

Reflexões sobre a política estadual de recursos hídricos do Rio de Janeiro a partir da implementação dos Comitês de Bacia Hidrográfica

Reflections on policies for water resources in the state of Rio de Janeiro based on the implementation of Committees of Basin

Virgínia Villas Boas Sá Rego*

Resumo

A água assume importância global e seus usos múltiplos precisam ser regulados. No Brasil, foram criadas políticas públicas voltadas ao gerenciamento dos recursos hídricos e atribuiu-se aos Comitês de Bacia Hidrográfica papel articulador essencial. Este trabalho busca refletir sobre o processo de implantação desses órgãos no Estado do Rio de Janeiro. Foi constatado que cada Comitê possui diferentes capacidades quanto ao seu poder de governança e que a construção dos instrumentos de gestão, apesar de avançada, ainda não foi concluída. Aponta-se apontando a necessidade de um Programa de Educação para a gestão dos Recursos Hídricos para fortalecer a participação cidadã.

Palavras-chaves: Comitês de Bacia Hidrográfica. Recursos Hídricos. Políticas Públicas

Abstract

Water had global significance, and its multiple use need to be regulated. In Brazil, public policies were created to manage water resources, and the Watershed Committees were assigned with an essential coordinating role. This paper seeks to reflect on the process of implementation of these entities in the State of Rio de Janeiro. It was found that each committee has different responsibilities as regards their power and governance, as well as that construction of management tools, although far advanced, is not yet complete. We point out the need for an education program for the management of water resources to consolidate citizen participation.

Key words: Watershed Committees. Water Resources. Public Policies

Introdução

A água, no contexto da atual crise ambiental global, assume valor econômico, ecológico e social e seus usos múltiplos precisam ser regulados e compatibilizados.

*UCAM-Nova Friburgo; CE Jose Martins da Costa; professora; socióloga; Dra. em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente-Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPG-MA/UERJ) – Rio de Janeiro - Brasil

Apresenta-se como um dos principais temas da agenda internacional, foco de amplos debates durante a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Para garantir o direito ao acesso universal à água, o uso sustentável e racional dos mananciais e a segurança hídrica, a gestão dos recursos hídricos envolve complexidade e demanda uma visão sistêmica. No Brasil, a Lei Federal nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), baseado nos princípios da gestão democrática, descentralizada e participativa, conforme a orientação geral definida pelo texto da Constituição Federal do Brasil de 1988. 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 foi definida como a unidade de planejamento e gestão, para a manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, pois possibilita superar uma visão fragmentada e integrar as diversas forças que operam na construção daquele ambiente: físicas, sociais, econômicas, políticas e culturais, rompendo com os limites artificiais da divisão político administrativa entre municípios e estados.

Dentre os diversos instrumentos de gestão instituídos, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) foram definidos como os órgãos consultivos, deliberativos e normativos encarregados da gestão integrada e descentralizada das águas no território sob sua responsabilidade, por meio da participação dos representantes de entidades dos usuários da água, do Poder Público e da sociedade civil no processo decisório. Em 2003, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) instituiu a Divisão Hidrográfica Nacional – DHN como base físico-territorial para fins de planejamento e gestão dos recursos hídricos e dividiu o território nacional em 12 regiões hidrográficas, formadas por bacias hidrográficas próximas entre si e semelhantes em termos ambientais, sociais e econômicos.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.239/1999 estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIEGRH), cujos objetivos são dirimir, em primeira instância, eventuais conflitos relativos ao uso da água; acompanhar a Política Estadual de Recursos Hídricos; propor valores e aprovar critérios de cobrança pelo uso da água; assim como planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos. Desde 2006, para viabilizar a implementação dos instrumentos relativos à cobrança pelo uso da água e otimizar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados, o território estadual foi dividido em 10 Regiões Hidrográficas, segundo afinidades geopolíticas e ambientais; a área de atuação dos CBHs deve coincidir com a área da respectiva Região Hidrográfica.

