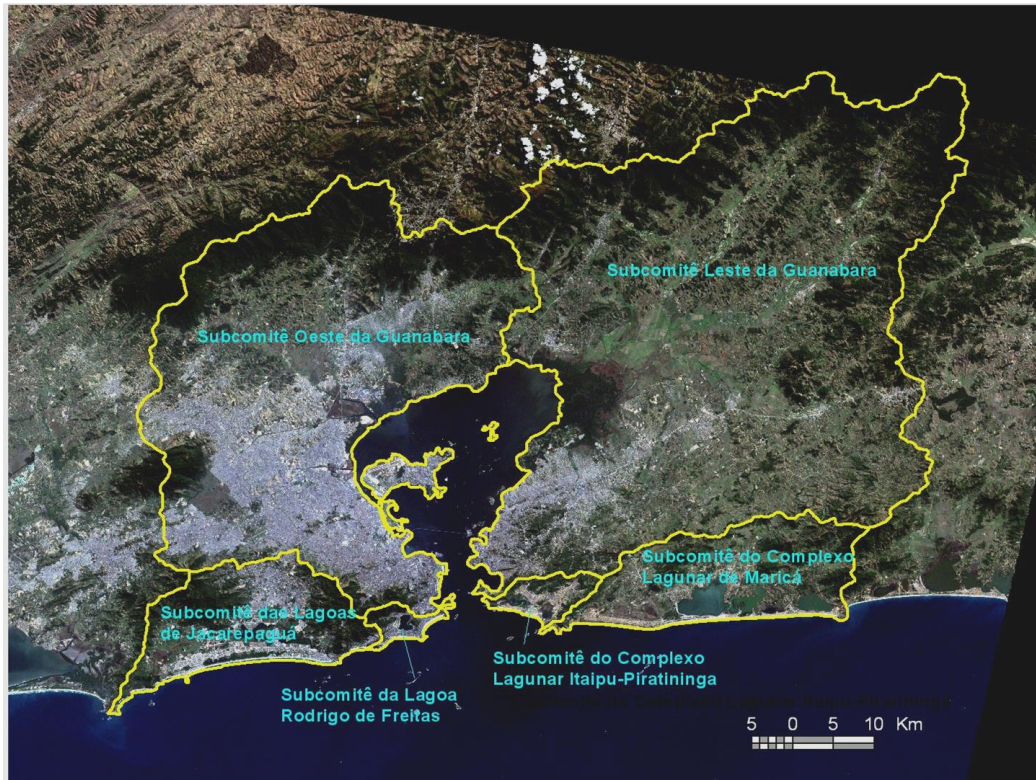
Acesso em 06/02/2013.

Observando os contornos dado à RHBG, uma primeira questão a ser levantada envolve a escala de gestão, ou seja, refere-se ao fato de que os limites desta região hidrográfica corresponderem à praticamente os mesmos contornos geográficos da RMRJ, apenas com pequenas diferenças.

Deste modo, o CBH Guanabara é responsável pela gestão de um território, sobreposto a uma metrópole com graves problemas relacionados às desigualdades sociais e políticas existentes entre os municípios que a compõem (LAGO, 2009). Como forma de solucionar este problema, agregar a diversidade de contextos existentes e fomentar discussões regionalizadas, foram criados os Subcomitês de Bacia Hidrográfica. Estes foram institucionalizados, em sua maioria, no ano de 2012. São experiências muito recentes, que buscam auxiliar no alcance de um maior protagonismo do CBH Guanabara, no campo de gestão de águas. São eles: i) Subcomitê do Sistema Lagunar de Maricá-Guarapina; ii) Subcomitê do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga; iii) Subcomitê Baía de Guanabara Trecho Leste; iv) Subcomitê Baía de Guanabara Trecho Oeste; v) Subcomitê Lagoa

Rodrigo de Freitas; e vi) Subcomitê do Sistema Lagunar de Jacarepaguá. Sobre a natureza jurídica destes colegiados, verifica-se que estes são grupos consultivos e propositivos, com atuação nas sub-bacias hidrográficas. O mapa abaixo apresenta a delimitação geográfica destes organismos de bacia.

Figura 2: Delimitação geográfica dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica



Fonte: ECOLOGUS (2005)

Mesmo existindo dificuldades operacionais importantes, tais como a falta de recursos financeiros, sede própria e apoio governamental, o CBH Guanabara deu início às suas atividades em 2006. Apesar de ter vivido uma grande crise em meados de 2008, ficando inoperante por quase dois anos, o mesmo se reestruturou em meados de 2010, mantendo uma agenda de trabalho regular, se comparada à atuação de outros CBH's brasileiros.

No primeiro ano de existência do CBH Guanabara (2006), o presidente escolhido foi o Sr. Paulo Toledo, representante da prefeitura de Itaboraí, e como secretária executiva foi eleita a Sra. Dora Negreiros, representante da sociedade civil, ambos atuando na parte leste da Baía. De acordo com as entrevistas realizadas por nós, com os membros do comitê em 2008, a composição da primeira diretoria se deveu ao fato das instituições representantes do lado leste da Baía terem se mobilizado com mais tenacidade para a concretização do CBH Guanabara. Além do mais, era no lado leste da Baía que iria se instalar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ),

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

empreendimento que na época estava em fase de licenciamento e discussão com relação aos locais de captação de água e lançamento dos efluentes. O projeto COMPERJ foi apontado como um dos maiores desafios que o Comitê teria que enfrentar, dada a magnitude do empreendimento e impactos relacionados com a água, tais como o enorme volume de água demandado para abastecer a indústria, a questão do lançamento dos efluentes líquidos e outros impactos associados ao aumento populacional na área do entorno.

Em abril de 2007, uma eleição foi realizada, sendo eleitos para os cargos principais da diretoria dois representantes da sociedade civil, a Sra. Dora Negreiros (com atuação no lado leste) e o Sr. José Miguel da Silva (representando a região oeste ao estuário). Nesta gestão, que durou de abril de 2007 a agosto de 2008, com base nas atas, percebe-se que os esforços se concentraram em:

i) estruturação das Câmaras Técnicas (CT's) e Subcomitês;

ii) discussões referentes ao COMPERJ.

iii) empenho para conseguir acessar o dinheiro da cobrança pelo uso da água (retido no Fundo de Recursos Hídricos, o FUNDRHI).

Com base em nossas entrevistas e nas observações dos trabalhos de campo realizados entre os anos de 2008 e 2013, percebemos o esforço pessoal de parte dos membros para que o Comitê deslanchasse e pudesse colocar em prática os instrumentos de gestão de recursos hídricos. Cabe aqui mencionar que, em sua fase inicial, a falta de um regimento interno consolidado para melhor nortear o funcionamento dos órgãos de direção, questões relativas à própria eleição e composição deste colegiado tornou-se um grave problema, que culminou com a paralisação do CBH por quase dois anos. Isto porque, diante dos problemas estruturais e políticos que o Comitê enfrentava, tais como a centralização das decisões no âmbito do órgão gestor e a crescente desmotivação dos membros em razão da ausência de poder político para interferir nas decisões referentes aos usos da água (vide o licenciamento ambiental do COMPERJ, que não foi debatido, em profundidade, pelo CBH Guanabara), em meados de 2008 o colegiado entrou em “crise”.

