

Cidadania e participação no Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras

Citizenship and participation in the Macaé e das Ostras Rivers Hydrographic Basin's Committee

Virgínia Villas Boas Sá Rego*

Resumo

Este trabalho analisa o processo de implantação do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras como instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro. Foi constatado que a atuação do CBH Macaé e das Ostras apresenta obstáculos decorrentes da centralização do poder pelo governo estadual, da indefinição do arcabouço legal e institucional e das dificuldades envolvidas nos processos participativos e do predomínio dos interesses mais poderosos no processo decisório. No entanto, o Comitê também apresenta grande potencial para se constituir num fórum de fortalecimento da democracia e da autonomia dos cidadãos.

Palavras-chave: Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras. Participação. Recursos Hídricos.

Abstract

This work analyzes the implementation process of the Macaé e das Ostras River Basin Committee as an instrument of the Rio de Janeiro State Water Resources Policy. It was found that the performance of the committee presents obstacles arising from the centralization of power by the state government, the uncertainty of legal and institutional frameworks, and the predominance of more powerful interests in decision making. However, the Committee also presents great potential to constitute a forum for strengthening democracy and the autonomy of citizens.

Key words: Macaé and das Ostras Rivers Basin's Committee. Participation. Hydric Resources.

* Socióloga; Doutora em Meio Ambiente (PPGMA-UERJ); Professora do C.E. José Martins da Costa e da UCAM-Nova Friburgo; representante da Associação de Apoio à Escola do C.E. José Martins da Costa na Plenária do CBH Macaé e das Ostras-setor sociedade civil.

Introdução

Uma das manifestações da crise ambiental contemporânea global é a crescente escassez e poluição das águas, indispensáveis para o desenvolvimento das atividades humanas e para a existência da vida. De recurso natural inesgotável, a água passou a ser considerada um bem econômico finito, dotado de valor de mercado; daí a necessidade de regular, normatizar e compatibilizar seus usos múltiplos. No Brasil, a Lei n° 9394/97 instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos e, no Rio de Janeiro, a Lei estadual n° 3599/99 definiu a Política Estadual dos Recursos Hídricos (PERHI), segundo os princípios da gestão integrada, descentralizada e participativa, incluindo no processo decisório representantes do Poder Público, da sociedade civil organizada e dos usuários das águas dos municípios drenados pela bacia, reunidos em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs).

Este trabalho enfoca o processo de construção da Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro, a partir do estudo de caso da implantação do CBH dos Rios Macaé e das Ostras. Pretende avaliar se essas novas instituições contribuem para o fortalecimento da democracia e da autonomia dos cidadãos ou são instrumentos de legitimação das políticas públicas e de controle da participação popular.

Metodologia

Este trabalho é resultado da pesquisa realizada para elaboração da tese de doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, intitulada Paraísos perdidos ou preservados: os múltiplos sentidos da cidadania em Áreas de Proteção Ambiental (APA). Nesta tese são abordadas questões relativas à cidadania e às políticas públicas baseadas em gestão participativa, a partir do estudo de caso comparativo de duas APAs situadas na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé: APA do Sana e APA estadual de Macaé de Cima. Adota-se uma abordagem processual, sistêmica, relacional e holística do ambiente, considerado em sua complexidade, relatividade e historicidade. Como instrumentos de investigação, foram utilizados os métodos bibliográfico, documental, etnográfico¹ e histórico; destaca-se o uso da observação participante em reuniões das plenárias do CBH Macaé e das Ostras, durante os anos de 2007 a 2010, e na Oficina para elaboração participativa do Termo de Referência² para o Plano de Recursos Hídricos do CBH Macaé e das Ostras, em 2007.

¹ Relativo ou pertencente à etnografia, sendo a etnografia ramo da Antropologia que trata historicamente da origem e filiação de raças e culturas; antropologia descritiva.. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=etnogr%20E1fco>> e <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=etnografia>>. Acesso em: 1 mar. 2011.

² Padronização terminológica e conceitual para o entendimento claro das exigências, procedimentos operacionais, objetivos, metodologias e produtos do PDRH." Termo de Referência para Elaboração dos Planos de Recursos Hídricos. Documento Básico – Parte I. Secretaria de Recursos Hídricos/ Ministério do Meio Ambiente. Jul. 2000. Disponível em: <www.sirhesc.sds.sc.gov.br/.../baixararquivo.jsp?Apresentacao%20Termo%20Ass%20Final>. Acesso em: 1 mar. 2011.

Apesar de a abrangência da atuação do CBH Macaé e das Ostras incluir outras áreas, neste trabalho destaca-se a gestão da Bacia do Rio Macaé, que, por sua importância, tem sido o foco principal das atenções do Comitê.

Resultados e Discussão

A preservação dos recursos hídricos é uma das preocupações centrais dos diversos Estados nacionais, que, no início do século XXI, buscam desenvolver políticas públicas voltadas para sua gestão. O discurso científico e administrativo voltado para a promoção de estratégias de desenvolvimento “sustentável” apresenta o conceito geográfico de bacia hidrográfica (SOUSA JR, 2004) como uma ferramenta fundamental em termos de gestão ambiental, proposto pelos legisladores, pelos gestores das políticas públicas, pelos técnicos em planejamento e meio ambiente e por cientistas sociais. A bacia hidrográfica é considerada a unidade de planejamento mais adequada para a manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, pois possibilita romper com uma visão fragmentada, buscando integrar as diversas forças que operam na construção daquele ambiente: físicas, sociais, econômicas, políticas e culturais. O estado das águas de uma região reflete seu padrão de ocupação humana: as atividades que nela são desenvolvidas, a maneira como são praticadas e os interesses, significados e valores que orientam as ações antrópicas.

A Bacia Hidrográfica do Rio Macaé demanda uma gestão complexa e integrada, pois é uma região de extrema importância ambiental, devido à riqueza da biodiversidade e dos recursos hídricos nela existentes; além disso, apresenta grande diversidade sociocultural. Ainda habitada por populações tradicionais de pescadores e de pequenos produtores rurais familiares, nas últimas décadas vem sofrendo grandes transformações socioambientais decorrentes das pressões de importantes interesses econômicos privados e públicos, municipais, estaduais, nacionais e, mesmo, globais, ligados à indústria energética e à especulação imobiliária; além das preocupações dos ambientalistas. Estes processos sociais introduziram alterações no modo de viver de suas populações, que são submetidas a novos ordenamentos legais e à atuação de novas instituições, tais como o CBH Macaé e das Ostras, exemplo do processo de implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro, em consonância com a Política Nacional.

A análise da atuação do CBH Macaé e das Ostras é bem reveladora dos limites, dificuldades e potencialidades de propostas de gestão baseadas em mecanismos de democracia participativa (BORDENAVE, 1994) e permite avaliar se estes novos organismos são instrumentos que contribuem para o fortalecimento do poder e da autonomia dos cidadãos ou se, na verdade, buscam legitimar as políticas públicas e controlar a participação popular, mantendo-a dentro dos limites permitidos pelo sistema, ou seja, novas e mais sutis estratégias de controle e de poder.