Atualmente, existem nove Comitês, que estão em diferentes fases de definição de seus instrumentos de gestão. Este trabalho busca refletir sobre o processo de

implantação dos CBHs estaduais fluminenses, bem como avaliar a efetividade da atuação desses organismos para garantir o uso sustentável conservando a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos de sua área de abrangência.

Metodologia

Como a implantação das políticas públicas, referentes ao gerenciamento das águas aqui em debate, desenvolve-se ao longo do contexto sócio-histórico, sob influência das diferentes conjunturas políticas e mandatos de governos estaduais, adota-se uma abordagem processual, sistêmica, relacional (INGOLD, 2000) e holística do ambiente. A complexidade (MORIN, 1997) e a historicidade do ambiente são consideradas premissas básicas, pois este é visto como resultante da interação das forças ligadas ao meio físico e ao meio biótico, incluindo a ação determinante dos seres e sociedades humanas, ao longo do tempo, inspirados por seus múltiplos e diversos valores, significados e interesses (BARTH, 2000). Utiliza-se também do conceito de rede sociotécnica, oriundo da teoria ator-rede estabelecida por Latour (1994), que traz a possibilidade de um campo de pesquisa interdisciplinar, superando as fronteiras usuais entre Ciências Naturais e Ciências Sociais.

É um estudo exploratório, sob uma perspectiva comparativa, enfocando: a estrutura, a composição e os processos participativos dos CBHs fluminenses; as agências delegatárias; a criação e efetivação dos instrumentos como o plano de recursos hídricos, a outorga, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e aplicação dos recursos arrecadados com a mesma, o enquadramento dos corpos hídricos; projetos e ações diversos e sistemas de mobilização, comunicação e de informação.

As fontes de informações usadas foram as apresentações feitas pelos representantes dos CBHs estaduais, durante o evento “Governança das Águas através de Organismos Colegiados”, realizado na Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20¹, promovido pela Gerência de Gestão Participativa das Águas – Diretoria de Águas e Território do Instituto Estadual do Ambiente, que teve como objetivo debater os avanços e dificuldades da governança dos recursos hídricos no estado do Rio de Janeiro. Também foram consultados os sites do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), dos Comitês estaduais e de suas Agências de Bacia, de diferentes órgãos de comunicação, além de pesquisa bibliográfica.

Resultados e discussões

No início do século XXI, o problema da água é de interesse global e foi um dos temas da Conferência Rio+20, para garantir o acesso à água potável e limpa e ao saneamento básico

¹ Disponível: www.inea.rj.gov.br. Acesso em: 1 set. 2012.

como direitos essenciais de todos os seres humanos. Muitos defendem que a estrutura institucional da ONU não é forte o suficiente e coordenada o bastante para lidar com as diversas questões relacionadas à água, que só aparece como tema transversal, abordado pela ação superposta e desintegrada de diferentes agências e programas. Considera-se a necessidade do desenvolvimento de um esforço para uma abordagem mais forte, mais firme, no sentido do estabelecimento de uma governança global da água, inclusive com a criação de uma agência específica na ONU; que hoje não existe.

Durante o VI Fórum Mundial da Água de Marselha houve a retomada da discussão sobre os reservatórios para geração de eletricidade, para abastecimento, que apresentam grandes efeitos ambientais, além dos temas tradicionais de água e saneamento, no contexto das mudanças climáticas. Durante a 3ª Reunião Interseccional da ONU realizada em março, os negociadores dos EUA tentaram excluir da declaração da conferência o tema de acesso universal à água. Isso abriria caminho para a privatização dos serviços de saneamento básico; obtiveram o apoio de União Europeia, Canadá, Austrália, Israel e Nova Zelândia.