Tem hora que você vê que o próprio governo, ou mesmo quem tem consciência de que o comitê tem que andar, cai em contradição e não coloca o comitê no seu devido lugar. Eu acho que faltam ferramentas, falta o governo querer mais que o comitê funcione, mas isso também significa democratizar mais decisões, ter mais decisões... (Entrevista, representante usuários de água, julho de 2008).

No ano de 2008, intensificaram-se as dificuldades de alcançar o quórum mínimo necessário para que as reuniões acontecessem, além dos constantes atrasos para dar início às plenárias, ultrapassando em mais de uma hora o horário previsto. Tivemos oportunidade de acompanhar as reuniões no ano de 2008 e foi possível observar o quanto era complicado entender qual assunto estava em debate na plenária, tamanha era a confusão na condução da pauta e encaminhamento de dados.

Outro fato marcante desta gestão (2007-2008) foi o desabafo sobre as dificuldades do CBH, seguido de um pedido de demissão, feito pela diretora do colegiado, que na época era a Sra. Dora Negreiros (representante da sociedade civil), realizado na 8ª reunião ordinária, em agosto de 2008. Poucos meses antes, o vice-diretor do Comitê, o Sr. José Miguel, havia assumido um cargo político na prefeitura municipal de Duque de Caxias e também não poderia mais representar a sua ONG na diretoria do CBH Guanabara. A partir daí, diante da ausência das duas principais lideranças do Comitê e da falta de um regimento interno consolidado, o processo de substituição dos membros da diretoria não foi concluído e suscitou uma longa discussão sobre quais seriam as interpretações legais cabíveis para este tipo de situação.

O resultado foi que poucas ações aconteceram durante os anos de 2008, 2009 e 2010, sendo que as reuniões plenárias, “paralisadas” em agosto de 2008, só foram retomadas em novembro de 2010. Somente após uma nova eleição é que as reuniões plenárias foram retomadas, em fevereiro de 2011. Assim, foi iniciada uma nova fase, ainda mais desafiante, pois o Comitê deveria, novamente, se reestruturar para buscar maior relevância e protagonismo no campo da gestão de águas.

Nesta nova composição da diretoria colegiada, assumiu a presidência do CBH um representante do poder público, o Sr. Carlos Muniz, vice-prefeito do RJ. Nas entrevistas, nos foi dito que esta escolha deu ao Comitê uma “importância que ele não teve antes”, um peso político para a diretoria do comitê. Representantes de usuários de água corroboraram com esta afirmação dizendo que, com a presença do vice-prefeito da capital fluminense, na condução do processo, ficou mais fácil justificar a relevância da participação dos empresários no CBH Guanabara e mobilizá-los para assumir as cadeiras que são a eles reservadas.

Contudo, as expectativas em torno da figura do Sr. Carlos Muniz na presidência não se confirmaram. Numa reunião bastante polêmica e tumultuada, realizada em agosto de 2012, após uma discussão acalorada com representantes da sociedade civil, que participavam da plenária, o Sr. Muniz abandonou a reunião dizendo que não iria mais participar do CBH Guanabara e que mandaria um representante da prefeitura do RJ para substituí-lo. Porém, este substituto não se

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

apresentou ao CBH e o Sr. José Miguel assumiu a presidência do comitê até o final desta gestão, encerrada em dezembro de 2012, com novas eleições.

Participamos da reunião conjunta de Câmaras Técnicas, realizada no mês de dezembro de 2012, cujo objetivo era realizar um balanço final das ações relativas à gestão 2010/2012. Como pontos positivos do CBH Guanabara, foi ressaltado que este último conseguiu sanar algumas deficiências, tais como:

- i) das doze reuniões plenárias, apenas uma não conseguiu atingir o quórum mínimo;
- ii) a diretoria mobilizou esforços para iniciar o processo de criação de uma Entidade Delegatária (figura jurídica responsável por dar apoio técnico e operacional aos CBH's);
- iii) os Subcomitês foram implementados e passaram a ter certa regularidade de reuniões e atividades; além do mais, conseguiram encaminhar propostas e demandas para o Comitê;
- iv) foi citada também a abertura dada às Câmaras Técnicas para analisar projetos de forma integrada com o Estado.

Em que pesem estes apontamentos otimistas, o tempo destinado ao balanço final das atividades foi quase todo ocupado para uma leitura crítica da dinâmica de funcionamento do CBH. Abaixo, citamos algumas questões levantadas como entraves a serem vencidos:

- i) a centralização das ações no INEA;
- ii) falta de transparência das decisões realizadas no âmbito da diretoria;
- iii) ausência de informações e transparência na condução dos projetos que incidem na Baía de Guanabara;
- iv) o fato do CBH ser muito dependente das posturas e encaminhamentos feitos no âmbito da diretoria;
- v) ausência de prazos preestabelecidos para dar resposta aos memorandos apresentados pelos subcomitês e câmaras técnicas à diretoria;
- vi) participação incipiente das prefeituras.

Este balanço final realizado traz indícios do caráter “figurante” que o Comitê da Baía de Guanabara possui no campo de gestão de águas. Nos próximos tópicos deste artigo, analisaremos parte dos argumentos citados acima, tendo como fio condutor desta discussão a questão da centralidade exercida pelo órgão estadual de meio ambiente, o INEA.

Já foi citado neste trabalho que os comitês de bacia são os entes responsáveis por colocar em prática a gestão participativa dos usos múltiplos da água em uma determinada região hidrográfica. Somente são chamados de participativos devido a sua composição tripartite, destinando o mesmo

número de vagas para os representantes da sociedade civil, usuários de água e poder público. Ou seja, a tarefa de regular os usos da água não ficaria, em princípio, exclusivamente na mão do Estado, ou de um determinado usuário, tal como acontecia durante os anos de vigência do Código de Águas. E é justamente devido a esta abertura à “participação” de outros setores nas decisões políticas que a gestão pode ser adjetivada como gestão compartilhada de poder, gestão colegiada, ou participativa, dentre outros nomes usados para designar a inclusão de um número maior de atores na cena da política de águas.

Mesmo que não seja o nosso objetivo principal realizar uma análise política aprofundada quanto à legitimidade, ou não, das instituições que compõem a plenária, a observação de cada um destes setores traz à tona questões relativas ao modo como os instrumentos de gestão de recursos hídricos estão sendo implementados. Isto envolve um olhar atento sobre a rotina de trabalhos do comitê, sobre a capacidade que os grupos têm de interferir nas decisões, os interesses e as resistências que estão em jogo.

3.1 Desafios da participação: a representatividade dos segmentos participantes

A representação do poder público, no CBH Guanabara, se faz presente principalmente através do INEA. Este órgão estadual é o responsável por dar apoio operacional e técnico aos comitês estaduais nos anos iniciais de amadurecimento destes colegiados, ou enquanto estes ainda não conseguirem formalizar uma Agência de Bacia, ou Entidade Delegatária - ambas são figuras jurídicas de um comitê de bacia, com capacidade legal de acessar o dinheiro oriundo da cobrança pelo uso da água, retido em um Fundo de Recursos Hídricos (FUNDRHI).