Uma perspectiva processual e holística do meio ambiente

A região da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé - com suas encostas acidentadas cobertas por pastagens ou plantações, ou por matas consideradas pelos biólogos como sendo “primárias” ou “secundárias” e sujeitas a intensos processos erosivos, principalmente quando desmatadas; com trechos de rios retificados ou em vias de “renaturalização” e rios povoados por espécies de peixes introduzidas pelos seres humanos, dentre outros aspectos - é um bom exemplo de como o meio ambiente deve ser analisado de forma processual e integrado, procurando romper com a distinção entre suas dimensões “sociais” e “culturais”, por um lado, e o “natural”, pelo outro. Autores como os antropólogos Ingold (2000) e Descola (1986) promovem uma ruptura em relação à visão dominante no pensamento ocidental moderno, sobretudo no campo da ciência, que coloca o ser humano racional numa posição de exterioridade com o mundo da natureza, o qual, por sua vez, seguiria uma ordem, uma causalidade própria, independente da vontade humana.

Ingold (2000, p.20) propõe substituir a dicotomia entre natureza e cultura pela noção de processo-engajamento do organismo no mundo, com sua dinâmica sinergia, para alcançar uma genuína ecologia da vida. Esta visão concebe o organismo e seu ambiente como uma totalidade indivisível, um sistema dinâmico em desenvolvimento, fundamentalmente histórico. Assim, o ambiente é um termo relativo ao ser que a ele pertence; é o mundo em que o ser existe e interage - no caso dos seres humanos, orientados por interesses, valores e significados - e, neste sentido, se constitui com o ser e em torno dele. Dessa forma, o ambiente nunca está completo, mas em contínua construção, se desenvolvendo junto com os organismos e ao seu redor, a partir de uma ação criativa produzida justamente nas experiências envolvidas no “viver”. As pessoas vão adquirindo conhecimento sobre a natureza, que vai sendo por elas significada e modelada no próprio processo de conhecer.

Nesta perspectiva, o conceito de ambiente não se confunde com o conceito de natureza; assim, montanhas, florestas e rios, geralmente vistos como elementos “naturais” de acordo com a concepção dominante no pensamento moderno, podem ter suas características produzidas pelos seres humanos e por outros organismos, que influem tanto nos aspectos físicos, como a formação dos solos ou a umidade atmosférica, quanto nas condições biológicas. Isto ocorre, por exemplo, quando espécies exóticas introduzidas pelos seres humanos provocam alterações nas cadeias alimentares dos ecossistemas, conforme as trutas e bagres vêm fazendo com as espécies nativas do Rio Macaé. Ocorre, também, quando o desmatamento de certas áreas provoca o desaparecimento das nascentes e o aumento dos processos erosivos. Ou, então,

quando os pequenos agricultores, ao praticarem o sistema de pousio⁴, permitem uma regeneração “natural” da vegetação ou proprietários ambientalistas criam florestas em terras antes cobertas por pastagens. Por sua vez, estes mesmos aspectos (florestas e rios, por exemplo) influenciam as condições de existência dos organismos vivos.

Já Descola (1986) afirma que o naturalismo é o modo como as sociedades ocidentais modernas identificam e definem as fronteiras entre si mesmos e os outros, produzindo um domínio ontológico específico, um lugar de ordem e de necessidade, onde tudo tem uma causa e a natureza só tem sentido em oposição às obras humanas, chamadas de cultura, sociedade ou história. O naturalismo é o princípio diretor da cosmologia da sociedade ocidental, afeta tanto o senso comum quanto a prática científica e concebe a natureza como passiva, mero objeto receptáculo da ação e do pensamento humanos. Para o antropólogo francês, mesmo os movimentos e concepções ambientalistas não questionam as fundações da cosmologia ocidental e reforçam o dualismo ontológico típico da ideologia moderna. Certo tipo de ambientalismo bem presente na sociedade contemporânea capitalista globalizada concebe a natureza como fonte de recursos cada vez mais escassos, cujo custo de renovação deve ser internalizado nos cálculos econômicos. Neste contexto, a preocupação com a biodiversidade está relacionada com a necessidade de manutenção do estoque genético disponível para atender às necessidades humanas de sobrevivência e conforto e às necessidades de acumulação do capital.

Esta visão também orienta, no Brasil e em muitos outros estados nacionais, a formulação das atuais políticas públicas ambientais, incluindo aquelas relativas ao gerenciamento de recursos hídricos, baseadas em cobrança de compensações ambientais ou da outorga do uso da água, e na adoção de mecanismos de mercado pelas empresas, como selos verdes ou normatizações internacionais, sem falar no mercado de créditos de carbono. Desta forma, os órgãos ligados ao Estado ou ao mercado mantêm a perspectiva antropocêntrica racionalista em relação à chamada natureza e sua atuação não afeta os interesses dominantes, pelo contrário, geralmente as medidas voltadas para a “preservação ambiental” implementadas visam garantir a “sustentabilidade” do sistema. Muitas das intervenções propostas por órgãos públicos ou por empresas, na Bacia do Macaé, por exemplo, na prática, objetivam garantir o estoque ou a qualidade da água para o desenvolvimento das atividades econômicas de grandes empresas ou poupar populações humanas residentes em áreas de preservação permanente (cuja ocupação é legalmente proibida) dos riscos e transtornos provocados por enchentes.

³ Repouso periódico, de um ou mais anos, em que se deixam certas terras de sementeira para recuperar a fertilidade. Ou ainda, terreno cuja cultura se interrompeu para esse repouso. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=pousio>>. Acesso em: 1 mar. 2011.

A gestão dos recursos hídricos

A água tornou-se uma mercadoria, um recurso limitado, cujo uso deve ser valorado e regulamentado, de forma a evitar ou estabelecer instrumentos para a mediação e encaminhamento dos conflitos decorrentes da sua escassez ou dos seus usos múltiplos.

Diante disso, no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, sobretudo nas duas últimas décadas, foram instituídas novas leis, que estabelecem várias normas e medidas, além de criar diferentes órgãos para regulamentar e controlar os usos dos recursos hídricos. Esse processo teve intensos efeitos na região da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, reconhecida por todos os atores envolvidos em sua gestão como grande produtora de água de boa qualidade.

A Lei 9.433/1997, a chamada “Lei das Águas”, instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) e a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Ela estabelece que os recursos hídricos são de domínio público e sua gestão é atribuição do governo estadual, no caso dos rios estaduais e municipais, ou federal, no caso dos rios que atravessam mais de um estado da federação. A bacia hidrográfica tornou-se unidade de planejamento, gerida pelos comitês de bacias hidrográficas (CBHs), órgãos baseados numa nova lógica no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, segundo os princípios da gestão participativa, integrada e descentralizada. Os CBHs incluem a participação paritária, no processo de tomada de decisões, de representantes do Poder Público, da sociedade civil organizada e dos usuários dos municípios drenados pela bacia, integrando os múltiplos atores e interesses envolvidos. Antes, não havia políticas públicas integradas e eficientes para o manejo dos recursos hídricos, que era feito de forma isolada por municípios e estados, dificultando o planejamento articulado da captação, distribuição e do tratamento da água. Atualmente, a legislação ambiental insere a proteção dos recursos hídricos em diferentes instrumentos, além daqueles criados especificamente com esse fim.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.539/99, coerente com a legislação federal, estabeleceu a Política Estadual dos Recursos Hídricos (PERHI) e o Sistema Estadual dos Recursos Hídricos (SERHI), com a seguinte estrutura:

✓ Conselho Estadual dos Recursos Hídricos (CERHI): organismo político supervisor, normatizador e regulador do Sistema.