A discussão relativa à definição de instrumentos que possibilitem o controle do uso e do acesso à água provoca intensas polêmicas, pois coloca em confronto diferentes valores: por um lado, interesses de mercado, de grandes empresas transnacionais que encaram a água como uma mercadoria feita qualquer outra, que deve ser disponibilizada, segundo as leis do mercado, visando ao lucro privado; por outro, populações do mundo inteiro que veem seu acesso tradicional a um recurso indispensável à própria vida cerceado pelos interesses privatistas das grandes empresas e pela ótica da atuação de um Estado neoliberal. Também pode ser mencionada a relativa escassez da água provocada por sua irregular distribuição pelo planeta, pelo aumento da demanda de consumo das populações humanas e pela contaminação crescente dos corpos hídricos por esgotos domésticos, efluentes industriais, resíduos sólidos, dejetos de animais e insumos agrícolas químicos. Alia-se a esta situação o problema das mudanças climáticas, que influirão nos regimes hídricos, provocando secas ou inundações intensas.

No Brasil, quinze anos após a promulgação da “Lei das Águas”, inspirada pelo modelo francês de gestão dos recursos hídricos, a implantação das Políticas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos ocorre de forma diferenciada nas várias bacias hidrográficas dos diversos estados e regiões do país. Segundo o documento do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)² – Prioridades 2012-2015 (MMA,2011), o apoio à criação de novos CBHs e o fortalecimento dos Comitês já existentes são ações fundamentais

² O Plano Nacional de Recursos Hídricos foi aprovado, em 2006, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do SINGREH, no período 2006-2020; “é um instrumento de gestão multidisciplinar, dinâmico, flexível, participativo e permanente” (MMA,2011), que visa garantir a melhoria das disponibilidades hídricas, a redução dos conflitos pelo uso da água e dos eventos hidrológicos críticos e à valorização da água como um bem socioambiental relevante. A cada 4 anos o PNRH deve ser revisado para orientar os Planos Plurianuais Federal e Estaduais e seus respectivos orçamentos anuais. A primeira revisão foi feita em 2010, após consulta aos integrantes do SINGREH, quando foram definidas 22 prioridades para o período 2012-2015 relacionadas: à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; ao desenvolvimento institucional; à articulação interinstitucional e ao gerenciamento do PNRH (MMA, 2011).

para implementação do SINGREH. De acordo com estudo realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2010, havia 173 comitês no país; destes 165 são estaduais e 8 interestaduais (MMA, 2011, p.36). A maioria dos CBHs foi criada em áreas marcadas pela existência de conflitos entre os diferentes usos da água, como os estados de Minas Gerais e São Paulo, ou de escassez, como o estado do Ceará, um dos primeiros a buscar gerenciar de forma integrada, conciliando os usos múltiplos de seus recursos hídricos. Os CBHs localizam-se, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste, e a Região Norte é a que se encontra num estágio mais atrasado na criação dos organismos de bacia e na implantação das políticas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos.

Apesar dos avanços alcançados na integração institucional, verificados pela realização de encontros anuais do Fórum Nacional de CBHs e pela consolidação do Fórum Nacional de Órgãos Gestores da Água, dois desafios se colocam à gestão dos recursos hídricos (Idem, p. 15): o principal está na definição das agências de água ou entidades delegatárias dessas funções, já que o mecanismo da cobrança pelo uso dos recursos hídricos – necessário para as viabilizar financeiramente – ainda não foi implantado na maior parte das bacias hidrográficas. Outro desafio reside na participação dos órgãos públicos municipais envolvidos com a gestão das águas, que ainda apresenta-se bastante reduzida, demonstrando a pequena importância atribuída à agenda da água na pauta do Poder Público municipal. Uma das principais novidades da “Lei das Águas” é a necessidade de articulação entre os municípios para o desenvolvimento de uma política integrada na Região Hidrográfica, mas essa enfrenta grandes dificuldades pela omissão dos governos municipais. Cabe observar que esses desafios também se apresentam para a política estadual fluminense, que é considerada pelo discurso oficial bastante avançada em relação ao contexto nacional, principalmente no que se refere aos mecanismos de implantação da cobrança.

