

9 Questões relevantes na gestão de recursos hídricos no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro

*Maria Inês Paes Ferreira**

*Karla Aguiar Kury***

*Mariana Rodrigues de Carvalhaes Pinheiro****

9.1 Política de recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro

A gestão das águas no Estado do Rio de Janeiro está apoiada numa política hídrica que apresenta muitas semelhanças com a política hídrica nacional.

O objetivo principal da Política Estadual de Recursos Hídricos é assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado do Rio de Janeiro.

Em vários centros urbanos fluminenses o quadro de degradação ambiental dos recursos hídricos é bastante crítico.

A lei fluminense incorpora muitos princípios aceitos internacionalmente, entre os quais:

- gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;
- a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;
- reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas; e
- compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.

* Professora e coordenadora do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Engenharia Ambiental (PPEA) / Instituto Federal Fluminense (IFF)/*Campus* Macaé. Engenheira Química, Doutora em Ciência e Tecnologia de Polímeros pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

** Aluna do Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense. Advogada, especialista em Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes.

*** Pesquisadora associada ao Núcleo de Pesquisa em Petróleo, Energia e Recursos Naturais / Instituto Federal Fluminense / *Campus* Macaé. Bióloga, Mestre em Engenharia Ambiental pelo Instituto Federal Fluminense.

A política hídrica fluminense (Lei Estadual nº 3.239) prevê que, por intermédio do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Estado assegurará meios financeiros e institucionais para:

- utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurado o uso prioritário para o abastecimento das populações;
- maximização dos benefícios econômicos e sociais resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos;
- proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;
- defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas assim como prejuízos econômicos e sociais;
- desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico;
- desenvolvimento de programas permanentes de conservação e proteção das águas subterrâneas contra poluição e superexploração;
- prevenção da erosão do solo nas áreas urbanas e rurais, a fim de proteção contra a poluição física e o assoreamento dos corpos d'água.

Infelizmente a ocupação desordenada, na maioria dos centros urbanos fluminenses, e o uso dos solos rurais sem o cuidado adequado revela um quadro triste e de difícil recuperação em vista do montante econômico que deverá ser investido para amenizar os problemas.

A política hídrica do Estado do Rio de Janeiro baseia-se em três instrumentos, formando um tripé que representa um processo contínuo e interativo de funcionamento: *primeiro*: o processo de decisão está delegado a instâncias colegiadas; *segundo*: o planejamento dos recursos hídricos deve ocorrer em diferentes níveis; e *terceiro*: a existência de um fundo financeiro.

As instâncias colegiadas integram o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos e são compostas por representantes de órgãos e entidades do estado, dos municípios e da sociedade civil. As instâncias principais são o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI) e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), que possuem poder deliberativo.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos estabelece as diretrizes gerais, em nível estadual e interregional, para a utilização e conservação dos recursos hídricos do Estado e é elaborado por meio de processo de planejamento interativo, com a coordenação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI).

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI) é o braço financeiro do Sistema e dá suporte à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, ao desenvolvimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de bacias hidrográficas, bem como assegura recursos para o custeio e funcionamento do Sistema de Gerenciamento.

9.1.1 Plano Estadual de Recursos Hídricos

O Plano Estadual de Recursos Hídricos é um dos "[...] instrumentos fundamentais para a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos [...]. Sua elaboração, aplicação, avaliação e controle é a forma de implantação de um processo contínuo e interativo de planejamento para a definição das prioridades e diretrizes tendo em vista o aproveitamento, recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos". Dessa forma, constitui um "[...] instrumento técnico que orienta a execução da política de recursos hídricos e consiste num conjunto de objetivos e diretrizes gerais para o gerenciamento em níveis estadual e interregional (LEI ESTADUAL).

Resulta de um processo de planejamento participativo e integrado, envolvendo diferentes instâncias deliberativas e técnicas do SIGRH. Em sua elaboração "[...] mais do que um Plano, na verdade está se propondo um processo continuado de planejamento, contemplando horizontes de longo e médio prazos, porém sem descuidar da programação executiva, consubstanciada em programas anuais e plurianuais".

9.1.2 Outorga de direito de uso da água

A implantação de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade ou quantidade, dependerá de prévia manifestação, autorização ou licença dos órgãos e entidades competentes.

A Lei Estadual nº 3.239, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabeleceu a Outorga de Uso da Água como um dos principais instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos.

A Outorga é o ato administrativo que visa a utilização múltipla e racional das águas superficiais e subterrâneas por prazo determinado, tendo como prioridade o consumo humano. A portaria de outorga é assinada pelo presidente da SERLA e publicada no Diário Oficial do Estado (SERLA, 2008).

Os usuários são identificados e as condições de uso da água e as características técnicas são estabelecidas pela outorga.

No Estado do Rio de Janeiro a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos é realizada por manifestação da SERLA na forma de:

1. Autorização para a implantação de empreendimentos que demandem a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, e na execução de obras ou serviços que possa alterar o regime, a quantidade e a qualidade desses mesmos recursos; 2. licença de execução para obras de extração de águas subterrâneas; 3. autorização ou concessão, esta quando o fundamento da outorga for a de utilidade pública, para a derivação e uso dos mesmos, e o lançamento de afluentes nos corpos d'água (MORAES, 1997).

Estão sujeitos à outorga os seguintes usos de recursos hídricos:

- a) derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água, para consumo;
- b) extração de água de aquíferos;
- c) lançamento em corpo de água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- d) aproveitamento de potenciais hidrelétricos;
- e) quaisquer usos que alterem o regime, quantidade ou qualidade da água existente em um corpo hídrico.

Independem de outorga pelo poder público, conforme passou a ser definido pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI):

- f) o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, ou de caráter individual, para atender às necessidades básicas da vida, distribuídos no meio rural ou urbano;
- g) as derivações, captações, lançamentos e volumes de água considerados insignificantes.

Porém, quanto ao lançamento de efluentes para fins industriais, a outorga somente será concedida se a captação em cursos de água se fizer a jusante do ponto de lançamento dos efluentes líquidos da própria instalação, na forma da Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 4º.

9.1.3 Cobrança pelo uso da água

A lei fluminense nº 4.247 – de 16 de dezembro de 2003 estabelece que a utilização dos recursos hídricos será cobrada segundo as peculiaridades de cada bacia hidrográfica, na forma da lei, e, o produto, aplicado nos serviços e obras hidráulicas e de saneamento de interesse comum, previstos nos planos estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico.

A água é um recurso essencial à vida, dotada de valores econômico, social e ecológico. Por sua disponibilidade limitada, a cobrança pelo uso tem por objetivo, mais que a arrecadação de verbas para financiar obras e projetos, a racionalização.

A cobrança pela outorga de direito de uso é aplicada à captação direta, ao consumo de água bruta e ao lançamento de efluentes nos corpos hídricos, de acordo com o mecanismo previsto na Lei 4.247/03 e nas deliberações dos Comitês de Bacia.

Os recursos arrecadados em domínio estadual são administrados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI). Desse montante, 10% devem ser aplicados no próprio órgão gestor, representado pela SERLA. Os 90% restantes devem ser investidos na região hidrográfica onde foram captados, com base nos programas previstos no Plano de Bacias aprovado pelo respectivo Comitê (SERLA, 2008). Na Figura 1 é demonstrada a arrecadação pela cobrança pelo uso da água até 2007, segundo as bacias hidrográficas.

O Plano contém, entre outros itens, um programa de ações e investimentos para recuperação e preservação dos recursos hídricos. Criado pelo Comitê, depende da aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), instância estadual a que os colegiados estão vinculados.

Onde não há Comitê formado, a SERLA aplica diretamente, também mediante aprovação do CERHI, os recursos em intervenções e ações de conservação (SERLA, 2008).

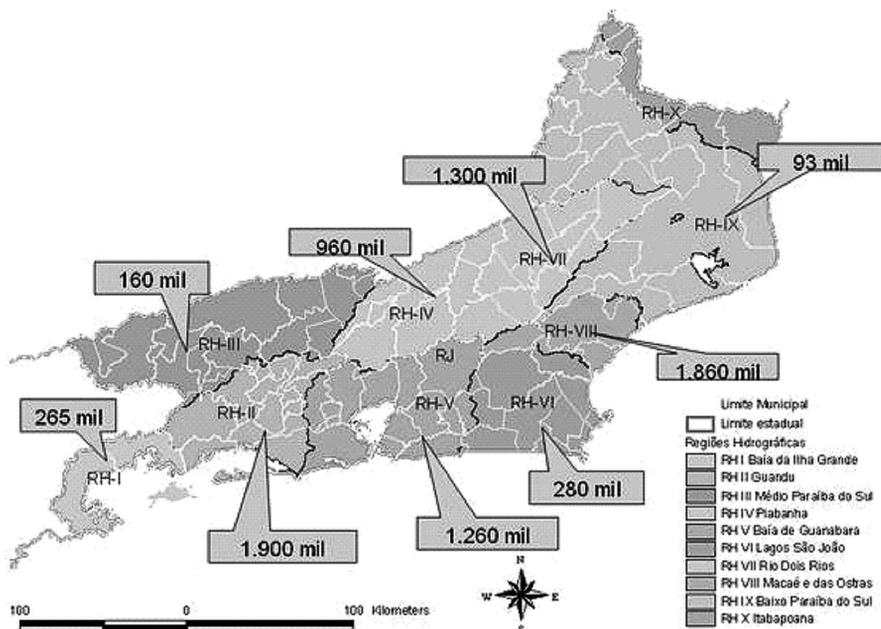


Figura 1: Cobrança pelo uso da água no Estado do Rio de Janeiro
Fonte: SERLA, 2008.

9.1.4 Infrações e penalidades

A Lei Estadual estabeleceu instrumentos de controle repressivo para a gestão dos recursos hídricos, submetendo os infratores às penalidades decorrentes do tipo e gravidade das infrações cometidas.

São estabelecidas quais são as infrações às normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

- derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

- iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade e qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
- deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação;
- utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
- executar a perfuração de poços profundos para a extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;
- fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
- infringir normas estabelecidas no regulamento desta lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes.

9.1.5 Rateio de custos das obras

Outro instrumento de gestão previsto na Lei Estadual é o rateio das obras de uso múltiplo, ou de interesse comum ou coletivo, dos recursos hídricos. Essas obras terão seus custos rateados, direta ou indiretamente, segundo critérios e normas a serem estabelecidos em regulamento, atendidos os seguintes procedimentos:

- I - a concessão ou autorização de obras de regularização de vazão, com potencial de aproveitamento múltiplo, deverá ser precedida de negociação sobre o rateio de custos entre os beneficiados, inclusive as de aproveitamento hidrelétrico, mediante articulação com a União;
- II - a construção de obras de interesse comum ou coletivo dependerá de estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, com previsão de formas de retorno dos investimentos públicos ou justificativa circunstanciada da destinação de recursos a fundo perdido.