✓ Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI): composto por recursos oriundos de multas a crimes ambientais, da cobrança pela outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio estadual e da compensação pelo aproveitamento hidrelétrico do território estadual. Esses recursos devem ser destinados ao financiamento da proteção de mananciais ou aquíferos, do monitoramento da qualidade da água e da capacitação de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos. Organizado em subcontas, o fundo permite a gestão autônoma dos recursos em cada região hidrográfica.

✓ Agências de água: são as entidades executivas dos CBHs; com personalidade jurídica própria, autonomies financeira e administrativa. São 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. Sua criação é proposta ao CERHI pelos Comitês.

✓ Organismos dos poderes públicos federal, estadual e municipais envolvidos com a gestão dos recursos hídricos. A Superintendência Estadual dos Rios e Lagoas (SERLA) era o órgão gestor dos recursos hídricos no estado do Rio de Janeiro e, pela Lei 4.249/2003, possuía amplos poderes relativos ao planejamento, fiscalização, outorga e cobrança dos recursos hídricos. Atualmente, estas atribuições são responsabilidade do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), criado em 2009 centralizando os órgãos estaduais ambientais (SERLA, Instituto Estadual de Florestas – IEF- e Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente-FEEMA), que possui uma Diretoria dos Recursos Hídricos.

✓ CBH: órgão deliberativo, é o principal fórum de discussão e decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica, articulador dos múltiplos atores envolvidos: o “Parlamento das Águas”. Antes da criação dos CBHs, não havia políticas públicas integradas e eficientes para a gestão dos recursos hídricos, que era feita de forma isolada por municípios e estados, dificultando o planejamento articulado da sua captação, distribuição e tratamento.

A implantação da PERHI do Rio de Janeiro ocorreu num ritmo lento, devido à extrema centralização de poder por parte do Poder Executivo e a indefinição da estrutura jurídica e institucional. Durante a última década, foram implantados oito CBHs: o Comitê Guandu (em 2002); Comitê Macaé e das Ostras (2003); Comitê Lagos São João (2004); Comitê Piabanha (2005); Comitê da Baía de Guanabara (2005); Comitê Rio Dois Rios (2008); Comitê Médio Paraíba do Sul (2008), Comitê Itabapoana (2009). Somente nos últimos quatro anos, o governo estadual buscou garantir a implementação dos instrumentos e ordenamentos necessários para que a Política Estadual dos Recursos Hídricos se efetive, tais como o repasse das verbas do FUNDREHI, para que ele saia do papel e se transforme em medidas práticas, concretas. Atualmente o governo trabalha no sentido de estimular a formação de outros CBHs.

Por pressões do movimento ambientalista e dos usuários das águas, em 2003, foi criado o CBH Macaé e das Ostras, que, desde então, vem procurando, de forma participativa e democrática, construir os instrumentos de gerenciamento sistêmico e integrado da bacia. Para analisar a atuação do CBH Macaé e das Ostras, é necessário, primeiro, caracterizar a Bacia Hidrográfica do Rio Macaé.

A Bacia Hidrográfica do Rio Macaé

A bacia hidrográfica do Rio Macaé está localizada na faixa costeira central-norte do Estado do Rio de Janeiro e é a maior bacia exclusivamente estadual, em termos de extensão (1765 km²). Abrange seis municípios, com destaque para Nova Friburgo, onde se localizam as nascentes (no Pico do Tinguá – 1616 metros de altitude – Serra de Macaé de Cima), e Macaé, onde o Rio Macaé desemboca no Oceano Atlântico, junto à cidade, após percorrer 136 km. A maioria da área da Bacia está nos limites do município de Macaé (1448 km²).

O clima da região é o tropical úmido e, na área serrana, apresenta um período seco, de abril a outubro, e um úmido, durante o verão, quando podem ocorrer chuvas intensas, que provocam cheias nos rios. Estas variações podem afetar o abastecimento humano e a captação para o desenvolvimento de atividades econômicas, como a irrigação das lavouras ou o abastecimento industrial. Por exemplo, em períodos de estiagens rigorosas, as captações da CEDAE e da Petrobrás, nas margens do Rio Macaé, têm problemas operacionais devido à redução acentuada do nível de água e precisam ser transferidas para o centro do rio, mais profundo. Por outro lado, na época das cheias, nas áreas de planícies costeiras e junto à foz ocorrem constantes inundações, agravadas pelo trecho retificado do Rio Macaé.

Os tipos preponderantes de cobertura dos solos na Bacia do Rio Macaé são as matas (mais de 50%) e as pastagens (cerca de 45%); as áreas urbanas existentes ainda são relativamente pequenas (somente 1,3% do território da Bacia), mas exercem fortes pressões ambientais (PINHEIRO, 2009). A Bacia do Rio Macaé localiza-se na área da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que inclui integralmente o território fluminense e se estende, de forma quase contínua, de Parati até o Parque Estadual do Desengano (RAMBALDI et al., 2003), ao longo do corredor de biodiversidade da Serra do Mar, que possibilita o estabelecimento de interconexões entre fragmentos menores das serras litorâneas e do Vale do Paraíba, propiciando a formação de corredores ecológicos. Na região serrana são encontradas várias Unidades de Conservação da Natureza, de uso indireto, como o Parque Estadual dos Três Picos e algumas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), e de uso sustentável, como as APAs do Sana e a de Macaé de Cima.

A gestão da Bacia do Rio Macaé envolve grande complexidade, por abranger vários municípios, com diversas realidades políticas, sociais e econômicas, bem como diferentes ecossistemas: a área serrana, onde se situam as nascentes do rio principal, que apresenta, então, leito pedregoso e percorre terrenos rochosos e acidentados, cobertos por campos de altitudes ou pela floresta ombrófila densa; a área do médio curso com encostas mais suaves e colinas mais aplainadas, onde predominam as pastagens, e as

áreas de planícies aluvionais⁴ costeiras, com leito arenoso e margens baixas e espaiadas, áreas de restingas, praias e manguezais. Nela estão presentes diversos tipos de usos do solo: a área serrana, no alto e médio curso, dedica-se, sobretudo, à agricultura familiar e ao turismo e começa a sofrer intenso processo de ocupação descontrolada; no médio curso são encontradas também muitas pastagens, enquanto que na zona de planícies costeiras e estuarina predominam as áreas urbanas e industriais, mais populosas e com maior poder econômico e político.