A implementação dos CBHs no contexto da política estadual de recursos hídricos do estado do Rio de Janeiro

Não se pode discutir a implantação dos CBHs fluminenses isoladamente do contexto das demais políticas públicas desenvolvidas na área ambiental pelo governo do estado do RJ, em especial a criação pela Lei Estadual nº 5.101/2007 do órgão gestor na área ambiental: o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Ele foi formado por meio da unificação dos três órgãos encarregados de atuar na área ambiental – o Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA). A instituição de um órgão executor das políticas estaduais de meio ambiente, recursos hídricos e de recursos florestais teve como objetivo romper com uma visão fragmentada e especializada e construir uma

política ambiental integradora dos diferentes temas e problemas envolvidos na busca de implantação de mecanismos de desenvolvimento sustentável, tais como questões relativas à biodiversidade, ao gerenciamento da água, ao monitoramento e controle das condições ambientais e ao licenciamento ambiental dos empreendimentos econômicos. Os órgãos ambientais até então existentes foram criados, nos anos 1970, no contexto marcado pelo autoritarismo e centralização de poder característicos da ditadura militar. Sua atuação sempre foi pautada por atribuições e visões que privilegiavam ações de fiscalização e de penalização (aplicação de multas) aos chamados “infratores” das leis ambientais, em detrimento de ações de capacitação profissional e de orientação referentes às formas mais sustentáveis de se relacionar com o ambiente por meio da promoção de estratégias e práticas de Educação Ambiental.

Enquanto a Secretaria de Estado de Ambiente (SEA), hoje, é definida como o órgão gestor e planejador, o INEA³ tem funções mais de execução e de implantação dos instrumentos definidos pelas diversas orientações legais e institucionais e de promover o licenciamento ambiental das diversas atividades e empreendimentos econômicos. O INEA está dividido em 6 diretorias e a gestão dos recursos hídricos é atribuição da Diretoria de Águas e Território, que inclui a Gerência de Gestão Participativa das Águas, cuja equipe, nos últimos anos, vem se empenhando em viabilizar os trabalhos dos CBHs e demais ações necessárias para efetivar a implantação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos.

É interessante observar que, ao longo das duas últimas décadas, acompanhando o processo de implementação da Política de Recursos Hídricos, foi se constituindo uma rede sociotécnica (LATOURE, 1994) composta por profissionais ligados ao poder público e às empresas, dotados do conhecimento técnico-científico dominante, bem como por representantes de entidades e organizações da sociedade civil, dotados de visões do senso comum e conhecimentos da cultura popular, muitas vezes, portadores de saberes e práticas tradicionais. A rede sociotécnica é formada pelas relações entre humanos e não-humanos, em que os primeiros produzem conhecimentos sobre a “realidade”, continuamente introduzindo novos componentes na rede, via negociações estabelecidas. Ao longo do processo ocorreu uma formação técnica e política dos atores sociais que se debruçam sobre as questões e problemas relativos aos recursos hídricos. Nesse sentido, é possível identificar uma rede de conhecimentos em pleno desenvolvimento, através do contexto social e técnico da realidade dos envolvidos, modelados pelas negociações internas e externas ao mundo científico, a qual articula “uma série de políticos, homens de negócio, professores, advogados, e assim por diante” (LATOURE, 1994, p. 261). Assumido pela rede sociotécnica encarregada da gestão das águas, o conceito geográfico de bacia hidrográfica, nos termos da legislação, pode ser visto como um ‘coletivo híbrido’, envolvendo aspectos humanos e não-humanos (LATOURE, 1994), bióticos

³ Disponível em: www.inea.rj.gov.br. Acesso em 1 set. 2012

e abióticos, construído para viabilizar a produção e a circulação de conhecimento e as novas configurações sociais necessárias que emergem na atualidade. Desta forma, são percebidas as íntimas relações existentes entre o desenvolvimento científico e as questões políticas e sociais.