Apesar das vagas destinadas ao poder público envolverem representantes das três esferas de atuação (federal, estadual e municipal), é o poder público estadual quem detém papel de protagonista no campo da política de águas, especialmente com relação aos instrumentos de gestão, e toma decisões de forma unilateral, que repercutem diretamente na condução da atuação do CBH Guanabara. Assim, para fins deste artigo, concentraremos a nossas análises no protagonismo do INEA para melhor compreensão do caráter de figurante que o CBH Guanabara possui na política ambiental.

Um exemplo da centralidade exercida pelo poder público estadual pode ser visto durante o processo de delimitação da região hidrográfica que atuaria como a escala de gestão para o CBH Guanabara intervir. Isto porque, conforme supracitado, durante o período de mobilização para o fortalecimento da gestão participativa de águas, a demanda apresentada pelos interessados foi pela

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

criação de dois comitês de bacia distintos, um deles para o lado leste e outro para a vertente oeste da Baía de Guanabara. Por outro lado, a explicação dada pelo poder público, na época, foi que este limite facilitaria a gestão no âmbito do INEA.

Diante desta medida do governo estadual, que teve o intuito de atender apenas às necessidades do órgão gestor, surgiram uma série de desafios. Um dos principais envolve a dificuldade de mobilização dos participantes para compor um comitê de bacia amplo, sob o ponto de vista da extensão geográfico-territorial, e complexo, do ponto de vista da diversidade social, econômica e política.

Sobre a ausência das prefeituras nas plenárias, em que pese o apoio que a prefeitura do RJ deu ao CBH, no momento da reestruturação do Comitê, assumindo a presidência do colegiado em 2010, e o prestígio político supostamente alcançado devido a este fato, a participação dos representantes das municipalidades é um dos principais desafios para o CBH Guanabara. Isto porque, durante as eleições para a escolha dos membros, as vagas destinadas às prefeituras jamais foram completadas. Na última eleição, ocorrida em dezembro de 2012, por exemplo, das 12 vagas disponíveis apenas cinco foram preenchidas, lembrando que a RHBG engloba 17 municípios. Percebemos este desinteresse como uma grande fragilidade do CBH Guanabara, pois são as prefeituras que detêm grande poder de intervenção no uso e ocupação do solo urbano.

O CBH Guanabara já teve, ao longo de sua história, três versões de regimento interno. Na primeira versão, no ano de 2006, o plenário era composto por 24 membros, oito representantes para cada segmento (poder público, usuários e sociedade). Na segunda versão de 2007, previa-se um total de até 60 membros, 20 representantes para cada segmento. E em 2010, este número caiu para 45 membros, 15 representantes de cada setor. Cabe ainda mencionar que, neste documento, a questão da representatividade extrapola os aspectos institucionais, pois contempla também a “representação geográfica” para os membros da sociedade civil, tal qual apresentada a seguir.

Art. 9º – O PLENÁRIO do COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA é constituído por quarenta e cinco (45) conselheiros com direito a voz e voto, e respectivos suplentes, distribuídos conforme descrito abaixo:

I - USUÁRIOS DE ÁGUA – 15 (quinze) representantes titulares e respectivos suplentes;

II – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE DOS RECURSOS HÍDRICOS - OSCIRHI's – 15 (quinze) representantes titulares e respectivos suplentes:

III – PODER PÚBLICO (federal, estadual e municipal) – 15 (quinze) representantes titulares e respectivos suplentes.

(...) § 4º - as vagas para as organizações da sociedade civil de interesse dos recursos hídricos (OSCIRHI's), previstas no inciso II deste artigo, deverão ser ocupadas por membros dos Sub Comitês das respectivas Sub-regiões Hidrográficas, conforme a distribuição abaixo e obedecendo à proporcionalidade da população residente:

a) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Maricá – Guarapina,

b) Um (1) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga,

c) Tres (3) representantes da Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Leste.

d) Cinco (5) representantes da Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Oeste.

e) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar da Lagoa Rodrigo de Freitas.

f) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Jacarepaguá (CBH GUANABARA, 2010. Grifo nosso).

Em nossas entrevistas, quando perguntamos aos membros da plenária o porquê das prefeituras não se envolverem, obtivemos como respostas: i) o fato da pouca publicidade sobre o que é um CBH; ii) a ausência de produtos e/ou resultados, apresentados por este tipo de colegiado; iii) que os municípios têm corpo técnico reduzido, insuficiente para dar conta dos compromissos e atividades já assumidos; iv) que as reuniões plenárias, concentradas sempre na capital fluminense, dificultam e/ou desestimulam a participação dos outros municípios; v) o tempo de mandato dos partidos das prefeituras e a constante substituição do corpo técnico destas emperram a participação, pois é preciso tempo para entender a dinâmica de funcionamento, e vi) a existência de rixas partidárias entre as prefeituras. Além destes argumentos citados, convém retornar a discussão para o processo de criação do CBH Guanabara, realizado de forma centralizada no governo estadual, desconsiderando tanto a relevância das prefeituras nesta questão quanto os anseios levantados nas reuniões iniciais de mobilização social.

Outro problema relacionado com a implementação do Comitê, e que teve relação direta com o papel exercido pelo Estado, em sua fase inicial, refere-se ao fato do Plano Diretor de Bacia Hidrográfica ter sido elaborado antes mesmo do CBH existir, pois trata-se de um estudo elaborado

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

por uma consultoria – Consórcio Ecologus-Agrar, no início dos anos 2000, no contexto do PDBG. Segundo as orientações da Agência Nacional de Águas, o Plano Diretor de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão que orientam a implementação da PNRH4 e deve ser aprovado após amplo processo de “planejamento participativo” (ANA, 2011). Estes precisam ainda ser submetidos, obrigatoriamente, à audiência pública (CNRH, 2000).

De forma geral, percebe-se que o fato de o Estado ter entregado um plano de bacia já pronto, a ser seguido, é um ponto negativo para o Comitê, pois este não contempla as demandas e desejos dos membros da plenária. Além do mais, o documento não previa a inclusão dos sistemas lagunares da RHBG, tampouco previa o dinamismo econômico, o aumento populacional e o aumento da demanda de água em razão dos novos investimentos realizados na metrópole.

A ausência de um Plano Diretor “legítimo” e reconhecido impacta de forma negativa a capacidade de análise dos projetos que chegam às Câmaras Técnicas. Deste modo, na ausência de um Plano Diretor, o CBH segue a sua rotina de trabalhos de forma limitada, uma vez que não há diagnóstico da situação atual, planejamento e metas a serem seguidas. Enfim, não há um documento para nortear as deliberações referentes aos usos múltiplos das águas na Baía de Guanabara.