A área do médio Macaé apresenta menores elevações; mas como os afluentes da margem esquerda percorrem áreas íngremes da Serra do Mar, provocam desgastes nos terrenos e os sedimentos carregados durante seus cursos contribuem para a formação das terras aluvionais, situadas nas margens do médio e baixo Macaé. Na parte baixa, há trechos que podem ser navegáveis por canoas ou pranchas. No passado, como quase não existiam estradas, as águas do Rio Macaé eram usadas para escoar a produção da base da região serrana: nos séculos XVII e XVIII, de açúcar e madeira, e, nos séculos XIX e XX, de café. A navegação fica dificultada durante o período da seca, pois o rio não oferece volume d'água suficiente; como o leito está ao nível dos terrenos marginais, as águas recebidas, na época das chuvas, provocam enchentes, espalham-se pelas áreas marginais, formam brejos e tornam-se veículos da propagação de doenças. As inundações até hoje perturbam a rotina dos moradores da cidade de Macaé, nos bairros construídos nessas áreas, ocupadas diante da omissão ou mesmo da conivência do Poder Público.

Nas décadas de 1940/50, o rio foi dragado e retificado numa extensão de 25 km em toda a planície, pelo antigo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), que executou o mesmo tipo de obra em tributários como o Rio São Pedro, e em outros cursos, como o Rio São João, que perderam suas curvas e meandros originais. Hoje, um dos projetos prioritários do governo estadual é a “renaturalização” do trecho retificado do Rio Macaé, visando possibilitar ao rio retornar para suas áreas originais. Essas diferenças de ações governamentais revelam como os enfoques das políticas públicas e a visão quanto ao meio ambiente mudaram, ao longo das últimas décadas, e como certas paisagens hoje vistas como “naturais” são fruto de intervenções sociais anteriores.

O Rio Macaé é um dos últimos rios relativamente limpos do estado e apresenta grande importância regional, pois suas águas apresentam diferentes usos. No entanto, a ocupação desordenada de suas margens, intensificada a partir dos anos 1970/80, vem provocando redução da quantidade de peixes, assoreamento⁵ do seu leito, assim como a

⁴ Planície desenvolvida sobre a calha de um vale preenchido por terrenos aluvionares e que apresenta meandros fluviais divagantes devido à baixa declividade do curso do rio que, em épocas de cheia, extravasa do canal fluvial e inunda a região. As planícies de inundação ocorrem, normalmente, no baixo curso do rio onde o relevo, mais desbastado pela erosão do que à montante, apresenta pequeno gradiente topográfico; em consequência, a energia fluvial é diminuída e não consegue carregar muito da carga sedimentar do rio que é depositada, colmatando o vale com sedimentos fluviais. Disponível em: < <http://vsites.unb.br/ig/glossario/> >. Acesso em: 1 mar. 2011.

⁵ Deposição de material sedimentar ou material coluvionar, resultando no aterramento ou entulhamento de áreas mais baixas. “O assoreamento de uma bacia sedimentar implica em uma taxa de deposição de sedimentos mais rápida do que à de afundamento tectônico da bacia.” Disponível em: < <http://vsites.unb.br/ig/glossario/> >. Acesso em: 1 mar. 2011.

degradação da qualidade e da quantidade de suas águas.

A riqueza da fauna do Rio Macaé ainda é pouco conhecida, mas já está ameaçada de extinção, conforme alertam os pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (MELLO, 2007). Uma das causas é a introdução de espécies não nativas do Rio Macaé: no seu trecho superior, a truta, e na parte inferior do rio, o bagre africano. No primeiro caso, segundo os pesquisadores, a responsabilidade seria da truticultura, pois a truta interfere nas espécies nativas ao comê-las ou ao comer sua comida; e os produtores “por falta de informação” são responsáveis pelo despejo dos alevinos em excesso no rio. Mas há outra causa para este impacto. Pescadores desportistas, em nome da preservação do rio, fazem campanhas na Internet para povoar o Macaé com trutas⁶, premiando com varas de pesca aqueles que mais contribuírem para o despejo de alevinos no rio. Essa divergência de pontos de vista em relação à truta é bem esclarecedora da diversidade de valores que orientam as condutas e comportamentos das pessoas, mesmo quando alegam ter os mesmos objetivos de proteção e preservação ambiental, e da necessidade do diálogo constante entre elas para se alcançar uma convivência harmoniosa e maior respeito ao meio ambiente - bem comum da presente e das futuras gerações.

A Bacia do Rio Macaé, a partir das duas últimas décadas do século XX, foi afetada por intenso processo de transformações econômicas, sociais e culturais expresso por alterações na paisagem, que assumiu diferentes contornos e gerou impactos socioambientais diversificados, conforme a localidade. Na região serrana, o relativo isolamento foi rompido pela melhoria das condições de acesso devido à pavimentação asfáltica da rodovia RJ-142 (concluída somente em 2006) – a Estrada Serramar, que liga Nova Friburgo a Casimiro de Abreu - e pela eletrificação da região. A melhoria das condições de acesso estimulou o desenvolvimento turístico e as atividades agropecuárias foram sendo gradualmente substituídas ou complementadas por atividades ligadas ao turismo, à construção civil, à prestação de serviços e ao comércio, como principais fontes de renda para seus moradores.

Na parte baixa da Bacia, próxima ao litoral, a ocupação é mais antiga e, até o início do século XX, a produção da cana-de-açúcar, do café, na pecuária e a extração do pescado eram as principais fontes de renda para as populações locais. A descoberta do petróleo, em 1974, e a instalação da Petrobrás, em 1978, deflagraram o processo de industrialização. Foram instalados diversos empreendimentos para produção de equipamentos e prestação de serviços nas plataformas e em terra. A cidade de Macaé passou a sofrer acelerado crescimento demográfico e urbanização descontrolada. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Macaé (PMM, 2009), que superestima a participação do município, lá se concentram 85% da produção de petróleo brasileira e

⁶ Maiores informações estão disponíveis no site www.mosca.com.br.

47% da produção nacional de gás, extraídos da Bacia de Campos, além de indústrias ligadas ao setor *offshore* e *onshore*. Há, também, duas usinas termelétricas (UTE) movidas a gás natural, que foram implantadas, no início dos anos 2000, no contexto da crise energética, de acordo com plano do governo federal:

- a UTE Norte Fluminense: pertence ao Grupo EDF (Electricité de France), maior gerador de energia elétrica do mundo, detentor de 90% do seu capital, e à Petrobrás, que possui os outros 10%⁷. Tem capacidade de produção de energia para abastecer mais de dois milhões de pessoas; está interligada ao sistema nacional de transmissão elétrica, vendendo energia para o estado do Rio de Janeiro.

- A UTE Mário Lago Ltda: foi implantada, em 2001, pela empresa transnacional El Paso, quando chamava-se UTE Macaé Merchant, e, em 2006, foi vendida para a Petrobrás. Nela vem sendo testado um combustível alternativo: o flexgás – uma mistura de gás liquefeito de petróleo com ar⁸.