9.2 Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro

O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH) visa a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, nos termos da Lei das Águas Fluminense.

Esse Sistema tem por "[...] objetivo principal executar a referida política e assegurar os meios financeiros e a organização institucional adequada para a utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro" (SGRH).

Compõem o SGRH do Estado do Rio de Janeiro: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), Comitês de Bacias Hidrográficas, Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRI) e Agências de Bacias (Figura 2).

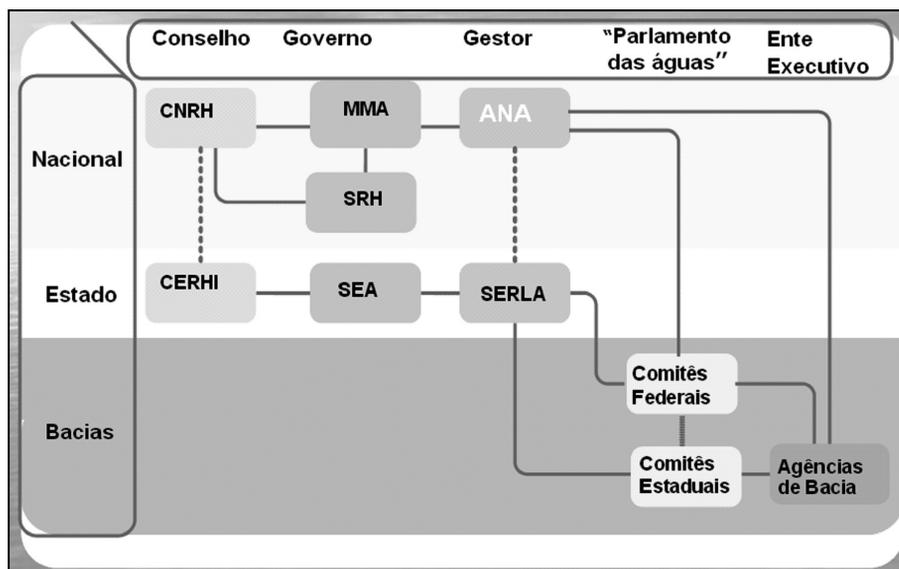


Figura 2: Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro
Fonte: SERLA, 2007.

9.2.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Existe uma grande urgência no sentido de fomentar uma política cada vez mais eficaz na gestão dos recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro. Para atingir esse objetivo, foi criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), instituído pelas Leis nº 3239 e nº 9.433/97, que estabelecem, respectivamente, as Políticas Estadual e Federal de Recursos Hídricos (SERLA, 2008).

Com diretrizes baseadas no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (<http://www.cnrh-srh.gov.br>) e na Agência Nacional de Águas (www.ana.gov.br), o Conselho é um órgão colegiado, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI), com atribuições normativas, consultivas e deliberativas.

As finalidades e objetivos do CERHI são voltados à valorização dos corpos d'água de domínio estadual. Dentre eles, destaca-se a necessidade de se estabelecerem parâmetros para a outorga e cobrança (<http://www.serla.rj.gov.br/recursos/outorga.asp>) de direito de uso da água, além de promover a articulação, integração e coordenação do planejamento estadual de recursos hídricos entre as autoridades nacional e regional e os usuários (SERLA, 2008).

Também é responsabilidade do Conselho aprovar propostas de criação de Comitês de Bacia Hidrográfica (<http://www.serla.rj.gov.br/recursos/comite.asp>) no Estado, orientar a implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, a aplicação de seus instrumentos e a atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O Conselho é formado pelo presidente, plenário, pela Secretaria Executiva e pelas Câmaras Técnicas, cujos membros eleitos representam órgãos públicos, sociedade civil e usuários de água.

As funções do presidente, eleito para um mandato de dois anos, são presidir as reuniões, nomear e dar posse ao plenário, encaminhar ao Governador do Estado as deliberações do Conselho, além de zelar pelo cumprimento das disposições do Regimento Interno. A Secretaria Executiva do Conselho fica sob o exercício da SERLA e desempenha, entre outras atividades, a coordenação e elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos e o suporte administrativo às atividades do Plenário e das Câmaras Técnicas (<http://www.serla.rj.gov.br/cerhi/camaras.asp>).

9.2.2 Comitês de bacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro

Outras instâncias fundamentais para a descentralização e ampla participação social no sistema de gestão fluminense são constituídas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas. Os Comitês fluminenses constituem "[...] colegiados democráticos compostos por representantes de órgãos estaduais, dos municípios e da sociedade civil organizada para a gestão dos recursos hídricos".

Os Comitês de bacias "[...] têm funções deliberativas e consultivas e atuação respeitando as peculiaridades regionais". Os Comitês de bacias hidrográficas têm atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos (Quadro 1):

Quadro 1
Composição e competências dos Comitês de bacias hidrográficas

Composição	Competências
I – representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidade da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;	I - aprovar a proposta da bacia hidrográfica, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;
II - representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente;	II - aprovar a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos, em particular os referidos no artigo 4º desta lei, quando relacionados com recursos hídricos;
III - representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:	III - aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, em especial o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderantes, com o apoio de audiências públicas;
a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;	IV - vetado;
b) usuários das águas, representados por entidades associativas;	V - promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos;
c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.	VI - promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;
	VII - apreciar, até 31 de março de cada ano, relatório sobre a Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica.

Fonte: Lei nº 9.433/97.

Os Comitês Fluminenses instituídos pela lei que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos (3.239/98) são compostos por representantes do Poder Público, da sociedade civil e de usuários de água. Essa formação tem como objetivo garantir a deliberação de decisões que influenciem na melhoria da qualidade de vida da região e no desenvolvimento sustentado da bacia. Por seu poder consultivo, normativo e deliberativo, os comitês são considerados o "Parlamento das Águas" (SERLA, 2008).

Antes de sua criação, o gerenciamento da água era feito de forma isolada por municípios e pelo Estado, o que dificultava o planejamento da captação, distribuição e do tratamento da água.

A partir dos comitês, o Estado do Rio de Janeiro foi dividido em 10 Regiões Hidrográficas, de acordo com afinidades geopolíticas e as bacias que abrangem.

O objetivo desta divisão é possibilitar a harmonização de conflitos e promover a multiplicidade dos usos, a conservação e a recuperação da água, garantindo o uso racional e sustentável dos corpos hídricos.

Também é função dos colegiados articular a atuação de entidades intervenientes, aprovar critérios de cobrança e o plano de bacia, inclusive acompanhando sua execução.

Os Comitês têm como braço executivo as Agências de Bacia, responsáveis pela atualização do balanço hídrico, da disponibilidade de água e do cadastro de usuários, além da operacionalização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, mediante delegação (SERLA, 2008).

9.2.3 Fundo Estadual de Recursos Hídricos

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), instituído pelo Decreto Estadual nº 35.724 de 12 de junho de 2004 é constituído pelas verbas da cobrança pela outorga sobre o direito de uso da água, de multas e da dívida ativa decorrente de débitos com a cobrança. A compensação para o Estado pelo aproveitamento hidrelétrico do território e pela cobrança do passivo ambiental também são administradas pelo fundo.

A Lei 7.663/91 prevê, também, que podem constituir recursos do FUNDRHI, entre outros: recursos do Estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal; resultado da cobrança pela utilização de recursos hídricos; transferência da União ou de Estados vizinhos, destinados à execução de

planos e programas de recursos hídricos de interesse comum; empréstimos, nacionais e internacionais, e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; resultados de aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação de águas.

Os recursos são utilizados para financiar estudos, projetos e obras incluídos nos Planos de Bacia Hidrográfica, inclusive para proteção de mananciais ou aquíferos, além de custear despesas de monitoramento da qualidade da água e de capacitação de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos.

Organizado em subcontas, o fundo permite a gestão autônoma dos recursos em cada região hidrográfica. Os projetos dos Comitês que dependerem do FUNDRHI, para implementação, são submetidos ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), para deliberação e aprovação.

Na ausência do Plano de Bacia, o órgão gestor pode aplicar, diretamente, os recursos do FUNDRHI nos programas governamentais de recursos hídricos.

9.2.4 Agências de Bacias

As Agências de Bacias serão criadas nas bacias hidrográficas onde os problemas relacionados aos recursos hídricos assim o justificarem, por decisão do respectivo Comitê de bacia hidrográfica e aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Sua gestão democrática está assegurada pela composição paritária tripartite entre o Estado, os municípios e a sociedade civil, com direito a voz e voto de todos os seus membros.

Como atribuições das Agências de Bacias a lei estabeleceu:

- Capítulo 1 - proporcionar apoio financeiro aos planos, programas, serviços e obras aprovados pelo Comitê de bacia, a serem executados nas mesmas;
- Capítulo 2 - promover a capacitação de recursos humanos para o planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, de acordo com programa aprovado pelo Comitê de bacias;
- Capítulo 3 - apoiar e incentivar a educação ambiental e o desenvolvimento de tecnologias que possibilitem o uso racional dos recursos hídricos;

- Capítulo 4 - incentivar, na área de sua atuação, a articulação dos participantes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos com os demais sistemas do Estado, com o setor produtivo, com a sociedade civil, assim como com Estados vizinhos e seus municípios, pertencentes à bacia hidrográfica e com a União, quando for o caso; e
- Capítulo 5 - praticar, no campo dos recursos hídricos, ações que lhes sejam delegadas ou atribuídas pelos detentores do domínio de águas públicas.

Entre as ações delegadas às Agências de Bacias estão:

- efetuar estudos sobre as águas das bacias, em articulação com órgãos do Estado e municípios, incluindo o plano de recursos hídricos da bacia, com a periodicidade estabelecida pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, submetendo-o à análise e aprovação do Comitê de Bacia, e os relatórios anuais sobre a Situação dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas;
- analisar, técnica e financeiramente, os pedidos de investimentos de acordo com as prioridades e critérios estabelecidos pelo Comitê de bacia, e dar parecer ao Conselho de Orientação do Fundo sobre a compatibilidade de obra, serviço ou ação, com o Plano das bacias;
- administrar a subconta do Fundo correspondente aos recursos da bacia, e aplicar recursos financeiros a fundo perdido, dentro de critérios estabelecidos pelo Comitê de bacia;
- efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos da bacia de domínio do Estado, na forma fixada pela lei; e gerenciar os recursos financeiros gerados por cobrança pela utilização das águas estaduais das bacias.