Outro instrumento de gestão que se encontra centralizado nas mãos do Estado é a outorga de uso da água. Com relação aos trâmites burocráticos para conseguir esta autorização de uso, apesar de não ser uma atribuição expressa, de forma direta, na legislação federal, é sabido que alguns comitês de bacias brasileiros possuem poder para deliberar sobre outorgas. Um exemplo ocorre no estado de Minas Gerais (MG), onde uma das funções dos CBH's é deliberar sobre estas autorizações de uso da água para empreendimentos de grande porte e potenciais poluidores. Assim, são frequentes os pedidos de outorga nas reuniões destes colegiados (COSTA, 2008). Contudo, na legislação estadual fluminense, é dado ao órgão gestor, no caso o INEA, o poder de centralizar as decisões, tal qual observado na Lei nº 3239/1999.

⁴ Segundo a PNRH, Art. 6º, Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI e VII (vetados); VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; X - propostas para a criação áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Outro ponto que merece ser citado é que este instrumento de gestão de águas possui relação direta com as etapas de licenciamento ambiental⁵. Caso o solicitante da licença precise realizar alguma intervenção em recursos hídricos, é necessário apresentar a autorização relativa ao uso da água. Assim, com a criação do INEA, os setores de outorga e licenciamento ambiental se integraram em uma mesma diretoria, “o que se configura como uma articulação efetiva entre o licenciamento e a regularização do uso da água dentro do estado do Rio” (NUNES e RAMOS, 2010:92).

Visto que a obtenção da outorga é um dos pré-requisitos demandados para o licenciamento ambiental dos empreendimentos, caso estas autorizações de uso da água pudessem ser deliberadas nas plenárias do CBH Guanabara, este seria um momento privilegiado para o Comitê exercer certo papel de protagonista no campo de gestão de águas. Contudo, a obtenção de outorga no RJ é um compromisso decidido apenas no âmbito do Estado. Neste caso, uma das estratégias adotadas pelo INEA é facilitar e agilizar o processo para os empresários⁶, conforme ressaltado no artigo escrito pela ex-presidente do INEA, Marilene Ramos⁷.

É possível ainda ver a centralidade exercida pelo INEA na gestão de águas ao analisar a implementação e condução do instrumento de gestão Cobrança pelo Uso da Água. Já foi citado que no estado do Rio de Janeiro, o principal texto legal relativo à gestão de águas é a legislação estadual número 3.239/99. Entretanto, em 2003 foi aprovada nova legislação (Lei 4247/2003) que, em meio a novas prioridades políticas, alterou profundamente a lei estadual. Em certos momentos, chegou mesmo a se desviar das competências definidas na legislação federal.

Isto porque, enquanto a lei nacional estabelece que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é de competência da Agência de Bacia, a nova lei estadual instituiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos como sendo de responsabilidade do governo estadual, antes mesmo que houvesse comitês de bacia instalados. Assim, são concedidos à antiga Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), atual INEA, amplos poderes com relação à gestão dos recursos hídricos, atraindo para si atribuições que deveriam ser dos comitês de bacia, tais como: o estabelecimento de critérios de cobrança, aplicação e distribuição dos recursos dela derivados. Mesmo depois de institucionalizados

⁵ O licenciamento ambiental, definido na Resolução CONAMA nº 237/97, é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e de atividades que utilizam recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

⁶ Essa interação entre licenciamento ambiental e outorga de uso da água “exige articulação e compartilhamento de informação entre os órgãos ambientais e de recursos hídricos, de forma ágil e simplificada, para atender às demandas” (NUNES e RAMOS, 2010: 83. Grifo nosso.).

⁷ O título deste artigo é esclarecedor do projeto de Estado em exercício; que prevê simplificar e agilizar a instalação do empreendimento: “Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro: Simplificação e Aprimoramento da Regularização do Uso da Água”.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

os CBH's estaduais, as regras pouco mudaram. Deste modo, contrariando as orientações da PNRH, reforçou-se o modelo de gestão centralizado em uma única instituição, o INEA, em detrimento de uma gestão descentralizada e participativa.

Em nossos trabalhos de campo, observamos que conseguir gerir o dinheiro arrecadado com a cobrança pelo uso da água é visto pelos participantes dos comitês fluminenses como um dos principais desafios e desejos, mas as dificuldades para os comitês estaduais conseguirem acessar este dinheiro são muitas. A principal refere-se ao fato de que os CBH's brasileiros, de forma geral, não possuem personalidade jurídica, e é bastante burocrático criar uma Agência de Bacia⁸ ou uma Entidade Delegatária para sanar este obstáculo⁹.

Outra alteração na cobrança aconteceu no âmbito da lei estadual nº 5.639/2010. Esta possibilitou ao INEA firmar contratos de gestão com entidades delegatárias com funções de agência de água. Todo este esforço, segundo Coppetec (2013), foi feito para agilizar a aplicação do dinheiro do FUNDRHI e possibilitar aos comitês de bacia não só o suporte técnico e operacional necessário ao desenvolvimento de suas atribuições, como também o acompanhamento direto das contratações e a elaboração de estudos e projetos mais importantes para a bacia hidrográfica. Os Comitês estaduais, que ainda não têm contrato de gestão com Entidades Delegatárias, têm como braço executivo o INEA, conforme informações obtidas no site desta instituição¹⁰.

Para minimizar a interferência do INEA neste processo e garantir a sua autonomia na aplicação dos recursos do FUNDRHI, a diretoria do CBH Guanabara tem focado os seus esforços no sentido de criar uma entidade delegatária própria. Outros comitês estaduais fizeram parceria com a Agência de Bacia do Vale do Paraíba (AGEVAP) para acessar o dinheiro da cobrança retido na conta do FUNDHRI.

Não é apenas o CBH que depende do setor de usuários para viabilizar o seu funcionamento, o próprio órgão gestor estadual, que detém o papel de protagonista no campo de gestão de águas, realiza inúmeras parcerias com empresas com alto potencial poluidor na Baía de Guanabara. Como exemplo, citamos um projeto recentemente publicado no site do INEA.

Mais uma parceria estratégica para ecoar as ideias sobre sustentabilidade e consumo consciente é firmada pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA),

⁸ Conceitualmente, a Agência é o braço técnico do Comitê. As suas funções envolvem formular um determinado estudo para fornecer o necessário embasamento técnico às decisões do Comitê. Em outros momentos, a Agência atua como Secretaria Executiva do Comitê.

⁹ Ao contrário das Entidades Delegatárias, cujo regime jurídico está fixado na Lei nº 10.881/04, e que não necessitam de lei de criação, com exceção do consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, as Agências de Água são criadas por leis específicas, que trarão, em seu conteúdo, o regime jurídico da entidade (GRANZIERA, 2007).

¹⁰ http://www.inea.rj.gov.br/contratos/contratos_gestao.asp. Acesso realizado em 21 de maio de 2013.

através da Superintendência de Território e Cidadania (STC). Desta vez, a mão solidária veio da empresa Petrobrás, que organizou a campanha Respeito à Vida com Foco em Sustentabilidade (SECRETARIA DO..., 2013. Grifo nosso).

A ausência de dinheiro para viabilizar a rotina de funcionamento do Comitê causa uma dependência do patrocínio oferecido pelo segmento “usuários de água”, impactando negativamente na autonomia crítica que o CBH Guanabara deveria ter para implementar os instrumentos de gestão.