Todas essas empresas ligadas ao setor energético envolvem interesses nacionais e globais e utilizam as águas do Rio Macaé em seus processos produtivos. Suas águas são usadas, também, para irrigação das lavouras, para piscicultura, com destaque para a criação de trutas na área das nascentes, para o lazer e prática de esportes, para irrigação e dessedentação dos animais, para o abastecimento de milhares de pessoas, nos municípios de Macaé, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, e para a diluição de despejos domésticos, industriais e agrícolas.

Esses múltiplos usos vêm provocando a degradação da qualidade e quantidade das águas, situação agravada pelos processos de desmatamento e de ocupação desordenada das margens dos rios e das áreas de nascentes. Segundo estimativa da Fundação Getúlio Vargas (2004, p.57), a área da Bacia terá um aumento de população de quase 50% em 15 anos, responsável por previsíveis impactos decorrentes da maior demanda por recursos naturais, da maior produção de lixo e da maior ocupação do solo. Esta situação já vem provocando um acirramento dos conflitos e a necessidade crescente de seus cidadãos se organizarem para a luta em defesa de seus interesses, legitimados por aqueles que são os direitos dos cidadãos previstos constitucionalmente, tais como o acesso ao saneamento básico e a um meio ambiente equilibrado e saudável.

Para subsidiar a construção dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos da Bacia do Rio Macaé, Pinheiro (2009) analisou amostras de água coletadas em doze pontos, ao longo do curso do Rio Macaé, considerando parâmetros relativos à temperatura, turbidez, resíduo sólido total, pH, condutividade, oxigênio dissolvido, DBO, cloro livre e cloro total, fósforo total, nitrogênio (nitrato, nitrito e amoniacal), coliformes totais

⁷ Informações obtidas no site da UTE Norte-Fluminense S.A. Disponível em: <www.utenortefluminense.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2008.

⁸ Informações obtidas no site da UTE Mário Lago. Disponível em: <www.utemariolago.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2008.

e *Escherichia coli*. A pesquisadora constatou que a qualidade das águas do Rio Macaé pode ser considerada boa, de forma geral, exceto nos pontos próximos às localidades de Lumiar e de Barra do Sana, e na região da foz do rio, com grande concentração urbana. No entanto, ela ressaltou que o período de coleta interferiu nos dados de qualidade, pois as melhores condições de qualidade foram encontradas durante a campanha no período seco.

A pesquisadora constatou, ainda, que os esgotos domésticos são o principal fator de poluição das águas do Rio Macaé e que as altas taxas encontradas de *Escherichia Coli* – único indicador que garante haver contaminação exclusivamente fecal – é o parâmetro crítico na bacia. Estas taxas decorrem da inexistência de sistemas adequados de saneamento básico, que garantam a coleta e o tratamento do lixo, o tratamento de água, a coleta e o tratamento de esgotos, e expressam o potencial do corpo hídrico na transmissão de doenças. A falta ou pequena cobertura por eficientes sistemas de esgotamento sanitário e adequado tratamento dos esgotos acarreta lançamentos “in natura” nos corpos d’água e em galerias de águas pluviais, provocando intensa poluição dos córregos que atravessam as localidades (FGV, 2004, p.76). Assim, os mananciais abastecedores destas localidades encontram-se crescentemente poluídos, as calhas dos rios estão assoreadas e há redução das vazões mínimas (FGV, 2004, p.114).

A precariedade do sistema de coleta e tratamento de esgotos não é exclusividade da Bacia do Macaé, mas é um padrão que se repete em praticamente todo o país, diante da omissão do Poder Público e apesar de ser um direito do cidadão constitucionalmente previsto.

As políticas públicas participativas

A Constituição Federal de 1988, inspirada pelos movimentos sociais que marcaram o período de redemocratização do país, após a ditadura militar, instituiu os princípios da gestão democrática, participativa e descentralizada visando ampliar a participação dos cidadãos nos processos de discussão e decisão das políticas públicas (VIEIRA, 2002), por meio da criação de conselhos e órgãos compostos paritariamente por representantes do Poder Público e da sociedade civil. No entanto, sob outro prisma ideológico, esses órgãos gestores podem se constituir em instrumentos de governança local, segundo o ideário do Banco Mundial (SPERANZA, 2005), estabelecido nos anos 1990, no contexto da Globalização e do neoliberalismo. Nesta perspectiva, são novos instrumentos de regulação social, a partir do “fracasso” das experiências socialistas e da eclosão dos movimentos sociais, no final do século XX (LOPES, 2006), com base em novo tipo de relação governo-sociedade, construindo “parcerias”, dividindo responsabilidades

e criando instrumentos de “participação concedida”⁹, para promover o “envolvimento”, o “empoderamento” das populações e possibilitar, assim, o “desenvolvimento local”. Ambos os discursos orientadores da criação desses órgãos usam expressões como participação social, sociedade civil, cidadania, entre outras, que podem assumir significados distintos, conforme o contexto.

No Brasil, a partir do início dos anos 2000, com o governo Lula, oriundo dos movimentos sociais e que busca conciliar os princípios do neoliberalismo com um Estado neo-social, intensificou-se um processo de formulação de políticas públicas baseadas no envolvimento das populações “locais” e na transferência das responsabilidades do Poder Público. Buscou-se promover a descentralização administrativa, conforme recomendações dos organismos internacionais e a Constituição Federal de 1988, propondo a criação de mecanismos de democracia participativa para complementar os da democracia representativa, como audiências públicas, conselhos e órgãos colegiados, como os CBHs.

Apesar do discurso oficial, o potencial desses organismos como instrumento de controle e participação popular na gestão do bem público, de forma autônoma e responsável, depende de muitos fatores que influem no seu funcionamento, e, frequentemente, são constituídos e mantidos dentro de certos limites institucionais que dificultam sua atuação e, conseqüentemente, o alcance de seus objetivos. Esse problema é agravado pela persistência de elementos da chamada “cultura política” brasileira, tais como o clientelismo, a cooptação, o favorecimento pessoal, reatualizados em termos de política ambiental. No entanto, não se pode negar seu potencial e a capacidade das pessoas de “improvisar” (HALLAM; INGOLD, 2007) de reagir e de apresentar respostas e propostas que ultrapassem os limites dessa participação concedida, instrumento de legitimação do sistema.

A seguir será analisado o processo de implantação do CBH Macaé e das Ostras com o objetivo de avaliar se sua atuação tem contribuído para o fortalecimento da cidadania ou para legitimação das políticas públicas e de controle da participação popular.

O CBH Macaé e das Ostras

O modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas adotado no Brasil foi inspirado na experiência da França, que possui um sistema unitário de governo, acarretando, aqui, segundo Portela e Braga (2007), conflitos federativos que podem dificultar a implantação do processo de gestão descentralizada: conflitos verticais, entre as três esferas de governo – união, estados e municípios – e conflitos horizontais, entre governos da mesma esfera de poder e entre estes e as organizações da sociedade civil e as organizações empresariais. Segundo as autoras, dentre os conflitos horizontais existentes no CBH Macaé e das Ostras destacam-se os referentes aos múltiplos interesses

em torno da água em espaços regionalizados determinados pelas características da bacia hidrográfica e pelos diferentes interesses econômicos.