Os nove CBHs fluminenses foram criados em diversos momentos, impulsionados por diferentes setores e interesses. Alguns partiram de uma aliança entre os usuários e a sociedade civil, diante da inoperância do Poder Público estadual que, até 2006, não demonstrou muito interesse na criação dos organismos de Bacia, pois, segundo a Lei 4.249/2003, isso possibilitava o controle da gestão dos recursos obtidos com a cobrança da água por parte do então órgão gestor, a SERLA, que possuía amplos poderes relativos ao planejamento, fiscalização, outorga e cobrança dos recursos hídricos.

A cobrança iniciada, em 2004, pelo órgão gestor estadual foi contestada por diversos CBHs e pelo próprio Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), que não foi consultado e ficou enfraquecido; reunindo-se pouquíssimas vezes, entre 2003 e 2006. 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 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, essa legislação foi alterada pela Lei 5.234/2008, que estabelece que os recursos financeiros, arrecadados em rios de domínio estadual recolhidos ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), devem ser aplicados da seguinte forma: 90% na bacia hidrográfica arrecadadora e 10% no órgão gestor, a delegatária. Quase dois anos depois, foi criado o instrumento legal que define as relações entre o INEA e as entidades delegatárias de funções de agência de água - a Lei nº. 5.639/2010, 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 significou um passo importante no processo, pois superou um dos principais obstáculos existentes que era a indefinição dos mecanismos de repasse dos recursos da

cobrança pelo uso da água retidos no FUNDRHI para os CBHs. Abriram-se, assim, novas perspectivas para a atuação dos organismos de Bacia e para a preservação ambiental, pois, desde que definam os demais instrumentos de gestão, como o Plano de Recursos Hídricos, eles vão, finalmente, poder aplicar esses recursos em projetos voltados para a recuperação e a proteção dos mananciais, adquirindo maior visibilidade perante a sociedade. Hoje, os nove Comitês do Rio de Janeiro encontram-se em diferentes estágios do processo de implementação de seus instrumentos de gestão, mas onde ainda não há delegatária ou comitê formado é o INEA que gerencia os recursos da subconta do FUNDRHI.

Parte significativa do território do Estado do RJ é coberta pela Bacia do Rio Paraíba do Sul, cuja gestão é compartilhada com os Estados de Minas Gerais (MG) e de São Paulo (SP), por meio do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). O CEIVAP é de domínio da União; foi criado pelo Decreto Federal nº. 1.842/1996 e inclui 184 cidades nos três estados. Cinco Comitês fluminenses estão na área do Paraíba do Sul; são eles: o Comitê do Médio Paraíba do Sul; do Rio Piabanha e Sub-Bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto; do Rio Dois Rios; do Baixo Paraíba do Sul e o Comitê dos rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim, devido à transposição de até 180m³/s ou 2/3 das águas do Paraíba do Sul para o rio Guandu, principal manancial de abastecimento da capital e da área Metropolitana do Rio de Janeiro, atendendo a uma população de mais de oito milhões de habitantes.

Assim, o Comitê dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim foi o primeiro a ser criado, em 2002, motivado pela expressiva importância e acentuada degradação das águas do Rio Guandu. Pela arrecadação de expressivos recursos da cobrança pelo uso da água, o Comitê Guandu é considerado o “Emirado Árabe” da política hidrográfica fluminense.

O Comitê dos Rios Macaé e das Ostras foi criado, em 2003, a partir de intensas pressões dos movimentos sociais ligados aos usuários e à sociedade civil, coordenados pelo Consórcio Intermunicipal da Macrorregião Ambiental –V⁴. preocupados com a rápida degradação do Rio Macaé, um dos últimos rios limpos do Estado e que constitui a maior bacia hidrográfica exclusivamente estadual. A RH VIII combina pressões de interesses múltiplos, como o turismo, as atividades agropecuárias, um intenso e rápido processo de urbanização decorrente do desenvolvimento de importante atividade industrial ligado ao setor energético nacional e, mesmo, global, com a produção de petróleo e de gás natural, na Bacia de Campos. As águas do Rio Macaé são utilizadas pela Petrobrás, por duas usinas termoeletricas (UTE) – a UTE Norte Fluminense e UTE Mário Lago, e por indústrias do setor off-shore, além de abastecer mais de duas centenas de milhares de pessoas, nos municípios de Macaé, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras.