9.3 Divisão hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro

Para implementar a política e implantar o sistema de gestão de recursos hídricos, a Lei Estadual nº 3.2939 estabeleceu a obrigatoriedade da divisão hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro em unidades hidrográficas, com dimensões e características que permitam e justifiquem o gerenciamento

descentralizado dos recursos hídricos. São Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos que facilitam os processo de gestão democrática das águas.

Desde novembro de 2006, o território do Rio de Janeiro, para fins de gestão dos recursos hídricos, encontra-se subdividido em 10 (dez) Regiões Hidrográficas (RHs). A Figura 3 ilustra a divisão.

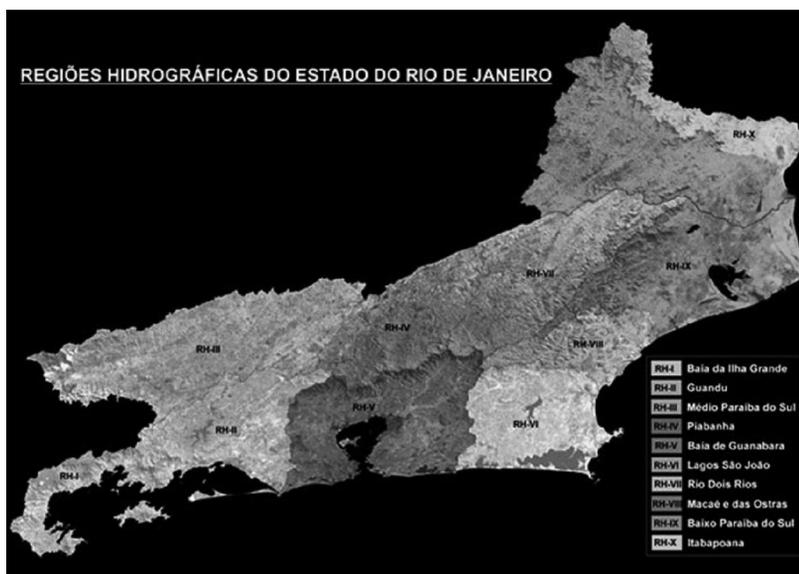


Figura 3: Divisão Hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: SERLA, 2008.

A medida, aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, pela Resolução/CERHI-RJ nº 18 (08/11/2006), tem por objetivo facilitar a gestão deste importante recurso natural e otimizar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso da água em cada região (SERLA, 2008).

A Resolução nº 18 CERH define, de maneira racional, que a área de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas estaduais seja coincidente com a área da respectiva Região Hidrográfica.

No caso dos comitês já constituídos (Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá; Rio Piabanha e Sub-Bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto; Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim - Comitê Guandu; Lagoas de Araruama, Saquarema e dos Rios São João, Una e Ostras; Rio Macaé, que compreende a Bacia do Rio Jurubatiba, Bacia do

Rio Imboassica e a Bacia da Lagoa de Imboassica) ficou definido, conforme o parágrafo único do artigo 2º da referida resolução, que a área de atuação dos mesmos foi alterada para a área de abrangência da respectiva região hidrográfica, prevendo, assim, que os comitês devam empreender ações de mobilização nas novas áreas agregadas, conforme disposto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERHI (SERLA, 2008).

Conforme estabelecem os instrumentos legais, esta divisão hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro deverá ser adotada pelos órgãos e entidades do Estado, participantes do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

9.4 Estudo de Casos Regionais 1: conflitos federativos em gestão de recursos hídricos no Brasil: reflexões a partir do caso da bacia do Rio Macaé (RJ)

*Nilza Franco Portela**
*Tânia Moreira Braga***

9.4.1 Introdução

O modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas, adotado no Brasil foi, como é de amplo conhecimento, inspirado na experiência de um país de sistema unitário de governo, a França. A hipótese apresentada neste artigo é de que a adoção de tal gestão, inspirada em um modelo bem sucedido no contexto de um Estado unitário, trouxe consigo desafios de coordenação federativa de grande porte. Tais desafios, somados à tensão permanente entre concentração e desconcentração que vem caracterizando a federação brasileira, nos últimos 20 anos, estão na origem de uma série de conflitos federativos que se transformaram em barreiras importantes ao sucesso do modelo de gestão de recursos hídricos.

* Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UCAM. Pesquisadora da UENF.

** Doutora em Economia Aplicada pela UNICAMP. Pesquisadora da UCAM Campos.

Dentre os conflitos federativos aqui mencionados incluem-se tanto conflitos verticais entre as três esferas de governo – União, Estados e Municípios – quanto conflitos horizontais entre governos da mesma esfera de poder e entre estes e as organizações da sociedade civil e as organizações empresariais com assento nas instituições do sistema de gestão.

O ponto de partida da discussão aqui efetuada é a identificação de tais conflitos em casos concretos. A implantação do sistema de gestão no Estado do Rio de Janeiro, especificamente na bacia hidrográfica do Rio Macaé, foi investigada com profundidade para a identificação de tais conflitos.

A metodologia utilizada no estudo de caso consistiu de observação direta, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. Foram acompanhadas todas as reuniões do Consórcio Intermunicipal da Macrorregião Ambiental-5 (Consórcio da Bacia do Rio Macaé) ocorridas entre abril e novembro de 2004. A pesquisa documental constou da seleção, leitura e análise de atas, relatórios, estatutos e regimento do Consórcio e do Comitê em estudo, bem como de toda a legislação estadual que dispõe sobre o modelo de gestão de recursos hídricos. As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com todos os agentes envolvidos na implantação do sistema de gestão na bacia do Rio Macaé. A abordagem de análise centrou-se na comparação entre os ditames da lei e a dinâmica do processo propriamente dito de implantação do modelo.

A bacia do Rio Macaé compreende cerca de 1.765 km² e engloba os municípios de Friburgo, Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabú e Carapebus.

A bacia do Macaé foi uma das primeiras no Estado do Rio de Janeiro a implementar o sistema de gestão. Esse fato está ligado, entre outras situações, à necessidade de água de qualidade para sustentação das atividades econômicas petrolíferas (principalmente para produção de energia), ao dinamismo urbano que pressiona a foz do Rio Macaé e a contaminação da Lagoa de Imboassica com efluentes domésticos e industriais, e à organização política das instituições ambientalistas marcadamente presentes ao longo do processo de formação do Consórcio de Municípios, do Pró-Comitê e do Comitê da Bacia do Rio Macaé.

Apesar de possuir virtudes como a descentralização político-administrativa e a ampliação da participação da sociedade civil organizada, o modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas, adotado no Brasil, depara-se, em função de sua complexidade, com barreiras importantes em sua implantação e funcionamento, cabendo ressaltar que ele se encontra em diferentes estágios de implantação nos diferentes estados e bacias hidrográficas.

A implantação do modelo em um contexto de crise federativa traz consigo conflitos verticais e horizontais que implicam dificuldades de grande porte para a sua efetiva implementação. Dentre os conflitos verticais destacam-se aqueles entre as instituições que dirigem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) e as diretrizes estabelecidas pela legislação federal. Dentre os conflitos horizontais destacam-se os referentes aos múltiplos interesses em torno da água dentro do território determinado pelo desenho da bacia hidrográfica, bem como os derivados da polarização das lutas no processo decisório ditado pelo modelo de democracia com base na maioria.

Dentre as dificuldades oriundas de tais conflitos, ganha destaque a de conciliação do papel do Estado, como ente normativo e financiador de projetos estratégicos de recuperação e preservação dos recursos hídricos, com seu papel de ator envolvido em relações conflituosas na base do sistema de gestão. Também merecem destaque dificuldades relativas ao estabelecimento das competências dos entes federados, ao domínio das águas e à cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

9.4.2 Descentralização e conflitos federativos

Os conflitos federativos que se encontram na origem de importantes barreiras à implementação do modelo de gestão de recursos hídricos provêm de uma tensão permanente entre concentração e desconcentração que caracteriza a federação brasileira nos últimos 20 anos. Por isso, cabe examinar, ainda que rapidamente, as características peculiares do processo de descentralização ocorrido em nosso país nas duas últimas décadas, exame esse que sintetiza as visões e as análises de Affonso (1997), Braga (2001) e Silva e Costa (1995) sobre o tema.

Ao longo de sua história, a federação brasileira vem alternando períodos de descentralização de recursos e poder com períodos de forte centralização. O padrão federativo brasileiro foi estabelecido por meio de um processo complexo de pactos políticos, pelos quais foram sendo estabelecidas barganhas entre os entes federativos. Tais barganhas frequentemente carecem de transparência e não podem ser cristalizadas em normas e leis. Elas são, na verdade, o resultado de processos de dominação política e social, que se dão entre os entes federados e dentro deles e dos quais se origina uma série de

conflitos. Tais conflitos são, por sua vez, o cerne da permanente tensão entre ganho e perda de autonomia por parte dos entes subnacionais e centralização e descentralização de poder e recursos.

Os anos 80 são o marco do início do processo recente de descentralização e ganho de autonomia por parte dos entes subnacionais, que se instalou como correlato do processo de democratização e ganhou reforço com a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, esse processo não é linear e tampouco unidirecional, e o ganho de autonomia por parte dos entes subnacionais vem sendo constantemente ameaçado por tensões concentradoras.

O processo de descentralização no Brasil iniciou-se pela descentralização fiscal e seguiu uma trajetória diferente daquela observada em outros países da América Latina, nos quais o processo ocorreu de cima para baixo em função de respostas da União aos desafios impostos pela crise fiscal e tributária. Já a descentralização fiscal brasileira se deu de baixo para cima, devido a pressões das unidades subnacionais, e esteve intimamente ligada ao processo de redemocratização.

Em meado dos anos 80, tínhamos governos subnacionais legítimos, democraticamente eleitos e politicamente fortes, mas financeiramente dependentes de um governo federal fraco e não-democraticamente eleito. Essa tensão entre autonomia política e dependência fiscal/financeira levou os governos subnacionais a se unirem na luta pela descentralização fiscal. Se, por um lado, o casamento ideológico entre democratização e descentralização agilizou o processo de descentralização fiscal e possibilitou ganhos de autonomia para o poder local na Constituição de 1988, por outro lado, a forma acrítica pela qual se deu tal casamento criou terreno favorável à mitificação da descentralização e colaborou para a descoordenação do processo. Isso, porque a associação automática e axiomática democracia/descentralização implicou a associação autoritarismo/coordenação nacional, o que por sua vez gerou desconfiança em relação à adoção de uma estratégia deliberada de descentralização que obedecesse a uma lógica nacional.