3.2 O caráter deliberativo do CBH Guanabara

Apesar das inúmeras críticas já feitas aos instrumentos de gestão de águas, especialmente aquelas relacionadas ao seu caráter técnico, burocrático e de “Comando e Controle”, tais instrumentos foram pensados para colocar em prática a gestão dos usos múltiplos da água. Ou seja, analisando sob o ângulo das diretrizes da PNRH, somente se o CBH Guanabara tivesse poder para interferir na condução destes instrumentos de gestão é que ele conseguiria intervir na dinâmica dos usos múltiplos da água na Baía de Guanabara.

Outra atribuição importante dada ao comitê, no plano teórico institucional legal, refere-se à competência para “propor o enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso e de conservação, e encaminhá-lo para avaliação técnica e decisão pelo órgão competente do Poder Executivo, e posterior homologação pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI)” (Regimento Interno, CBH GUANABARA, 2010).

O enquadramento dos corpos hídricos ainda não foi implementado no RJ e daria ao CBH relevância nas decisões, uma vez que este instrumento de gestão é apresentado como parte integrante dos processos de outorga, cobrança pelo uso da água e licenciamento ambiental. Convém reforçar aqui também que a dependência que o Comitê possui do setor de usuários de águas interfere, sobremaneira, na autonomia que este deveria ter para implementar os instrumentos de gestão.

Analisar o caráter deliberativo do Comitê envolve, assim, analisar os limites que este colegiado possui para interferir – num sentido democratizante - na qualidade e direção dos “fluxos da água na metrópole”. Em que pese a fala (aparentemente ingênua) do representante do órgão gestor - “(...) *eu não percebo muita separação por segmento. Na verdade, quando sentamos no plenário, parece que somos todos iguais, todos lutamos por um ideal comum, que é termos uma Baía de Guanabara saudável*”¹¹ - é notório que há no Comitê uma gestão baseada em condições

¹¹ Entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2013.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

desiguais de interferir nas decisões. Isto implica também na incapacidade de nele se fazer valer o entendimento de que o poder dos diferentes atores sobre o próprio recurso hídrico é desigual.

É relevante pontuar a relação existente entre os grandes empresários e a coalizão de poder (legendas político partidárias de formatos variados) que governa a metrópole. Diante das poderosas alianças ali realizadas, o Comitê da Baía de Guanabara permanece como ator coadjuvante no campo ambiental, fato este comumente relatado nas plenárias e em nossas entrevistas.

Sobre o COMPERJ e Olimpíadas. Há lacunas. A EBX, empresa que investe na Lagoa Rodrigo de Freitas, é muito poderosa, a prefeitura não mexe com ela, muito menos o Comitê. Com a Petrobrás é a mesma coisa. Quando você cobra comportamento de empresas grandes, a situação fica... (pausa). Parte do remo vai ficar comprometida, e o comitê não tomou posição nenhuma. O Comitê não se manifesta. E por que não faz? Como eu vou responder... (Entrevista, representante sociedade civil, novembro de 2012)

Assim, diante do pouco poder político exercido pelo CBH Guanabara, no que tange às decisões referentes aos usos múltiplos da água, a sua capacidade deliberativa limitou-se, basicamente, em aprovar ou não a liberação de recursos do FUNDRHI para complementar o valor necessário para a execução de projetos do poder público – em plenárias polêmicas (COSTA, 2013). Neste caso, deixam-se de lado discussões mais aprofundadas sobre os usos múltiplos, os conflitos e a qualidade da água na Baía de Guanabara para focar em questões relativas ao uso do dinheiro do FUNDRHI.

Em nossas pesquisas de campo, percebemos que ao longo de toda a trajetória do Comitê, este pouco se envolveu com os conflitos de uso da água. Abaixo, trechos de documentos, em momentos distintos, que demonstram o pouco poder político que o CBH Guanabara possui:

(...) A Diretora Geral lembrou que, segundo a Lei, compete ao Comitê arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Foram lembradas, por muitos dos presentes, as intervenções pretendidas pelo COMPERJ exatamente numa área já carente em água. A Câmara Técnica de Gestão deverá, como uma das primeiras atribuições, cobrar do COMPERJ as informações, até hoje não divulgadas, sobre as fontes de abastecimento de água não só para o complexo industrial, mas para a população que virá atraída por ele. Houve várias manifestações dos presentes, que reportaram-se também ao Oeste da Guanabara, para onde estão previstas grandes intervenções nos rios, com investimentos do PAC, sem que o Comitê tivesse sido ouvido (Ata 6^o reunião ordinária. Realizada em 08/11/2007. Grifo nosso).

(...) Tem uma briga entre pescador e corporação petrolífera e aqui não passa¹². Os pescadores estão sendo ameaçados por uma empresa que tem assento no Comitê e

¹² Sobre este conflito, ver publicação do “Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara” (FASE e FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2013).

esta questão não passa aqui. Será que nós estamos fora do contexto, da realidade, ou então não tem conflito de água? A CEDAE combinou água de reuso, que vai sair da ETA Alegria para abastecer o COMPERJ, esta água vai passar por onde? Pela ponte Rio-Niterói? Eu gostaria de saber; e já tem outros dutos sendo propostos. Os conflitos pelo uso da água estão “pipocando”! O conflito do “Canal do Cunha” não passou por este Comitê nem como informe, nem como informe! (Relato oral, representante sociedade civil, reunião conjunta de Câmaras Técnicas, dezembro de 2012).

Eu fico até pensando assim: - para quê o Comitê serve? Eu já cheguei a levantar essa questão num desabafo em Plenária. Eu disse assim: “Se não é para discutir enquadramento de rio, discutir a proteção dos mananciais, discutir as nascentes, discutir a carga orgânica... a gente está no Comitê errado! Não deveríamos estar no Comitê da Baía de Guanabara, um Comitê de Recursos Hídricos, deveríamos estar em outro Comitê. Talvez no Comitê de Desenvolvimento das Indústrias, ou alguma coisa assim.” (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012. Grifo nosso).

No caso do COMPERJ, citado nos trechos acima, em um documento publicado pela Plataforma DHESCA em 2013, é possível ver que um dos pontos tidos como crítico é a ausência de medidas preventivas e estudos de danos. Além do mais, chamou a atenção dos pesquisadores a existência de processos abertos nos Ministérios Públicos Federal (MPF) e Estadual (MPE-RJ) questionando a competência do INEA em licenciar empreendimentos de grande porte em águas federais da Baía da Guanabara e nos manguezais. Vale lembrar que o CBH Guanabara não deliberou questões relacionadas ao COMPERJ, uma vez que todas as etapas do licenciamento ambiental e outorgas de uso da água estavam sob responsabilidade do INEA. Além do mais, durante o segundo semestre de 2008, e os anos de 2009 e 2010, enquanto o CBH ficou praticamente inoperante, o INEA concedia uma série de licenças ambientais para o COMPERJ, Arco Metropolitano e outros empreendimentos ligados à indústria do Petróleo e Petroquímica. Segundo um entrevistado, “ (...) era conveniente ao Estado que o CBH estivesse inoperante porque ele poderia atrapalhar o processo” (Entrevista, representante sociedade civil, abril de 2012). Deste modo, tão ou mais importante que as decisões tomadas são as que não foram tomadas.