A Bacia do Rio Macaé foi uma das primeiras no Estado do Rio de Janeiro a iniciar a implementação do sistema integrado e descentralizado de gestão dos recursos hídricos. A necessidade de água de qualidade para sustentação das atividades econômicas petrolíferas e a degradação do Rio Macaé estimularam a organização política do movimento ambientalista no processo de formação do Consórcio de Municípios da Macrorregião Ambiental (Consórcio MRA-5)¹⁰, do Pró-Comitê e do Comitê da Bacia do Rio Macaé.

A implantação da política de gestão dos recursos hídricos do Rio de Janeiro baseou-se na instituição de consórcios intermunicipais, como ocorreu na Bacia do Rio Macaé, diferentemente do resto do Brasil, iniciado com a formação dos CBHs. O processo de criação do CBH Macaé e das Ostras foi deflagrado, em 2001, com a formação da Comissão Pró-Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé, Imboassica e da Lagoa de Imboassica. Na parte baixa da Bacia, já havia, então, grande interesse pela manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos, por parte das grandes empresas, e preocupação, por parte do movimento ambientalista, com a ocupação urbana descontrolada da foz do Rio Macaé e a contaminação da Lagoa de Imboassica com efluentes domésticos e industriais.

Já no Alto Macaé, houve intensa luta, em 2001, desenvolvida pelo Movimento de Defesa do Rio Macaé, diante do projeto de construção de pequenas centrais hidrelétricas (PCH) previstas, que foi suspenso diante da intensa mobilização de entidades e das populações que seriam atingidas pela sua instalação. Segundo Amador (2003), estas PCHs foram pensadas no contexto da crise energética que o país sofria, porém teriam pequeno potencial de geração de energia, apesar de seus impactos ambientais poderem ser comparados àqueles causados pelas grandes barragens, pois afetariam uma região de grande importância ambiental.

Outro momento importante de mobilização e luta no Alto Macaé foi por ocasião do Seminário de Consulta à Comunidade sobre a Pavimentação da Estrada Serramar, em agosto de 2002, quando mais de 100 pessoas, entre moradores, ambientalistas, empresários do turismo, agricultores e lideranças comunitárias, reivindicaram que a rodovia RJ-142 fosse uma “estrada parque”, voltada para a “preservação do patrimônio ambiental”, cuja gestão seria realizada por um comitê formado por entidades comunitárias, ambientalistas e órgãos públicos. Na época, o governo acatou as sugestões

¹⁰ O Decreto Estadual nº 26.058 / 2000 dividiu o território do Estado do Rio de Janeiro em sete Macrorregiões Ambientais (MRA), segundo critérios técnico-ambientais, administrativos e políticos, como unidades básicas de planejamento e intervenção da gestão ambiental. A gestão da MRA seria realizada por consórcios intermunicipais, compostos pelas prefeituras dos municípios na área de abrangência da sua região. A Macrorregião Ambiental 5 incluiu 4 bacias hidrográficas: bacia hidrográfica da Lagoa de Imboassica; bacia hidrográfica do Rio Macaé; bacia hidrográfica da Lagoa Feia e microbacias das pequenas e médias lagoas.

e mostrou um projeto que correspondia aos anseios comunitários, mas não foi o que acabou sendo implantado por seu sucessor.

Assim, a criação do CBH Macaé e das Ostras foi fruto de uma significativa participação de entidades comunitárias e Organizações Não Governamentais, de todas as áreas da Bacia. Neste processo, o Consórcio MRA-5 teve importante papel articulador, mas provocou relativa centralização da gestão, provocando, até hoje, certa confusão institucional entre as atribuições do CBH Macaé e das Ostras e a do Consórcio MRA-5 - hoje delegatária do primeiro - que, segundo muitos membros do CBH Macaé e das Ostras, de certa forma trouxe obstáculos ao andamento do processo de implementação do Comitê.

O Comitê foi instituído, em 2003, com a publicação do Decreto Estadual nº 34.243/03, com a denominação de Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé, Imboassica e da Lagoa de Imboassica. É um órgão colegiado, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, de nível regional, integrante do Sistema Estadual dos Recursos Hídricos (SERHI). Sua denominação foi alterada para Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé e das Ostras, Imboassica e da Lagoa de Imboassica (CBH – Macaé e das Ostras), quando assumiu a gestão da Bacia do Rio das Ostras. Isto ocorreu durante a reunião itinerante do CERHI, realizada em Quissamã, em novembro de 2006, devido à realização de nova subdivisão do Estado do Rio de Janeiro em Regiões Hidrográficas - somando-se à divisão anterior em macrorregiões ambientais - definidas pelas características geopolíticas e pelas bacias hidrográficas; a nova denominação só foi oficializada em 2009. O objetivo do governo, ao adotar a nova divisão do território, foi otimizar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso da água em cada região. A nova legislação estabeleceu que a área de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas estaduais deve coincidir com a área da respectiva Região Hidrográfica.

O Consórcio MRA-5 (atualmente denominado Consórcio Serra e Mar) é a delegatária do CBH Macaé e das Ostras; exerce o papel de “Agência de Águas”, segundo delegação da Plenária do Comitê, de maneira a viabilizar institucionalmente a utilização das verbas obtidas pela cobrança da água, no âmbito da Bacia. A cobrança pelos usos dos recursos hídricos é um dos principais instrumentos da PERHI e um dos fatores que vem provocando maior necessidade de organização dos representantes da sociedade civil e dos usuários contra o poder centralizador do governo estadual, que recolhe os recursos, mas dificulta o seu repasse para os CBHs. Segundo o discurso oficial, além de arrecadar verbas para financiar projetos e obras, a cobrança tem por objetivo a racionalização do uso da água. Ela aplica-se à captação direta de água bruta, ao consumo e ao lançamento de efluentes nos corpos hídricos, de acordo com os usos declarados e consolidados legalmente.

A Lei estadual 4.247/2003 regulamentou o instrumento de cobrança pelo uso da água e a implantação do instrumento de cobrança iniciada, em 2004, pelo órgão gestor estadual foi contestada por diversos CBHs. Segundo Portela e Braga (2007), a legislação contrariou o espírito da lei federal, pois centralizou o poder nas mãos da SERLA e do Poder Executivo estadual; estabeleceu um mecanismo de retenção dos recursos da cobrança, que se transformou num instrumento de arrecadação, e, não, de gestão, usado para manter a instituição e financiar a implementação da Política Estadual dos Recursos Hídricos. Onde não havia Comitê formado, a SERLA aplicava diretamente as verbas em ações de conservação dos recursos hídricos, mediante aprovação do CERHI; ou seja, ao órgão gestor não interessava acelerar o processo de formação e de implantação do funcionamento dos Comitês. Assim, o governo do estado não precisava investir recursos próprios na implantação da Política de Recursos Hídricos, mas sim aplicava aqueles originados da cobrança, de multas ou de compensações ambientais. Além disso, dissociava a cobrança das diretrizes dos planos de recursos hídricos e reduzia a menos de 50% o montante a ser aplicado na bacia de origem.