Sem coordenação e sem visão de conjunto, a descentralização deu-se dissociada de medidas compensatórias para reduzir os efeitos dos desequilíbrios de poder e recursos entre os diversos estados e municípios. Em um contexto de alta heterogeneidade entre os entes federados, tal descentralização descoordenada criou uma série de disparidades, que foram responsáveis pelo surgimento de conflitos federativos verticais e horizontais.

Nos anos 80, o conflito federativo brasileiro foi, predominantemente, fiscal/financeiro e vertical. Seu elemento central foi a disputa por recursos tributários entre os diferentes níveis de governo.

Na década de 90, o conflito federativo ganhou novas faces. Além da dimensão fiscal e financeira, adquiriu dimensões políticas e culturais. O conflito também se expandiu para outros planos do aparelho estatal, como o setor produtivo estatal e o sistema financeiro público. Junto com a persistência do conflito vertical, da disputa entre governo central e governos subnacionais, em relação a competências e receitas, emergiu o conflito horizontal, ou seja, entre entes de mesmo nível que lutavam por receitas e fontes de receitas. A tensão entre reconcentração e descentralização agravou-se nesse período. O governo central, frente à perda de recursos e poder político, implementou uma série de tentativas para recuperar tais recursos, tanto via instrumentos fiscais quanto via mudança no rumo das relações financeiras entre a União e os Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, o processo de descentralização prosseguiu em algumas áreas, com a descentralização de responsabilidades crescendo à medida que o governo central delegava atribuições às instâncias subnacionais como resposta ao agravamento de sua crise fiscal e financeira.

Conforme afirmam Azevedo e Melo (2001), a questão federativa está no cerne do conflito político no país: primeiro, em função dos limites inerentes à autonomia delegada, que é restritiva e desigual; segundo, pela dificuldade do poder central em aplicar normas que, embora plenamente adequadas ao conjunto da nação, têm o potencial de provocar mudanças estruturais que afetam, diretamente, os interesses particulares de determinadas unidades federadas.

O modelo de gerenciamento brasileiro de recursos hídricos privilegia a descentralização político-administrativa entre os três níveis de governo, o planejamento por bacia hidrográfica e a ampliação da participação da sociedade civil organizada. Implica, portanto, forte descentralização, tanto horizontal quanto vertical. Conciliar o papel do Estado em seus três níveis e os interesses conflituosos entre estes e os diferentes atores na base do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRHI) – os Comitês de Bacias e as Agências – é o grande desafio a ser enfrentado na implantação do modelo.

Além disso, a criação de mecanismos que visem a equilibrar as diferenças, tanto entre os entes da federação como entre os diversos integrantes do SNRHI, é fundamental para garantir condições mínimas de efetividade da política e para não concentrar poder naqueles atores que, em melhores

condições se encontrem e, conseqüentemente, não afastar os demais do processo (KELMAN, 2004). Questiona-se, no entanto, até onde é possível avançar em tal tarefa em um contexto de descoordenação e conflito federativo.

9.4.3 Conflitos federativos verticais: lições do atravessamento de competências em gestão de recursos hídricos pelo Estado do Rio de Janeiro

A distribuição de competências de políticas de gestão dos recursos hídricos entre os vários níveis de governo em estados federados atinge grande complexidade, uma vez que mais de um nível de poder atua formulando e implementando políticas sobre um mesmo território, o da bacia hidrográfica. Dentre os conflitos daí originados, ganham destaque aqueles entre as diretrizes dadas pelas instituições que dirigem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) e as diretrizes estabelecidas pela legislação federal. O caso do Estado do Rio de Janeiro permite vislumbrar a dimensão e os efeitos negativos que podem surgir de tais conflitos.

Os grandes problemas enfrentados, no momento, no Estado do Rio de Janeiro são o atravessamento de competências do governo estadual em relação aos princípios e às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos e a morosidade por ele imposta ao funcionamento do modelo de gestão.

O Estado do Rio de Janeiro é moroso, tanto no que se refere ao funcionamento do sistema estadual, quanto no que diz respeito, especificamente, à implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Por exemplo, quando da promulgação, em 1999, da Lei nº 3.239/1999 (RIO DE JANEIRO, 1999), que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, o artigo referente à composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi vetado, retardando o início do processo. Essa composição só foi conhecida pelo decreto aprovado em 2002, atrasando-se em três anos a instalação do Conselho, que não conseguiu se constituir e fortalecer, a tempo de reagir contra o esvaziamento de poder e competências ao qual foi submetido em momento posterior.

Cabe mencionar que o sistema estadual estabeleceu inicialmente, por meio da Lei de 1999, certo alinhamento com o sistema nacional, mantendo claro o delineamento das competências do Governo do Estado na implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos. Entretanto, em 2003, foi aprovada nova legislação – Lei nº 4.247/2003 (RIO DE JANEIRO, 2003) –, instituindo a cobrança pelos recursos hídricos do Estado, modificou profundamente a Lei de 1999 e representou um atravessamento das competências definidas na legislação federal.

A Lei de 2003 instituiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos à outorga pelo Estado do Rio de Janeiro e conferiu ao Poder Executivo Estadual a competência a ela referente. Enquanto a lei nacional estabeleceu que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é de competência da Agência de Bacia (BRASIL, 2002), no Estado do Rio de Janeiro, tal competência foi atribuída à Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), via o estabelecimento de um mecanismo de retenção dos recursos da cobrança para equipar a instituição. Com isso, o governo estadual desobrigou-se de usar recursos do seu próprio orçamento para arcar com os custos da implementação da política estadual de recursos hídricos. Além da cobrança, a legislação conferiu à SERLA amplos poderes em relação à gestão dos recursos hídricos, tais como a emissão de outorgas e o estabelecimento de critérios de cobrança e de aplicação/redistribuição dos recursos dela derivados. A referida lei inverteu todo o processo de implantação do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos, ao alterar princípios fundadores da política nacional de recursos hídricos. Tal inversão foi consubstanciada:

- Capítulo 1 - no enfraquecimento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacias no processo de tomada de decisão;
- Capítulo 2 - no afastamento dos usuários do processo de tomada de decisão;
- Capítulo 3 - na implantação de um modelo de gestão centralizado em uma única instituição, a SERLA, em lugar de uma gestão descentralizada como determina a legislação nacional (decisões relativas à gestão dos recursos hídricos que eram de competência dos órgãos colegiados foram transferidas para a SERLA e para o Poder Executivo);
- Capítulo 4 - no desrespeito aos critérios de aplicação dos recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso da água, determinados pela lei federal, portanto não passíveis de nova regulamentação (o Estado do Rio de Janeiro violou esses critérios e transformou a cobrança pelo uso da água num instrumento de arrecadação – e não de gestão, como determina a lei nacional; além disso, estabeleceu os valores da cobrança de forma não razoável, uma vez que dissociou a cobrança das diretrizes do plano de recursos hídricos e reduziu a menos de 50% o montante a ser aplicado na bacia de origem dos recursos).

A Constituição Federal é clara quanto à competência para legislar sobre águas no Brasil. Diz o texto da Carta Magna, em seu artigo 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”. Essa competência de caráter privativo da União excluiu a intervenção legislativa dos Estados e Municípios, a não ser que “haja expressa autorização” para legislar sobre questões específicas. Nesse sentido, os Estados devem cumprir as normas federais ao implantar a gestão dos recursos hídricos (KELMAN, 2004).

Em função das irregularidades mencionadas, o Estado do Rio de Janeiro responde atualmente, junto ao Supremo Tribunal Federal, a uma ação direta de inconstitucionalidade em relação à cobrança pela utilização de recursos hídricos em seu território (BRASIL, 2004). Impetrada pela Confederação das Indústrias do Rio de Janeiro e ainda não julgada, a referida ação aponta para as seguintes inconstitucionalidades: quebra do pacto federativo, desrespeito à faculdade dominial das águas, desrespeito à vinculação dos Comitês de Bacias às normas do Sistema Nacional e da Agência Reguladora (ANA) e enfraquecimento do Conselho Estadual e do processo de descentralização com participação da sociedade civil.

Ademais, durante o ano de 2004 e até março de 2005, o Conselho Estadual esteve paralisado por ausência de convocação ou falta de quórum. A desmobilização do maior e mais importante órgão de deliberação do sistema no nível estadual é, provavelmente, o resultado mais visível do atravessamento da lei estadual sobre os parâmetros da legislação federal.

Diante dessa situação, o processo de implantação do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos estagnou-se, e os trabalhos dos Comitês de Bacia em todo o estado foram desmobilizados. Nesse contexto, Comitês de Bacia pioneiros, como o do Rio Macaé, viram-se impossibilitados de agir.

Essa situação reflete-se diretamente na ausência de ação dos demais integrantes do sistema, que deixam de traçar diretrizes para problemas sérios como, por exemplo, a questão da preservação dos ambientes costeiros. O Estado do Rio de Janeiro possui a terceira maior linha de costa brasileira, com cerca de 630 km, e, apesar da peculiaridade de todas as suas bacias hidrográficas verterem para o oceano ou para áreas costeiras, não tem atuação relevante ou discussão acumulada referente ao tema.

Em resumo, a implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) encontra-se em estágio muito incipiente no Estado do Rio de Janeiro, pois ainda não foram implantados os principais instrumentos de sua gestão. O

Plano Estadual de Recursos Hídricos e o enquadramento dos corpos hídricos inexistem, e a cobrança pelo uso de tais recursos encontra-se suspensa (*sub judice*).

9.4.4 Conflitos federativos horizontais: lições do caso da bacia do Rio Macaé

A gestão de recursos hídricos, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento envolve, além dos conflitos relativos a sua escassez ou abundância e das disputas em torno de seu uso, conflitos entre governos subnacionais – estados e municípios – cujo território, ou parte dele, faz parte dessa nova unidade espacial de planejamento, que extrapola a estrutura político-administrativa existente.

No Brasil, o processo usual de implementação da gestão de recursos hídricos inicia-se pela constituição dos comitês de bacias hidrográficas. No Estado do Rio de Janeiro, diferentemente, o processo é instalado a partir da formação de consórcios intermunicipais. Na bacia do Rio Macaé, por exemplo, o processo de implementação do modelo de gestão dos recursos hídricos iniciou-se, em consonância com a diretriz estadual, pela criação de um consórcio intermunicipal, do qual participam não apenas as prefeituras, mas também entidades ambientalistas e grandes empresas da região, criando-se, então, a partir da atuação desse consórcio, o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Essa estratégia é controversa, uma vez que um Comitê de Bacia trabalha com uma visão de planejamento regional, enquanto o Consórcio Intermunicipal se restringe a um número menor de municípios (MACHADO, 2003).