3.3 A deliberação na prática: a votação sobre os planos municipais de saneamento

Para melhor compreensão sobre as relações de poder, bem como o papel de cada um dos segmentos nos momentos deliberativos da plenária, discorreremos sobre como se deu a votação para decidir o apoio financeiro para planos municipais de saneamento. Esta reunião em discussão foi 21ª reunião ordinária, a primeira realizada após o período em que o CBH esteve “inoperante”, realizada em fevereiro de 2011. Nesta, um dos assuntos da pauta do dia foi a liberação de recurso do FUNDRHI (2,25 milhões de reais) para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

Estiveram presentes nesta reunião, na condição de convidados, o Secretário Estadual de Meio Ambiente em exercício, Sr. Carlos Minc, e o seu vice, Sr. Luiz Firmino.

Ao iniciar a plenária, o Secretário lembrou os compromissos assumidos para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, dentre eles a despoluição da Baía de Guanabara, e que para atingir este objetivo o governo conta com um projeto estruturante denominado PSAM. Ressaltou, contudo, que os municípios só terão acesso aos recursos federais se tiverem planos municipais de saneamento previamente elaborados, conforme orientações estabelecidas na Lei de Saneamento Básico em vigência. Explicou ainda que o conjunto dos planos diretores perfazia um custo de 4,5 milhões. Solicitou, assim, a autorização do CBH Guanabara para a utilização de 2,25 milhões do FUNDRHI que, somados aos 2,25 milhões disponibilizados pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), possibilitariam a dotação orçamentária de 4,5 milhões necessários à elaboração dos planos diretores de todos os municípios da Baía de Guanabara. Deste modo, solicitou o envolvimento do CBH Guanabara nesta questão.

Após a apresentação do projeto, houve espaço para os membros da plenária se manifestarem. Apesar de muitos reforçarem que são favoráveis à aplicação dos recursos do FUNDRHI em saneamento, criticaram o procedimento adotado, uma vez que a plenária não tinha sido previamente informada sobre este projeto. Ou seja, mais uma vez, não teriam recebido o projeto com a antecedência expressa no regimento interno 13. Representantes da plenária, principalmente aqueles do segmento sociedade civil, criticaram do seguinte modo:

- a falta de transparência do processo e ausência da descrição orçamentária, “não foi apresentado um documento que pudesse explicar a situação em grandes linhas, palavras o vento leva, precisamos fortalecer a governança compartilhada, o Comitê deseja transparência” (informação verbal);

- a ausência dos representantes dos municípios beneficiados na plenária;

- o fato do acesso ao recurso do FUNDRHI, que sempre foi uma “caixa preta”, ter sido “de repente” desburocratizado¹⁴;

¹³ No artigo 10, inciso 3 do regimento interno, consta que: “As reuniões ordinárias e extraordinárias serão convocadas por meio de edital de convocação, a ser fixado em quadro na sede do Comitê e enviado por meio eletrônico a todos os membros, onde deverá constar expressamente a data, hora e local da realização da reunião, a ser enviado aos membros titulares e suplentes do COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA com antecedência mínima de 15 (quinze) dias corridos, e cinco (5) dias úteis, respectivamente, acompanhados das pautas das reuniões, e da documentação completa sobre os assuntos a serem objeto de deliberação” (CBH BG, 2010).

¹⁴ O INEA consegue acessar o dinheiro do FUNDRHI, desde que tenha prévia autorização do CBH, graças à Lei nº 5639, de 06 de janeiro de 2010. Esta lei dispõe sobre os contratos de gestão entre o órgão gestor e executor da política estadual de recursos hídricos e entidades delegatárias de funções de agência de água, relativos à gestão de recursos hídricos de domínio do estado, e dá outras providências.

- ressaltaram a necessidade de o projeto ser previamente analisado pelas CT's, antes de entrar como assunto de pauta na plenária.

O representante do Estado, no entanto, apresentou outro ponto de vista sobre a questão: “hoje temos a chance de dar um passo adiante ou ficar estagnado” (informação verbal). Diante do debate gerado, o presidente do CBH Guanabara, na época o vice-prefeito do RJ, encaminhou a seguinte votação, conforme consta em ata.

Então quem é a favor que se decida hoje o apoio do Comitê na elaboração dos Planos levante o braço, quinze; quem é contra que se aprove hoje, levante o braço, nove, Declarações de voto, só após concluída a votação 15 x 9, com 2 abstenções. (...) Encerrada a votação, o que exatamente foi aprovado? Aprovamos a autorização do comitê participar na elaboração dos planos diretores dos municípios (Trecho ata 21º reunião ordinária, CBH GUANABARA, fevereiro de 2011).

Diante do descrito na ata, e analisando as nossas anotações no caderno de campo, percebemos que houve certo “erro de interpretação” sobre a decisão deliberada. Isto porque, o que foi votado era se o CBH desejaria resolver o assunto naquela plenária, ou se adiaria a votação para uma reunião extraordinária, após o parecer das CT's sobre o projeto em questão. Por quinze votos contra nove, venceu que o assunto deveria ser votado naquela plenária, e não durante uma plenária extraordinária. Ou seja, após ter sido resolvido este imbróglio da data de votação, supõe-se que deveria ter sido feita uma nova votação, desta vez perguntando se os membros eram favoráveis, ou não, à liberação de recursos do FUNDRHI. Contudo, o encaminhamento dado ao resultado da votação foi diferente, trazendo à tona indícios de manipulação por parte da mesa que conduzia os trabalhos.

Foi ainda definida a necessidade de formação de uma comissão, composta pelos membros do CBH Guanabara, para acompanhar a condução da elaboração dos Planos Municipais, e, principalmente, as questões relacionadas ao gasto do dinheiro do FUNDRHI¹⁵. Passados mais de dois anos que esta comissão havia sido constituída, um representante da sociedade civil perguntou, durante a 28ª reunião plenária (novembro de 2012), sobre o seu andamento, e obteve uma resposta pouco consistente. Deste modo, este membro externou a sua insatisfação durante a reunião conjunta de CT's, cuja pauta era o balanço final da gestão 2010-2012, realizada em dezembro de 2012. Segue o teor da queixa, com caráter de denúncia, transcrita abaixo.