Após muitas reclamações das organizações da sociedade civil e dos usuários, esta legislação foi alterada pela Lei 5.234/2008, que estabelece que os recursos financeiros arrecadados em rios de domínio estadual recolhidos ao FUNDRHI, devem ser aplicados da seguinte forma: 90% na bacia hidrográfica arrecadadora e 10% no órgão gestor, a delegatária.

Em dezembro de 2009, finalmente, a Assembleia Legislativa fluminense aprovou o projeto de Lei 2.582/09, que concede permissão ao INEA – órgão gestor e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos – para firmar contratos com entidades sem fins lucrativos, destinadas a desempenhar as funções de agências de água estaduais; os contratos obedecerão a um plano de metas e terão prazo predeterminado. Esta lei significa um passo importante no processo de implementação da PERHI, pois soluciona o problema de repasse dos recursos da cobrança pelo uso da água retidos no FUNDRHI para os CBHs. Abre, assim, novas perspectivas para a atuação dos Comitês e para a preservação ambiental, pois eles vão finalmente poder aplicar esses recursos em projetos voltados para a recuperação e a proteção dos mananciais, adquirindo maior visibilidade perante a sociedade.

Os seguintes órgãos compõem o CBH Macaé e das Ostras: Plenária (27 membros titulares, com direito a voto, sendo 1/3 de representantes dos usuários das águas das bacias, 1/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público (federal, estadual e municipal); Diretório Colegiado, com três membros titulares e três suplentes; Secretário Geral e Câmaras Técnicas (Assuntos Legais e Institucionais; Instrumentos de Gestão; Análise de Projetos, Ciência e Tecnologia. Lagoa de Imboassica e Educação Ambiental, mas somente as de Assuntos Legais e Institucionais e a de Análise de Projetos, Ciência e Tecnologia têm se reunido com regularidade).

O antigo Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET-CAMPOS, 2007), atual Instituto Federal Fluminense, coordenador da Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão do CBH Macaé e das Ostras, promoveu, em outubro de 2007, o I Seminário Regional sobre Gestão de Recursos Hídricos nas Regiões Hidrográficas das Bacias dos Rios Macaé, das Ostras, Lagoas Costeiras do Norte Fluminense e da Foz do Rio Paraíba do Sul – Sustentabilidade e Controle Social e a Oficina para Construção Coletiva de Planos de Bacia, organizada em parceria com o Consórcio MRA-5, quando foi construído, de forma participativa, pelos integrantes da Plenária e do Diretório Colegiado do CBH Macaé e das Ostras, o Termo de Referência para elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Macaé. O encontro, financiado pela Petrobrás, foi um momento bastante relevante, exemplo de espaço democrático, em que representantes do Poder Público, dos usuários, como as grandes empresas e a Colônia de Pescadores Z-3, e da sociedade civil – representantes de entidades, com doutorado com representantes de associações de pequenos produtores rurais do Alto da Bacia - debateram intensivamente os aspectos que o Plano de Recursos Hídricos deveria contemplar para garantir a sustentabilidade das águas da Bacia. Esse encontro mostrou ser possível o estabelecimento de fóruns em que os cidadãos autônomos, coletivamente, por relações horizontais, podem deliberar de forma responsável sobre o seu destino comum, estabelecendo um relativo consenso, baseados em instrumentos legais, no conhecimento técnico-científico e no saber popular tradicional, apesar de todas as diferenças sociais, econômicas, de linguagem, valores, conhecimentos e de interesses.

No entanto, na reunião do Comitê, ocorrida em julho de 2008, segundo “orientação” (ou imposição) do CERHI e da SERLA, para surpresa de todos, foi mencionado que, enquanto não houvesse outro plano de bacia, o Plano Preliminar de Recursos Hídricos e de Controle das Cheias no meio urbano, elaborado pela FGV (2004)¹¹, seria o instrumento de gestão norteador para a aplicação dos recursos oriundos das verbas da cobrança. Essa medida desagradou a muitos integrantes da Plenária, que consideraram que o documento fruto do trabalho participativo e representativo dos interesses dos diversos setores e atores da Bacia estava sendo desprivilegiado em nome de um Plano financiado por uma empresa transnacional, que privilegiava as áreas urbanas, mais populosas e com maior rentabilidade eleitoreira, em detrimento das rurais, e recomendava a realização de ações de engenharia nas partes baixas da Bacia, priorizadas pelo governo estadual, em detrimento de ações de recuperação das nascentes na Região Serrana e na faixa de proteção marginal, ao longo do curso do rio.

¹¹ Em 2001, a então Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, a SERLA e a UTE Norte Fluminense celebraram um convênio para implantar amplo plano de controle e recuperação ambiental da Bacia do Rio Macaé. Como frutos desse convênio foram elaborados, pelo Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável da FGV (2004), vários estudos financiados pela UTE, como medida compensatória para o seu licenciamento, que resultaram num Plano Preliminar de Recursos Hídricos para a Bacia do Rio Macaé e num Plano de Controle de Cheias.

Houve vários protestos, mas, no fim, todos tiveram que aceitar, pois parecia ser o único caminho possível para ter acesso aos recursos da cobrança retidos no FUNDRHI; só que, nem assim, os recursos foram repassados para o Comitê.

Outra situação que desagradou os membros da Plenária também está relacionada com a aplicação das verbas retidas no FUNDRHI. Em 2008, após chamada pública, foram apresentados e selecionados pela Câmara Técnica de Projetos do CBH Macaé e das Ostras, mais de trinta projetos para serem desenvolvidos na Bacia. No entanto, as primeiras verbas repassadas não serão destinadas a eles, mas a projetos desenvolvidos pelo Poder Público, já licitados e em andamento, por questões legais relativas às exigências de licitação para o gasto do dinheiro público. Mais uma vez, o Comitê tomou decisões que não são as que mais correspondem aos interesses de seus membros, mas sim às exigências governamentais. Evidenciam-se, assim, a dificuldade de órgãos participativos romperem efetivamente com o controle das regras do jogo efetivado pelos integrantes do Poder Público e o risco de as práticas participativas neles desenvolvidas servirem como instrumento de legitimação de decisões e ações decorrentes das políticas públicas, que podem não estar adequadas ao que foi deliberado coletivamente. Assim, muitas vezes o Comitê acaba legitimando decisões impostas pelos órgãos gestores estaduais e que não correspondem aos interesses efetivos da maioria de seus membros.