Durante o processo de implementação do modelo na bacia do rio Macaé, surgiram conflitos e obstáculos bastante peculiares. Em seus dois anos de atividades, o Comitê de Bacia do Rio Macaé tem enfrentado fortes entraves – oriundos da centralização promovida pelo Governo do Estado na SERLA – e conflitos internos, que afastaram do processo os governos municipais. Já o Consórcio Intermunicipal vem sofrendo um processo de esvaziamento originado da ausência de um projeto regional capaz de pactuar os interesses de todos os partícipes.

O processo político dentro do Comitê de Bacia do Rio Macaé e das demais estruturas de gestão de base a ele relacionadas vem sendo dominado por uma surpreendente aliança entre movimento ambientalista e usuários/

poluidores. O poder público municipal tem, por sua vez, adotado a estratégia de “participar não participando”, ou seja, estar formalmente presente nos colegiados, mas ausentar-se das reuniões e dos debates travados em seu interior.

Por meio da aliança com o movimento ambientalista, os interesses das empresas usuárias, como a Petrobras, estão sendo determinantes na organização e no funcionamento do Comitê da Bacia. Essa aliança, um tanto quanto heterodoxa, foi assim expressa pelo Presidente da Plenária de Entidades do Comitê – gestão 2000/2004:

Observei um aspecto muito interessante nesse processo de funcionamento de CBH do Rio Macaé, ou seja, uma empresa de grande porte e altamente poluidora como a Petrobrás está nesse processo conosco, e eu poderia com certeza afirmar que é uma das mais engajadas no processo e que participa por ver que a sociedade civil está presente, pois por certo não quer ver dentro da empresa entidades ou ONGs fazendo denúncias ou se colocando contra suas atividades. Então, quanto mais houver boas pactuações com esses setores poluidores, mais estaremos ganhando em qualidade ambiental e fortalecendo a base do Sistema, isto é, os Comitês. Quanto mais condições os Comitês tiverem, mais haverá aproximações dos atores envolvidos. Outro fato interessante é observar que o poder público tem reação contrária ao processo que aí está: quando sente que perde espaço, afasta-se e usa seu poder em outros espaços (informação verbal) (Entrevista concedida às autoras, em 16 de fevereiro de 2005).

Entretanto, uma análise mais aprofundada revela outras explicações para tal aliança. A primeira, e mais imediata, é a forte rivalidade entre o movimento ambientalista e o poder público local, que vem acumulando décadas de contendas na região. Dentre os antigos conflitos, que ainda continuam sem pactuação entre as partes, destacam-se a ocupação e a destruição das margens do rio Macaé, a contaminação da Lagoa de Imboassica, pela ausência de tratamento de efluentes domésticos e industriais e a destruição dos manguezais pela invasão urbano-industrial. Em lugar de debater com as entidades ambientalistas dentro dos colegiados, os governos locais preferem a estratégia de “dar a volta por cima”, negociando diretamente com a SERLA, com o Governo do Estado e com a Assembléia Legislativa Estadual ou, alternativamente, com o governo federal, na dependência de sua posição em relação às alianças partidárias nos dois níveis superiores de governo. A segunda

explicação está relacionada à necessidade de se estabelecer a “maioria” dentro do Comitê. A prática adotada pelas entidades ambientalistas na bacia do rio Macaé reproduz o modelo de “democracia” consubstanciado em fazer valer a vontade da maioria em espaços representativos, sem questionar a natureza das alianças e os interesses que elas escondem.

Sartori (1994) chama a atenção para as limitações de tal estratégia no contexto dos comitês, uma vez que o princípio da maioria implica decisões de soma zero. O autor acredita que a sociedade, quando organizada em um comitê, “forma um grupo durável e institucionalizado”, onde o princípio da maioria representa a linha divisória entre comitês que funcionam bem e comitês que funcionam mal, uma vez que os resultados positivos dependem da constituição de um processo decisório que possibilite a seus membros se envolverem em trocas que vão além do momento presente, criando um “fluxo de decisões futuras” e de “compensação recíproca retardada” (SARTORI, 1994).

O afastamento do poder público municipal do processo decisório na bacia do Rio Macaé é preocupante. Os gestores públicos municipais não reconhecem o Consórcio como instrumento de aglutinação política, social e ambiental para a região. Atualmente, os prefeitos são ausentes até mesmo do Consórcio Intermunicipal. O Secretário Municipal de Meio Ambiente de Macaé – gestão 2000/2004 – assim se expressou sobre as causas de tal afastamento:

O problema é a forma como esses comitês são administrados. Existe uma carência de quadros que possam levar avanços sociais e que não levem pensamentos de grupos menores e pouco democráticos. Essa é uma identificação que se faz nos comitês, por conta de sua imaturidade e da “inovação” do formato para o gerenciamento de recursos hídricos. [...] o Consórcio Intermunicipal foi instituído para tirar grandes diretrizes, e nele os municípios teriam uma instância importante para definir ações que, de certa forma, passariam para o Comitê de Bacia. Mas o que se observa é que o Consórcio está desarticulado por não ter projetos microrregionais (informação verbal) (Entrevista concedida às autoras, em 16 de fevereiro de 2005).

A ausência do poder público cria barreiras para a implementação do modelo de gestão, porque as decisões dos colegiados, não sendo por ele fortalecidas politicamente, param na etapa da formulação e encontram

resistências burocráticas à sua implantação efetiva. Além disso, a classe política regional distancia-se do epicentro dos problemas e conflitos em torno dos múltiplos usos das águas.

Nesse contexto, não há quem faça contraponto aos interesses das grandes empresas usuárias dentro dos colegiados, nem mesmo aos daquelas que são altamente poluidoras, visto que as entidades ambientalistas são delas aliadas e o poder público é ausente.

Outro conflito importante gira em torno dos interesses relacionados à política partidária e daqueles relativos à gestão dos recursos hídricos. Os atores locais apontam tal conflito como a principal origem dos obstáculos à implantação do modelo, associado às dificuldades criadas pela descontinuidade administrativa. A esse respeito assim se expressou o representante da SERLA no Consórcio e no CBH do Rio Macaé:

A secretaria executiva dos Consórcios como um todo é um guia da política partidária e não das questões de políticas públicas, perdendo assim sua função prioritária. [...] Acho que o consórcio esbarrou fortemente nas rivalidades políticas; por isso, ficou muito grande o conflito com a prefeitura de Macaé. Não podemos fazer uma defesa da prefeitura de Macaé, mas houve rivalidades demais também com outros municípios menores, que acabaram sendo atingidos por esse conflito. Há necessidade de as secretarias executivas, tanto do Consórcio como do CBH, aprenderem a negociar com as prefeituras (informação verbal) (Entrevista concedida às autoras, em 08 de dezembro de 2004).

A manutenção da aliança heterodoxa, associada ao afastamento dos governos locais e à dissimulação dos conflitos, dentro desse novo arranjo institucional para o gerenciamento das águas, tem consumido esforços que poderiam, em outro contexto, ser dirigidos para a discussão efetiva dos principais problemas relativos aos recursos hídricos na região.

Dessa forma, a atuação efetiva dos colegiados na bacia do Rio Macaé encontra-se atada, seja pela inoperância dos gestores públicos, seja pela incapacidade da sociedade civil em achar alternativas de pactuação que não impliquem escamotear conflitos de interesses com os usuários, seja pela dificuldade dos atores locais em vencer barreiras culturais que dificultam a prática de gestão participativa, seja pela camisa de força imposta pela centralização do sistema de gestão dos recursos hídricos na SERLA.

Em resumo, a implantação do sistema de gestão na bacia do Rio Macaé pode ser considerada incipiente. A despeito de seu começo promissor, os trabalhos do Comitê de Bacia foram paralisados ou colocados em marcha lenta em função de conflitos internos, da centralização imposta pelo governo estadual e do desinteresse dos governos locais.

9.4.5 Considerações finais

Atualmente são muitas as incertezas de natureza, tanto política quanto institucional e financeira, presentes no processo de gestão das águas, as quais podem ser apreendidas pelos casos do Estado do Rio de Janeiro e da bacia do Rio Macaé.

No campo político, destacam-se as que se referem à polarização de poder dentro do processo decisório, que exclui os atores que não chegam a fazer alianças fortes o bastante para constituir a maioria dentro do Conselho. Esse é precisamente o caso ilustrado da bacia do Rio Macaé em relação ao poder público local. Torna-se, portanto, importante a construção de alternativas para quebrar o atual “jogo de soma zero” dentro dos comitês e possibilitar a participação ativa nas decisões de órgãos expressivos no plano político institucional local ou regional, mas de força reduzida dentro do sistema de gestão.

No campo financeiro, a possibilidade de acesso a uma fonte específica de recursos – a cobrança pelo uso da água – não pode ser usada como incentivo à desobrigação do poder público em investir recursos orçamentários na recuperação e preservação dos recursos hídricos, como o fez o Estado do Rio de Janeiro.

Ainda no campo financeiro, a grande preocupação das entidades de gestão no nível federal está direcionada às questões dos repasses pelo uso da água por parte do setor elétrico e do contingenciamento dos valores arrecadados com a cobrança denominada condominial. Esse contingenciamento já está configurado no Estado do Rio de Janeiro, onde se tornou patente que a pressa do governo estadual em estabelecer a cobrança pelo uso da água não teve como objetivo o fortalecimento dos Comitês de Bacias ou a gestão integrada, uma vez que foi nítida a intenção de apropriação dos recursos dos Comitês e das Agências de Bacias por parte de um órgão do executivo estadual, a SERLA.

No campo institucional, a tensão permanente entre centralização e descentralização que caracteriza o pacto federativo brasileiro tem se constituído um grande obstáculo para mudanças e reformas. Como demonstrado pelo caso em estudo, essa tensão pode dar origem a conflitos de competências que ultrapassam o campo político e que se constituem em disputas jurídicas que, inevitavelmente, retardam a efetiva implantação do modelo de gestão. Tal atraso é visível no Estado do Rio de Janeiro e se manifesta com clareza nos seguintes fatos: a lei estadual que regulamenta o sistema de gestão sofreu ação de inconstitucionalidade e encontra-se invalidada, os Comitês em funcionamento não possuem Plano de Bacia e o enquadramento dos corpos hídricos estaduais não foi realizado.