A culpa da situação atual do Comitê é de todo mundo. Na reunião passada eu vi uma coisa que eu fiquei perplexo; perguntei a quantas andava o ‘Grupo de Acompanhamento’ do CBH Guanabara, encarregado de acompanhar os recursos,

¹⁵ Definição esta que constou na Resolução nº06, do CBH Guanabara, de 11 de fevereiro de 2011.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

na época escassos, dois milhões quinhentos e tantos, entregue de mãos beijadas, a toque de caixa, para uma entidade abstrata. Constituiu-se um grupo para acompanhar. Passa-se o tempo, eu fui para outro grupo, outra entidade, que tinha recebido estes dois milhões e vi como as coisas aconteciam “do outro lado do muro”, sem o acompanhamento de ninguém do CBH. Então, na última plenária, eu levantei, peguei o microfone, e perguntei para a mesa a quantas andava o trabalho desta comissão. Ela tinha que se reunir, apresentar relatórios periódicos à plenária, ela tinha que prestar contas. Eu ouvi um verdadeiro absurdo, não vou citar nomes porque eu fico constrangido. Uma pessoa do Estado disse, sorrindo, bem chacota, fazendo graça, sarcasticamente, que um dos membros da comissão não poderia apresentar os resultados porque a sua esposa não teria passado estas informações para ele. Um “negócio de maluco”, e todos ficaram calados, a mesa ficou calada. Eu imaginava que alguém daria um murro na mesa, propondo instituir uma comissão efetiva, não para que destituíssem pessoas, mas que obrigassem alguém a fazer relatórios. Porque aquilo envolve a aplicação correta de recurso público, estamos entregando a grana sem nenhum acompanhamento. A culpa é de todos nós” (Relato oral, representante sociedade civil, reunião conjunta de Câmaras Técnicas, dezembro de 2012).

Diante da gravidade da questão apresentada, percebemos que um dos objetivos da gestão (dita) participativa, que supostamente seria o de dar maior transparência na aplicação dos recursos públicos, ou “*accountability*”, não logra sucesso no âmbito do CBH Guanabara, ao menos no que tange a este projeto em debate.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os instrumentos de gestão da PNRH foram importados de países mais industrializados e vêm sendo implementados sob uma constelação discursiva que alia bem de domínio público, valor econômico, uso múltiplo, participação e descentralização no contexto brasileiro contemporâneo de desenvolvimento econômico. O discurso oficial defende que este desenho institucional, introduzido no Brasil a partir da PNRH, será capaz de modificar o modus operandi que suscitou o estágio atual da disponibilidade das águas, em quantidade e qualidade.

Com base nas reflexões teóricas, trabalhos de campo e dados secundários, podemos afirmar que, mesmo após o surgimento do CBH Guanabara, o campo da gestão colegiada de águas na metrópole fluminense ainda mantém um caráter burocrático, estando as ações centralizadas nos órgãos ambientais estaduais. Tais análises são relevantes porque os princípios e instrumentos da gestão (dita) participativa de recursos hídricos são apresentados, no discurso oficial, como os mais democráticos possíveis.

Contudo, o que se esperava é que, junto da criação destas novas instituições ditas participativas, emergissem oportunidades de dar voz e visibilidade a atores sociais que se encontram na periferia da tomada de decisão. Assim, observando os discursos políticos oficiais, bem como as exigências realizadas por organismos internacionais no momento de empréstimo de recursos financeiros para a concretização de projetos (DAGNINO, 2002), é possível afirmar que nas últimas décadas a questão da participação tem sido apresentada como uma “panaceia” para as políticas públicas. Aqui, cabe questionar se, de fato, espaços ditos participativos são promotores da inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados na política. Além do mais, avaliar se este tipo de inclusão foi alcançado não é uma tarefa fácil, especialmente quando se trata de comitês de bacia, conforme nos lembram Abbers (2010). Isto porque, dentre outras estratégias, mobilizar um grupo de entidades, com ou sem legitimidade (representatividade) na comunidade, e criar um comitê de bacia para realizar determinadas ações, e dizer que o processo foi participativo, não é uma estratégia difícil de ser realizada pelo Estado (ABBERS, 2000 apud CARDOSO, 2003).

Convém ainda acrescentar que, no contexto da política das águas, estudos como os de Machado (2003) e Cardoso (2003) questionam as diferentes interpretações que o termo participação adquire e os diferentes papéis assumidos pelos atores que participam da PNRH - diferentemente da gestão comunitária, onde as pessoas participam de forma cooperativa.

Sobre o arranjo participativo em análise, convém pontuar o modo como foi delimitada a RHBG, fruto de um ato unilateral do Estado, desconsiderando os processos de mobilização social em curso. Além do mais, trabalhar com a escala de gestão semelhante aos contornos da metrópole fluminense é um grande desafio para o CBH Guanabara, por dois motivos principais: de um lado, devido às relações de poder historicamente estabelecidas e aos pesados investimentos e projetos ali sobrepostos na atualidade; por outro, vemos que o estado fluminense, assim como outros da federação, não possui histórico de cooperação e gestão em nível metropolitano. Uma leitura resumida da complexidade da escala de gestão assumida aponta para: i) um CBH cujas prefeituras não se apropriaram do espaço reservado a elas; ii) as 17 cidades contempladas na RHV estão inseridas em uma metrópole muito desigual, cujo poder está concentrado na capital do estado; iii) a autonomia das prefeituras para realizar o uso e gestão do solo é questionável, em função da dependência do poder estadual; iv) algumas prefeituras não possuem capacidade operacional (disponibilidade de funcionários e verba) e ou vontade política para se envolver com a gestão colegiada de águas.

O Comitê foi instituído pelo governo estadual em 2006, desprovido de força política, de recursos humanos e financeiros para atuar, fato este que acarretou uma forte dependência do segmento de usuários de água para que este colegiado pudesse funcionar minimamente. No caso do Rio de Janeiro, as águas da Baía de Guanabara foram e continuam sendo apropriadas como parte de uma estratégia que privilegia a produção capitalista do espaço, tendo como base incentivos e políticas de Estado que

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

fomentam a continuidade da grande exploração territorial direcionada à inserção brasileira na economia global.

No caso do CBH Guanabara, apesar deste ser um órgão do governo, integrante da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), o mesmo ainda não foi reconhecido pelo governo e por outras agências estatais como um dos principais atores no processo de tomada de decisão. Mesmo porque, conforme nos foi dito, “incomoda (ao Estado) a existência de um conselho deliberativo e este não estar na mão do governo” (Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2008. Grifo nosso). E “incomoda mais ainda” quando o projeto (dito) de desenvolvimento em curso na metrópole envolve fomentar a industrialização na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e invisibilizar outros tipos de usos e usuários de água, tais como os pescadores artesanais que se mostram presentes. Mesmo porque, historicamente, o meio ambiente, como questão pública, não tem sido um assunto prioritário para os governos e empresários brasileiros.

Focando na questão dos interesses setoriais, percebemos que o Comitê não é uma instância neutra no campo de gestão de águas; há ali divergências e conflitos internos. Quando a discussão da plenária gira em torno do dinheiro disponível na conta do FUNDRHI, por exemplo, fica mais claro perceber quais são os interesses que cada entidade participante pleiteia junto ao comitê, ou seja, em muitos momentos observamos que não há uma participação “gratuita”, no sentido de desinteressada, no campo da gestão participativa de águas. Em outros momentos, as palavras ditas demonstram o anseio que os membros possuem de participar de um colegiado onde exista a possibilidade da entidade (especialmente as ONG’s) que cada um representa elaborar projetos e conseguir recursos para efetivá-lo, devido às inúmeras dificuldades que os membros da sociedade civil enfrentam para poder investir tempo e dinheiro na gestão colegiada. Ou ainda, no caso do poder público, conseguir acessar o dinheiro do FUNDRHI para honrar compromissos assumidos pelo governo estadual e garantir contrapartida financeira em projetos estruturantes (PAC, por exemplo). E aos usuários interessa a garantia de concessão de outorga e acesso à água, indispensável no processo produtivo.