Atualmente, a Petrobrás assinou o convênio com o Consórcio MRA-5 para financiar a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Macaé, que deverá considerar o Termo de Referência produzido coletivamente pelos membros do Comitê e será acompanhado por uma Câmara Técnica a ser criada pelo CBH Macaé e das Ostras, no início de 2011, após o novo processo eleitoral. Assim, desde o início de suas atividades, o CBH Macaé e das Ostras enfrenta obstáculos decorrentes da centralização do poder do governo estadual, da morosidade na construção do arcabouço legal e institucional necessário para a construção dos instrumentos de gerenciamento e para o repasse dos recursos oriundos da cobrança da água retidos no FUNDRHI. Além disso, há diferenças nas possibilidades e facilidades de participação entre, por um lado, os representantes do Poder Público e dos grandes usuários, e, por outro, das organizações da sociedade civil, que geralmente participam do Comitê com base no trabalho voluntário, muitas vezes precisando deixar de cumprir com suas obrigações profissionais para poder frequentar as reuniões; ao contrário dos primeiros, que estão exercendo suas atividades profissionais. Uma das grandes conquistas dos componentes representantes da sociedade civil, destinada a viabilizar sua participação nas reuniões do CBH Macaé e das Ostras, foi o financiamento das despesas com transporte e alimentação, feito pelo Consórcio MRA-5, a partir de 2007. Há diferenças também em termos de conhecimentos e nível de instrução, aumentando a importância e a necessidade do diálogo e da capacidade de troca de conhecimentos entre os detentores do saber técnico-científico e os dos conhecimentos oriundos do saber popular.

Ocorre ainda certo favorecimento da parte “baixa” da Bacia do Rio Macaé, mais populosa e poderosa em termos econômicos e políticos do que a parte “alta”, área das nascentes. No atual Diretório Colegiado, os representantes do Alto da Bacia só conseguiram ocupar a suplência (Centro de Conservação da Natureza - CECNA e PMNF). Na Plenária, no setor de representantes dos usuários pode-se verificar a predominância das grandes empresas ligadas ao setor energético ou ao abastecimento de água, a maioria situada na parte baixa da Bacia, exceto a empresa Águas de Nova Friburgo. Já representando a sociedade civil, há três entidades situadas no Médio e Alto da Bacia, enquanto as demais atuam em Rio das Ostras e Macaé. Há pequena participação dos representantes das prefeituras, por exemplo, somente nos últimos dois anos a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo frequentou as reuniões com maior assiduidade; ao contrário da Prefeitura de Macaé, cujos representantes têm presença constante e relevante participação nos trabalhos do Comitê.

Conclusões

A gestão ambiental é um processo contínuo e dinâmico, de caráter sistêmico, sustentado por conhecimentos científicos que orientam os processos de tomada de decisões; mas também deve incluir os conhecimentos e os valores das populações envolvidas. Além disso, deve considerar os múltiplos interesses em interação no uso do espaço e dos recursos hídricos e os conflitos deles decorrentes.

A implantação da PERHI do Rio de Janeiro ocorreu num ritmo lento, devido à extrema centralização de poder por parte do Poder Executivo e só nos últimos quatro anos apresentou certos avanços. O CBH Macaé e das Ostras enfrentou obstáculos decorrentes do autoritarismo do governo e da morosidade na construção dos instrumentos de gerenciamento e de repasse dos recursos oriundos da cobrança da água retidos no Fundo Estadual dos Recursos Hídricos. Além disso, há diferenças quanto às características e às possibilidades de participação entre os representantes do Poder Público, dos grandes usuários e os das organizações da sociedade civil e certo favorecimento da parte “baixa” da Bacia do Rio Macaé, mais populosa e poderosa em termos econômicos e políticos do que a parte “alta”, área das nascentes. Muitas vezes decisões que não correspondem aos interesses do CBH Macaé e das Ostras são impostas pelos órgãos gestores estaduais.

Inegavelmente, os CBHs são novos canais de participação democrática, com potencial para fortalecer a autonomia dos cidadãos, na busca de construção de uma proposta de sociedade socioambientalmente mais justa. O processo participativo pode ir fortalecendo os indivíduos e grupos, através da constante reflexão, avaliação e redefinição das práticas e decisões. O CBH Macaé e das Ostras apresenta grande potencial para se constituir num fórum democrático de fortalecimento da autonomia dos cidadãos e da democracia, mas sua atuação ainda apresenta limites decorrentes

da indefinição do arcabouço legal e institucional e das dificuldades envolvidas nos processos democráticos participativos. O risco de sua atuação se resumir a ser um mero instrumento de legitimação das políticas públicas decididas com base numa participação controlada está sempre presente e requer grande consciência crítica por parte de seus membros. Outro problema se refere à pequena visibilidade apresentada pelo Comitê, cuja existência e atuação são ignoradas pela enorme maioria da população da Bacia. Uma necessidade imediata é o estabelecimento de uma campanha efetiva de divulgação de suas atividades e atribuições dirigida à sociedade em geral e às populações das Bacias sob sua responsabilidade.

Referências

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. Estudos Avançados, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados - USP, v. 15, n.43, p.121-140, 2001.

AMADOR, A. B. Qualidade das águas da bacia do alto Rio Macaé, Nova Friburgo-RJ. Dissertação. (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2003.

BORDENAVE, J.C. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CASTORIADIS, C.; CONH-BENDIT, D. Da ecologia à autonomia. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DESCOLA, P. La Nature Domestique: symbolisme et praxis dans l'écologie dès Achuar. Paris: Maison des sciences de l'homme, 1986.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Plano Preliminar de Recursos Hídricos e Estudos de Controle das Cheias no Baixo Curso do Rio Macaé, em especial sobre o núcleo urbano. 6º Relatório Final. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

HALLAM, E.; INGOLD, T. (Eds.). Creativity and Cultural Improvisation. Oxford: Berg, 2007.

INGOLD, T. The Perception of the Environment: Essays in Livelihood, Dwelling and Skill. London: Routledge, 2000.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto. 5ª ed. Rio de Janeiro: Alfa-Omega, 1975.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre: UFRS, v. 12, n.25, jan./jun. 2006.

MACAÉ. Disponível em: <www.macaerj.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2009.

MELO, M. Rio Macaé: um tesouro que guarda surpresas. Olhar Virtual. Rio de Janeiro: UFRJ. Edição 085, 14/06/2007. Disponível em: <http://www.olharvirtual.ufrj.br>. Acesso em: 10/05/2008..

PINHEIRO, M.R. de C. Avaliação de usos preponderantes e qualidade da água como subsídios para os instrumentos de gestão dos recursos hídricos aplicada à Bacia Hidrográfica do Rio Macaé. CEFET/CAMPOS - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, 2009.

PORTELA, F.; BRAGA, T.M. Conflitos Federativos em Gestão de Recursos Hídricos no Brasil: reflexões a partir do caso da bacia do Macaé (RJ). Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, v. 1, n.2, jul/dez. 2007 .

RAMBALDI, D. M. A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CNRBMA. Caderno da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, n.22, fev. 2003.

REGO, V.V.B. S. Mundos em confronto: o desenvolvimento do capitalismo e a educação numa comunidade camponesa. Dissertação (Mestrado) - PUC/RJ, 1988.

_____. Paraísos perdidos ou preservados? A conquista da cidadania em áreas de proteção ambiental. In: ENCONTRO DA ANPPASM 4., 2008, Brasília.

SANTILI, J. Socioambientalismo e novos direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Brasília: IEB, 2004.

SPERANZA, J.S. Desenvolvimento local: aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades? Dissertação (Mestrado) - CPDA/UFRRJ, 2005 .

VIEIRA, L. Cidadania e Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Agradecimentos

Aos integrantes do CBH Macaé e das Ostras, que muito têm me ensinado sobre recursos hídricos, cidadania e participação.