Ainda no plano institucional, é um grande desafio para o poder público, tanto nas questões normativas quanto nas de financiamentos de projetos de recuperação e preservação dos recursos hídricos, pactuar de forma transparente seus interesses internos com os interesses dos outros níveis de governo e dos diferentes atores atuantes dentro dos Comitês de Bacias. Em suma, apesar das virtudes da concepção do modelo, fundamentada na descentralização político-administrativa, na visão do planejamento por bacia hidrográfica e na ampliação da participação da sociedade civil organizada, sua implementação enfrenta dificuldades de grande porte.

*9.5 Estudo de Casos Regionais 2: controle social na gestão dos recursos hídricos: estudo de caso nas regiões Hidrográficas VIII e IX do Estado do Rio de Janeiro**

9.5.1 Introdução

A gestão descentralizada, participativa e integrada, aliada ao aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos, fomentou a criação de mecanismos de participação da sociedade civil organizada no gerenciamento dos mesmos. Dessa forma, a comunidade, organizada em entidades representativas e de defesa de interesses coletivos e difusos passa a ter um espaço jurídico-institucional para exercer a cidadania na área ambiental e no gerenciamento

* Texto adaptado de FERREIRA *et al.*, 2007, atualizado por FERREIRA, M. I. P.

dos recursos hídricos. A partir dessas conquistas sociais, referendadas em leis, as instituições da sociedade civil dividem responsabilidades com as entidades públicas e governamentais ao participarem, ativamente, das decisões e mediações de conflitos nos fóruns participativos, garantindo, assim, o controle social do processo. Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações do poder público, na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, em busca de maior transparência nas atribuições que lhes competem (TVE Brasil, 2007).

A Lei de Águas (Lei nº 9.433/97) prevê que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRHI) e Agência Nacional de Águas (ANA); Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; Comitês de Bacias Hidrográficas; órgãos dos poderes públicos das três esferas cujas competências estão relacionadas à gestão de recursos hídricos; e as Agências de Água. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) estabelece que a água é um bem de domínio público, e que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Além disso, prevê que a disponibilidade de água deve ser assegurada à atual e às futuras gerações, em padrões de qualidade adequados aos usos preponderantes definidos pelo enquadramento. Entre suas diretrizes gerais de ação, destacam-se a gestão de recursos hídricos integrada à gestão ambiental e adequada às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país (BRASIL, 1997). Os instrumentos da PNRH previstos na Lei das Águas são:

- os Planos de Recursos Hídricos;
- o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Segundo a Resolução CERHI nº 05 de 25/09/02, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) são órgãos colegiados, vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERHI, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na sua área de atuação e jurisdição, podendo ser instituídos em bacias ou sub-bacias hidrográficas de rios de domínio do

Estado do Rio de Janeiro. Os Comitês de Bacia Hidrográfica deverão adequar a gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais da respectiva área de atuação. Sua composição deve contemplar representantes dos usuários da água da bacia, representantes da sociedade civil organizada e representantes do Poder Público do Estado e dos Municípios envolvidos. Cada segmento deve estar representado no fórum por, no mínimo, vinte por cento e, no máximo, quarenta por cento do total das vagas do Comitê.

Os CBHs são, portanto Organismos de Bacia que não representam as instâncias executivas da PNRH, mas sim Parlamentos das Águas, constituindo, assim, a instância mais significativa de participação e integração do planejamento e das ações na gestão de recursos hídricos. É um fórum de decisões no qual a comunidade de cada bacia pode conhecer, discutir e propor soluções sobre questões e problemas relativos às águas de sua região (CNRH, 2005). Já os Consórcios de Recursos Hídricos buscam a integração dos municípios e a formalização de convênios com os órgãos estaduais para facilitar a implementação das ações e, assim, permitir o alcance de melhores resultados, já que o gerenciamento dos recursos hídricos exige uma atuação em toda a bacia hidrográfica que, por sua vez, extrapola a divisão política administrativa de estados e municípios. Para implementar as deliberações dos Comitês, é necessária a instituição de um braço executivo, a Agência de Bacia, papel que, no caso dos CBHs em estudo, foi por eles delegado a Consórcios Intermunicipais de Gestão Ambiental. Dentre as atribuições e competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica estão (CERHI, 2002):

- a) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos da sua área de atuação;
- b) apoiar iniciativas em Educação Ambiental;
- c) aprovar seu regimento; e
- d) executar ações conjuntas com o organismo competente do Poder Executivo, visando à definição dos critérios de preservação e uso das faixas marginais de proteção de rios, lagoas e lagoas¹.

¹ Em geomorfologia, o termo laguna se refere a uma depressão formada por água salobra ou salgada, localizada na borda litorânea, comunicando-se com o mar através de canal, constituindo, assim, uma espécie de "quase-lago" de água salgada.

À luz dos princípios legais expostos, foram investigados quatro fóruns participativos, teoricamente atuantes na gestão de recursos hídricos nas Regiões Norte-noroeste, Região dos Lagos e Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro: o Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé e das Ostras (CBH Macaé e das Ostras), o Consórcio Intermunicipal da Macro-Região Ambiental nº 5 (Consórcio MRA-5, delegatária do CBH Macaé e das Ostras para atuar como sua Agência de Bacia), o Consórcio Intermunicipal Lagos São João (Consórcio MRA-4, agência de Bacia do Comitê Lagos São João), e o Consórcio de Municípios e de Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz (Consórcio da Foz – RJ), originário do antigo Grupo de Trabalho da Foz do Rio Paraíba do Sul, pertencente ao Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - GT Foz/CEIVAP. O CEIVAP tem como braço executivo a AGEVAP, Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que administra os recursos oriundos da cobrança pela outorga de uso dos recursos hídricos da Bacia, os quais são repassados diretamente à ANA, e é mencionado, no presente estudo, em função do conflito de competências estabelecido entre a gestão dos recursos hídricos diretamente ligados ao CNRHI (bacia do Paraíba do Sul) e a dos canais da baixada campista, interligados à Foz do Paraíba do Sul, de responsabilidade dos órgãos estaduais (CERHI e SERLA). A inclusão do Consórcio MRA-4 e do Comitê Lagos São João, neste trabalho, visou comparar procedimentos adotados em condições similares, nas quais o Consórcio Intermunicipal de uma MRA foi o principal articulador do processo de implantação do Organismo de Bacia (Comitê).

Cabe ressaltar que, à complexidade inerente aos conflitos relacionados aos usos múltiplos da água na região em estudo, inicialmente considerada com base na divisão do Estado do Rio de Janeiro em macro-regiões ambientais - MRAs (apresentadas na Figura 4), somou-se a nova proposta de divisão do Estado em Regiões Hidrográficas - RHs (apresentadas na Figura 3). A utilização das bacias hidrográficas com unidade de planejamento e intervenção da gestão ambiental (conceito empregado na delimitação das MRAs) não pode ser confundida com o gerenciamento de recursos hídricos (conceito empregado na delimitação das RHs), já que as MRAs abrangem a gestão de todos os recursos ambientais continentais e a bacia hidrográfica é apenas uma referência para o gerenciamento (implantação de Comitês de Bacia).

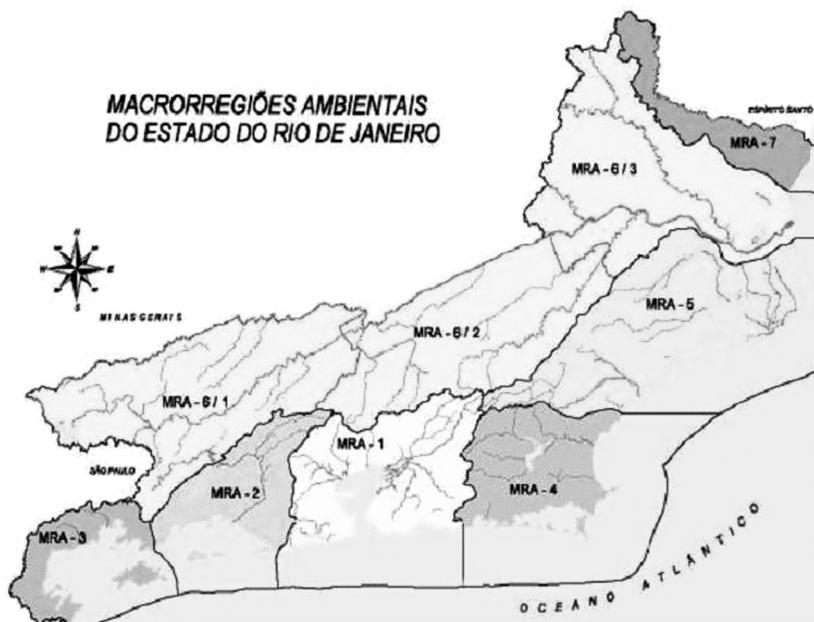


Figura 4: Macro-Regiões Ambientais do Estado do Rio de Janeiro
 Fonte: COSTA, 2000.

9.5.2 Metodologia

O funcionamento dos fóruns participativos foi investigado por meio da aplicação de questionários semi-estruturados a informantes-chave, durante o período de maio de 2006 a setembro de 2007. As informações obtidas por meio dos questionários foram ainda comparadas àquelas disponibilizadas nos sítios da *internet* dos fóruns avaliados (quando existentes) e em arquivos próprios dos fóruns (no caso do Consórcio MRA-5 e do CBH Macaé e das Ostras). Paralelamente à tabulação dos questionários respondidos, foi realizada observação participante das reuniões do Consórcio MRA-5 e do CBH Macaé e das Ostras; e de reuniões de mobilização para implantação de organismos de gestão de recursos hídricos na RH-IX, promovidas pelo CERHI e/ou pelo Consórcio MRA-5, entre novembro de 2006 e junho de 2007.

9.5.3 Resultados e discussão

Embora desde 2000 existisse um movimento articulado pelas representações da foz do Rio Paraíba do Sul e pelo GT Foz/CEIVAP, em prol da criação de um organismo para o gerenciamento de recursos hídricos locais, o Consórcio da Foz – RJ só foi instalado em dezembro de 2003, com 17 consorciados. A composição apresentava representações dos cinco municípios envolvidos, distribuídas entre prefeituras, empresas usuárias de água e organizações civis (CEIVAP, 2007; PMCG, 2007). Com a criação do Consórcio da Foz – RJ pensou-se também em dar agilidade às ações de intervenção na foz do Paraíba do Sul, com recursos oriundos de cotas a serem pagas pelos sócios. Desde sua criação, quando foi feita a apresentação da proposta de custeio do Consórcio e do rateio das cotas entre os consorciados, não aconteceu mais nenhuma reunião com a conotação de assembléia ordinária ou extraordinária.