Convém, no entanto, ressaltar o empenho e o entusiasmo de parte dos representantes da sociedade civil que, mesmo cientes de que o comitê foi criado e está sendo conduzido de forma a garantir a manutenção do protagonismo do governo estadual no campo de gestão de águas, estão atentos e, a todo momento, criam as suas estratégias de pressão política para conseguirem, de fato, compartilhar o poder de decisão. Um exemplo disto pode ser visualizado na fala a seguir: “eles não passam as

informações, mas eu leio três jornais por dia e estou atenta a todas as licitações e editais publicados” (informação verbal)¹⁶.

Os desafios deste novo sistema, baseado numa gestão que se pretende democrática e descentralizada, são de difícil solução no curto prazo e extrapolam a escala da metrópole, bem como a capacidade das instituições “hídricas” em resolvê-los. Envolvem, antes de tudo, uma escala supranacional, cujo contexto tem se mostrado impregnado com os ideais das políticas econômicas neoliberais. É relevante salientar que mesmo uma política de águas bem sucedida não é capaz de interferir naqueles setores colocados pela estrutura do Estado como fora da esfera decisória participativa. Na Baía de Guanabara, por exemplo, há múltiplas institucionalidades e diversas políticas públicas nela incidentes.

De forma geral, a busca por uma melhor ‘governança’ (noção fundamental do aparato de regulação e gestão de recursos hídricos, como se pode verificar no texto da Lei 9433/1997) produziu uma significativa mudança de discurso nos últimos anos, mas sem que se identifiquem oportunidades concretas para democratizar o poder de decisão e vontade do Estado em compartilhá-lo.

Sem identificar a politização dos problemas de relacionados aos “fluxos da água na metrópole”, a discussão e formulação de respostas ficam circunscritas a temas superficiais e que não conduzem a soluções efetivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBERS, R. N. (org). **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2010. ABBERS, R.; KECK, M. **Comitês de Bacia no Brasil.** Uma Abordagem Política no Estudo da Participação Social. Revista Estudos Urbanos e Regionais. V. 6, Nº 1. 2004.

ACSELRAD, H. **Sentidos da Sustentabilidade Urbana.** In: ACSELRAD, H (org.) A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ANA. Cadernos de capacitação em Recursos Hídricos. O Comitê De Bacia Hidrográfica. O Que É E O Que Faz? Volume 1. Brasília, 2011. Disponível em http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos/20120809150432_Volume_1.pdf

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. **Democracia, participação e instituições híbridas.** Revista Teoria e Sociedade, número especial. Instituições híbridas e participação no Brasil e na França. Belo Horizonte: UFMG, 2005. P. 15-47.

BRAGA, T. M. **Belo Horizonte: Desafios Da Dimensão Ambiental Nas Políticas Urbanas.** Tese (Doutorado em Economia).Campinas: UNICAMP, 2001.

¹⁶ Representante sociedade civil, informação dada durante o I Encontro de Comitês de Bacia (ECOB) RJ, em julho de 2013.

A questão hídrica na metrópole fluminense: um olhar sob a dinâmica da gestão (dita) participativa

CARDOSO, M. L. M. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais**. Tese (doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro, Museu Nacional – UFRJ, 2003.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**, X, 2007. p. 97-118.

CNRH (2000) **RESOLUÇÃO Nº 5, DE 10 DE ABRIL DE 2000**. diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

COELHO, M. C. N. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. In: GUERRA, A. J. T. & CUNHA, S. B. (org.) **Impactos Ambientais urbanos no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CONCA, K. **Governing water: Contentions transnational politics and global institution building**. Cambridge, Mass. and London: MIT Press, 2006.

COOPETEC, UFRJ (2013). Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro. R4 - Relatório Gestão de Recursos Hídricos. Laboratório De Hidrologia - COPPE/UFRJ

COSTA, M. A. M. **Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso CBH Velhas**. Dissertação (Mestrado em geografia). Belo Horizonte: UFMG, 2008.

COSTA, M. A. M. (2013). **Os fluxos da água na metrópole: usos múltiplos e gestão participativa na Baía de Guanabara**. Tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ).

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Editora Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? MATO, D. (coord.), **Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110.

ECOLOGUS. (2005). Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara. Rio de Janeiro. 2005. 190p.

FASE; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil**. Organização: Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal. Rio de Janeiro, 2013.

GRANZIERA, M. L. **Relatório 4 - Estudo de Alternativas para o Modelo Jurídico-Institucional da Agência da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Avaliação Jurídico-Institucional das Alternativas. Agência Nacional de Águas. Brasília, 2007.

IORIS, A. A. R. Da Foz às Nascentes. In: ALMEIDA, A. W. B., et al (org.) **Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro – Lamparina, 2010.

NORUS – v3, n.4, jul - dez 2015.

LAGO, L. C. (org.) **Como anda o Rio de Janeiro?** - Rio de Janeiro: Letra Capital. Coleção Observatório das Metrópoles, 2009.

LEMOS, M. C. Informação Técnica e Gestão Participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.) **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**, São Paulo: Annablume, 2010.

MACHADO, C. J. S. Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista Ciência e Cultura**, 2003. São Paulo, v. 55, n. 4, p. 24-26.

MOLLINGA, P. P. Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. **Water Alternatives** 2008, 1(1): 7-23.

NUNES, T. C. O.; RAMOS, M. Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro: Simplificação e Aprimoramento da Regularização do Uso da Água. **Revista ADM.MADE**, 2010, ano 10, v.14, n.3, p.82-94.

OLIVEIRA, L. D. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)**. Tese (Doutorado em geografia). Campinas: UNICAMP, 2011.

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.) **Epistemologias do Sul**. São Paulo; Editora Cortez, 2010. 637p.

SECRETARIA DO Ambiente e Petrobrás fazem campanha sobre sustentabilidade ambiental. Site INEA. Rio de Janeiro, RJ. Publicado em 09/07/2013. Disponível em http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=2295. Acesso em 19 de julho de 2013

SMITH, D. **Institutional Ethnography**. A Sociology for People. Toronto: Altamira Press, 2005.

SOARES, J.B. **Inovações Institucionais para a Gestão dos Recursos Hídricos no âmbito Federal**. Tese (Doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 2005.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Editora Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

VALENCIO, N.F.L.S. E MARTINS, R.C. Novas Institucionalidades na Gestão de Águas e Poder Local: Os Limites Territoriais da Democracia Decisória. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, 2004.

VALENCIO, N. F. L. S. A disputa pelas águas no Brasil: para além da ideologia da governança. **Cronos**, Natal-RN, v. 10, n. 2, p. 57-76, jul./dez. 2009.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 11. ed. São Paulo, Pioneira.1996.

YAÑEZ, S. S.. Develando la propuesta de Dorothy Smith: aportes epistemológicos y metodológicos para el abordaje de lo social. **diáLogos**. Revista Científica de Psicología, Ciencias Sociales, Humanidades y ciencias de la Salud. Revista diálogos, v. 2, n. 1,2011.