Já o Consórcio MRA-4, também denominado Consórcio Intermunicipal Lagos São João, criado em 1999, envolve doze municípios e possui, em sua estruturação, vários outros fóruns, como: Comissão Executiva, Plenária de ONGs, Sub-Comitês de Bacia, Conselhos de Associados e Câmaras Técnicas (CTs). Pode-se observar a organização estrutural no organograma ilustrativo do Consórcio, apresentado na Figura 5 (MRA-4, 2007), e assim como o Consórcio MRA-5, promoveu a criação do Comitê de Bacia para o qual funciona como Agência de Bacia (o Comitê Lagos São João, oficializado em 2005). O Consórcio MRA-5 foi criado em 2000, visando à coordenação concertada das ações de gestão das bacias hidrográficas da MRA-5, com a participação de sete dos onze municípios da macro-região (FERREIRA *et al.*, 2006). O organograma ilustrativo dos Consórcios MRA-5 e do CBH Macaé e das Ostras (oficializado em 2003, apenas para a gestão da Bacia do Rio Macaé, e que teve sua competência ampliada após a reunião itinerante do CERHI realizada em 2006) encontram-se apresentados nas Figuras 6 e 7.

Tanto o Comitê Lagos São João como o CBH Macaé e das Ostras funcionam com o auxílio de Câmaras Técnicas (CTs) ou de Grupos de Trabalho (GTs), aprovados em plenária e especialmente formados para dar andamento a questões específicas consideradas como prioritárias pelas representações das bacias. As CTs e os GTs têm o objetivo de apoiar tecnicamente a análise dos assuntos discutidos pela Plenária, assim como de ampliar a participação no processo decisório do fórum.

O CBH Macaé e das Ostras conta com o apoio das seguintes CTs: Assuntos Legais e Institucionais; Instrumentos de Gestão; Análise de Projetos, Ciência e Tecnologia; e Lagoa de Imboassica (Figura 7). Quanto ao Consórcio Lagos São João, foram implementadas os seguintes Grupos Executivos de Trabalho (GETs): Grupo Executivo das Bacias dos Rios São João e das Ostras – GERSA, Grupo Executivo das Bacias da Lagoa de Araruama e rio Una – GELA, Grupo Executivo das Bacias das Lagoas de Saquarema, Jaconé e Jacarepiá – GELSA, Grupo Executivo de Gerenciamento Costeiro – GEICO. Além desses, existe também o Grupo Executivo de Áreas Protegidas – GEAP, sendo que os antigos GET's do Consórcio MRA-4 (GERSA; GELA; GELSA) constituem agora os Sub-comitês do Comitê Lagos São João (Figura 5).

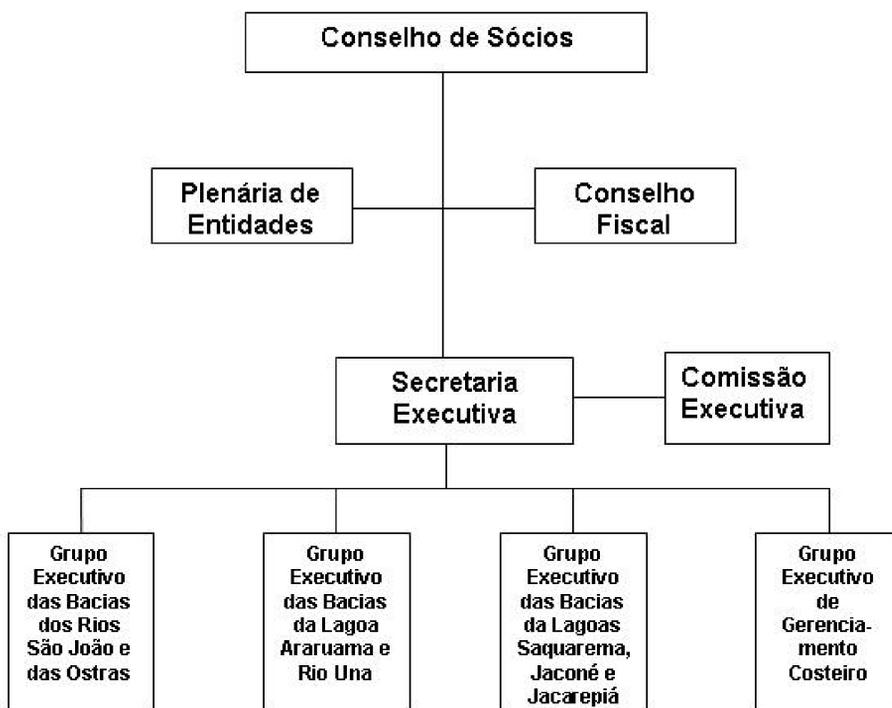


Figura 5: Organograma ilustrativo do Consórcio Intermunicipal Lagos São João
 Fonte: MRA-4, 2007.

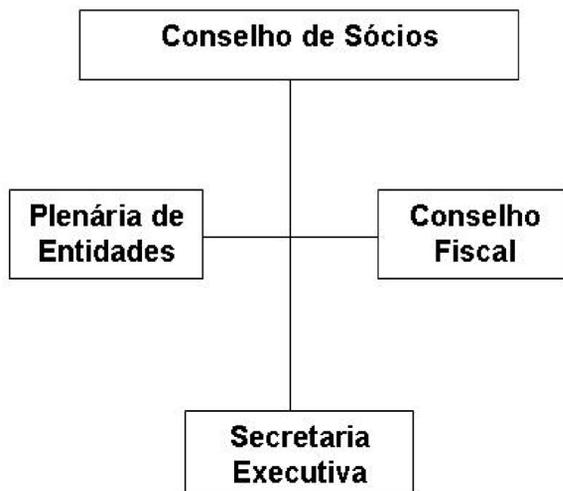


Figura 6: Organograma ilustrativo do Consórcio Intermunicipal MRA-5

Fonte: Elaboração própria a partir do estatuto do Consórcio MRA-5 (MRA-5, 2000).

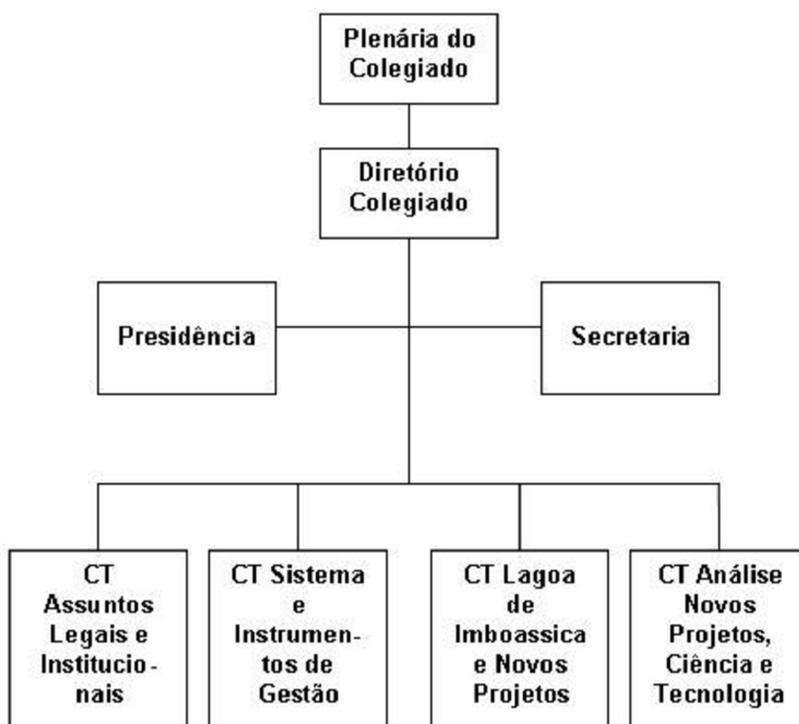


Figura 7: Organograma ilustrativo do CBH Macaé e das Ostras

Fonte: Elaboração própria a partir de FERREIRA *et al.*, (2006).

Cabe ressaltar que, em função de as reuniões do Consórcio da Foz - RJ não estarem se realizando desde 2003, este se fez presente nas reuniões do CEIVAP por meio de representantes. Tais representações alternaram-se entre a Secretaria de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes, a Gerência Regional da Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e a Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR), evidenciando, portanto, lacunas na participação de representações da Sociedade Civil. Tais lacunas também puderam ser observadas pela forma de implantação do CEIVAP, iniciada, principalmente, a partir da mobilização de atores da esfera pública. Nos outros fóruns avaliados, a implantação resultou de ações concertadas entre os três segmentos envolvidos na gestão de recursos hídricos, notadamente no Consórcio MRA-5 e no CBH Macaé e das Ostras, nos quais a atuação da Sociedade Civil foi fundamental (FERREIRA *et al.*, 2006).

O Comitê de Bacia Lagos São João teve, em 2006, o seu Plano de Bacia (PB Lagos São João) aprovado em Plenária, o qual foi elaborado por meio de contratação de Lconsultoria especializada, a partir de um Termo de Referência (TR) construído por uma CT, com base em minuta apresentada pela Secretaria Executiva. O PB Lagos São João encontra-se em tramitação para aprovação junto ao CERHI. No caso do CBH Macaé e das Ostras, há um Plano Preliminar de Recursos Hídricos (UTE Norte-Fluminense, 2004), também elaborado por consultoria especializada, paga com recursos de compensação ambiental de implantação de uma usina termelétrica na região. Atualmente, o CBH Macaé e das Ostras reativou suas CTs, cujas reuniões foram descontinuadas em 2006, e vem dedicando considerável esforço ao estabelecimento de ações que possam destinar os recursos da cobrança oriunda da outorga pelo uso da água à elaboração do seu Plano de Bacia, tendo como ponto de partida o estabelecimento de metodologia que estimule o nivelamento de conhecimento e experiências das representações do CBH Macaé e das Ostras e a construção coletiva do TR do Plano de Bacia. A proposta metodológica a ser aplicada, em oficina específica com os membros da Plenária do Colegiado, a partir de adaptação do documento básico norteador, publicado pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (MMA/SRH, 2000) é objeto de debate no I Seminário de Recursos Hídricos – Sustentabilidade

e Controle Social, promovido pelo CEFET Campos. Foi ainda aprovado pela Plenária do Diretório Colegiado, em reunião realizada em setembro de 2007, que os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água da Bacia sejam destinados às ações estruturais previstas no seu Plano Preliminar de Recursos Hídricos (UTE Norte-Fluminense, 2004) e ratificadas pela Resolução CBH Macaé 01/2005, com enfoque nas ações de implantação dos instrumentos de gestão, priorizando aquelas necessárias à construção do Plano de Bacia.

Em nenhum dos fóruns, as representações receberam capacitação específica. Porém, os Consórcios MRA-4 e MRA-5 organizaram uma série de oficinas e reuniões itinerantes para mobilização e criação dos Comitês, nas quais as metodologias empregadas propiciaram certa qualificação das representações. Os informantes-chave consideraram que a participação nas reuniões realizadas tem sido (ou foi) satisfatória. Ainda excetuando o Consórcio da Foz - RJ, os demais fóruns em questão apresentam projetos de educação ambiental formulados e/ou programas de pesquisa sendo desenvolvidos por parceiros.

Com relação à atuação dos fóruns atualmente existentes na RH-VIII, o Quadro 1 apresenta uma avaliação do cumprimento das competências do CBH Macaé e das Ostras, estabelecidas no Capítulo II do Regimento Interno do Comitê de Bacia do Rio Macaé, aprovado pelo CERHI, em março de 2003 (CERHI, 2003). A apreciação acerca da integração das ações Comitê-Agência de Bacia é resultante da observação participante dos seus funcionamentos desde a criação, observação essa intensificada a partir de maio de 2006. Ressalta-se que o Comitê da Bacia do Rio Macaé incorporou a responsabilidade de gestão da Bacia do Rio das Ostras na reunião itinerante do CERHI, realizada em Quissamã, em novembro de 2006. Na oportunidade, foi ratificada a posição dos atores sociais locais, contrária à primeira proposta de divisão do estado em Regiões Hidrográficas, que separava a Bacia do Rio Macabu (o maior contribuinte da Lagoa Feia) da Bacia da Lagoa Feia propriamente dita. A oficialização do novo escopo de atuação do CBH Macaé e das Ostras está sendo efetuada pela CT Institucional e legal, em trabalho integrado com a SERLA.

Quadro 2
Avaliação do cumprimento das competências do CBH Macaé e das Ostras

Ações do CBH-Macaé	em execução	concluí-das	à implementar
1. Promover debates sobre recursos hídricos;			X
2. Julgar, em 1ª instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;	X		
3. Aprovar e encaminhar o PBH dos Rios Macaé, das Ostras, Jundiá, Iriri, Imboassica e da Lagoa de Imboassica, daqui por diante denominado PBH, ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos para ser referendado;	X		
4. Aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos, em serviços e obras de interesse dos recursos hídricos, segundo o PBH;	X		
5. Acompanhar a execução do PBH e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;			X
6. Propor o rateio do custo das obras de aproveitamento múltiplo da água, de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiários;			X
7. Estabelecer critérios e promover o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum e coletivo;			X
8. Propor o enquadramento dos corpos hídricos da sua área de atuação, conforme a legislação vigente, em classes de uso e conservação, e encaminhá-lo para avaliação técnica e decisão pelo órgão competente;			X
9. Aprovar os critérios de cobrança e os valores a serem cobrados pelo uso da água, submetendo à homologação do CERHI;			X
10. Encaminhar aos órgãos competentes, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos, as propostas de acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;			X
11. Elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos;			X
12. Propor a constituição de Agência de Água ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;		X	

13. Aprovar a previsão orçamentária anual da Agência de Água;		X	
14. Aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso das águas;		X	
15. Aprovar outras propostas da Agência de Água que lhe forem submetidas*;	X		
16. Ratificar convênios e contratos relacionados ao PBH*;			X
17. Implementar ações conjuntas, com o organismo competente do Poder Executivo, visando à definição dos critérios de preservação e uso de faixas marginais de proteção dos rios, canais e reservatórios da sua área de atuação*;			X
18. Implementar ações conjuntas com o organismo competente do Poder Executivo, visando à definição dos critérios e do controle da extração mineral nos corpos hídricos, bem como de todas as atividades exploratórias que influenciem na qualidade das águas superficiais e daquelas que utilizam, como insumo, a água dos aquíferos, situados no todo ou em parte na sua área de atuação*;			X
19. Promover a integração para os assuntos de interesse comum entre os usuários dos recursos hídricos;	X		
20. Solicitar apoio técnico, quando necessário, aos órgãos que compõem o SINGRHI;	ND		
21. Estimular a constituição de câmaras técnicas definindo, no ato de criação, sua composição, atribuições e duração;		X	
22. Promover a divulgação dos problemas identificados e das decisões tomadas quanto à administração dos recursos hídricos;	X		
23. Desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental em acordo com a legislação vigente*;	X		
24. Em situações críticas da bacia hidrográfica, propor medidas preventivas ou corretivas, sugerindo aos órgãos competentes, quando for o caso, a instauração de processo punitivo de pessoa física ou jurídica;	X		
25. Submeter, obrigatoriamente, o PBH e outros temas considerados relevantes pelo COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MACAÉ à audiência pública;			X

26. Opinar sobre assuntos relacionados aos recursos hídricos da sua área de atuação que lhe forem submetidos;	X		
27. Integrar a gestão das águas interiores, das águas subterrâneas, dos estuários e da zona costeira;			X
28. Editar normas sobre matéria de sua competência;	X		
29. Promover articulação com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Macabu e Lagoa Feia, especialmente no sentido de integração da gestão dos recursos hídricos;			X
30. Promover articulação com os organismos responsáveis pelo gerenciamento das Unidades de Conservação Ambiental nas Bacias Hidrográficas.	X		
31. Aprovar:			
I. O Regimento Interno e Suas Alterações;		X	
II. O Plano Anual de Trabalho e Orçamento*;		X	
III. O Relatório Anual de Atividades*;			X
IV. O Programa de Trabalho de Cada Gestão*;			X
V. As Atas das Reuniões da Plenária;	X		
VI. O Relatório Anual de Prestação de Contas*;			X
VII. O Plano Estratégico*;			X

Fonte: Elaboração própria segundo o Regimento aprovado pelo CERHI em 2003.

* = ações com maior grau de dependência do funcionamento adequado da Agência de Bacia;

ND = informação não disponível.

O elevado percentual de ações a implementar (50%) aponta para a necessidade de reforçar a participação das representações da bacia e de agilizar os trabalhos relacionados à elaboração do Plano de Bacia, de modo a viabilizar a transferência dos recursos oriundos da cobrança pelo uso das águas, possibilitando, assim, a execução das ações de gestão e estruturais elencadas como prioritárias pelas representações.

Com relação à atuação dos fóruns atualmente existentes na RH-IX, observou-se a inoperância do Consórcio da Foz – RJ. A descontinuidade das ações, aliada à vasta extensão territorial da RH-IX (a maior Região Hidrográfica estadual), evidencia a premência de elaboração de propostas para a superação dos desafios de gestão impostos pela volatilidade das políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro. É interessante ressaltar que, embora o Consórcio

da Foz - RJ não tenha tido nenhuma atividade, desde 2003, a partir de março de 2007 vêm ocorrendo reuniões, com a participação de representantes das entidades já consorciadas, e que em julho de 2007 foi estabelecido um Consórcio para gerenciamento integrado dos canais da baixada campista. Tais fatos denotam uma boa perspectiva para a retomada da mobilização dos atores locais em prol da formação de um Organismo de Bacia. Sem um Comitê formado, quem perde é a região, que fica alijada da participação das assembléias e reuniões do CEIVAP, uma vez que a representação da região, nestas reuniões, se faz por meio de atores setoriais, de forma isolada, que comparecem mais para receber os informes do que para levar as discussões, demandas e problemas das regionais. A falta deste fórum, para representar os atores sociais da foz do Paraíba do Sul, permite que seus problemas e anseios fiquem aguardando a boa vontade do Poder Público, nem sempre atento aos conflitos pelo uso da água.

Outro desafio a superar é o equacionamento dos problemas da gestão das águas em uma região tão vasta como a RH-IX, com uma rede de cerca de 1300 km de canais; com uma diversidade enorme de problemas, e com uma demanda diária e constante de ações e intervenções tão plurais quanto a que existe na baixada campista; sem falar na heterogeneidade de atores e de conflitos pelo uso da água quando se considera a Bacia dos Rios Macabu/Ururáí-Imbé/Lagoa Feia. Dessa forma, postula-se que a adequada gestão dos recursos hídricos das duas regiões em estudo requer a reestruturação geral da Agência de Bacia delegatária do CBH Macaé e das Ostras (o Consórcio MRA-5), cuja missão encontra-se ainda ligada à gestão ambiental de parte da RH-IX. Por outro lado, a RH-IX carece, com urgência, da implementação de um Organismo de Bacia próprio, que garanta a representação da pluralidade de interesses dos seus atores sociais, bem como a resolução dos conflitos heterogêneos existentes em sua vasta extensão territorial. O Comitê a ser criado na região pode ser subdividido em sub-comitês, a exemplo da experiência realizada no Comitê Lagos São João, tendo em vista não só as especificidades locais, mas também os conflitos de competência entre sub-bacias de domínio da União e de domínio estadual (Bacias dos Rios Pomba, Muriaé e Foz do Paraíba do Sul, no primeiro caso; e canais da baixada campista e Bacia dos Rios Macabu/Ururáí-Imbé/Lagoa Feia, no segundo caso).

9.5.4 Conclusões

Relativamente à RH-VIII, considera-se a não existência do Plano de Bacia como a maior lacuna e o maior desafio a serem superados pelo CBH Macaé e das Ostras. Por outro lado, a ampliação da área de abrangência de atuação da Agência de Bacia (o Consórcio MRA-5), associada à nova divisão das regiões hidrográficas estaduais, significa aumento das dificuldades de gestão, tendo em vista os conflitos diferentes e as especificidades agregadas pelos novos atores das bacias dos rios Pomba, Muriaé, da foz do Paraíba do Sul e dos canais da baixada campista, pertencentes à RH-IX, mas fora do escopo original da MRA-5, contrariamente à Bacia dos Rios Macabu/Ururá-Imbé (dentro da RH-IX, e dentro do escopo de atuação da MRA-5). Dessa forma, propõe-se a reestruturação da Agência de Bacia do CBH Macaé e das Ostras, com revisão do seu corpo de associados, e a criação paralela do novo Organismo de Bacia na RH-IX, o Comitê, e sua Agência. Assim, na RH-VIII, um novo consórcio intermunicipal envolvendo, a princípio, Nova Friburgo, Casimiro de Abreu, Macaé e Rio das Ostras (já consorciados na MRA-5) daria maior agilidade às deliberações do Comitê. Já na RH-IX, vislumbra-se um Organismo de Bacia (Comitê) estruturado em quatro sub-comitês, a exemplo da organização vivenciada no Comitê Lagos São João.