Em 2004, foi criado o Comitê das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos Rios São João e Una, só estabelecido em 2005; cuja gestão, numa região bastante pressionada pela

⁴ A divisão do território do estado em macrorregiões ambientais é anterior à divisão em RHs e até hoje a superposição de critérios de divisão territorial traz problemas na definição dos limites das RHs.

crescente demanda de água e relativa escassez de mananciais, é considerada exemplo de sucesso pelos responsáveis pela implantação da Política Estadual dos Recursos Hídricos. Esta particularidade decorre de uma estreita relação de fortalecimento entre o consórcio intermunicipal e o comitê da bacia hidrográfica, que ao ser criado delegou inicialmente ao consórcio a função de escritório técnico de apoio e em 2010 indicou para ser sua entidade delegatária das funções de agência de águas. A criação de CBHs por iniciativa de consórcios intermunicipais, como foi o caso dos Comitês Lagos-São João e Macaé e das Ostras, foi uma particularidade apresentada pela implantação do SIEGRH do Rio de Janeiro em relação ao resto do país, em que o processo se iniciou a partir da criação dos próprios CBHs.

Apesar de ter tido a aprovação da criação em 2003, pelo CERHI, somente, em 2005, foi oficializado o Comitê do Rio Piabanha e Sub-Bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto, no mesmo ano de oficialização da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, ambos criados por intensas pressões de entidades ambientalistas e dos usuários.

Após 2006, foram criados os outros 4 comitês: em 2008, o do Médio Paraíba e o do Rio Dois Rios; em 2009, o do Baixo Paraíba do Sul. O mais recente é o da Baía da Ilha Grande, cuja posse dos membros ocorreu em Fevereiro de 2012 e traz como inovação a responsabilidade pela gestão das áreas costeiras. Somente a Região Hidrográfica X – Itabapoana está em fase de criação do seu Comitê; o Rio Itabapoana é um rio compartilhado com os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e é a região mais pobre, ainda não tem como manter uma agência de águas.

Gestão, poder político, governança e participação nos CBHs

O evento “Governança das Águas através de Organismos Colegiados”, realizado durante a Rio+20, foi a primeira reunião de todos os CBHs fluminenses em três anos. Para a diretora de Águas e Território do INEA, Rosa Formiga, em palestra proferida durante a mesa redonda de abertura, o tema Governança das Águas é diferente do tema gestão das águas ou gerenciamento dos recursos hídricos, pois envolve uma dimensão essencialmente política relativa ao poder efetivo dos CBHs exercerem seu papel fundamental como agentes de articulação dos diversos interesses envolvidos na bacia sob sua responsabilidade para promover mudança dos usos da água. No entanto, segundo ela, esta importância política derivada do pleno exercício do poder dos Comitês ainda não é alcançada por seus membros. A discussão sobre o papel dos Comitês como entes políticos com atribuições de Estado tem sido relegada para segundo plano diante do debate sobre a implantação dos outros elementos da Política Estadual de Recursos Hídricos. Segundo Formiga, apresentam-se sete temas estratégicos em nível

estadual: disponibilidade hídrica; potencial hidrelétrico; rede de monitoramento qualitativo; recuperação das bacias degradadas; construção dos Planos de Recursos Hídricos, inclusive o Plano Estadual, que está sendo elaborado; proteção dos mananciais para abastecimento; áreas costeiras e pesca.

É importante esclarecer que o termo governança insere-se no ideário do Banco Mundial, estabelecido nos anos 1990, no contexto da Globalização e do neoliberalismo; deriva de governo e surgiu a partir de reflexões conduzidas “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (...), “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (DINIZ, 1995, p. 400). A capacidade governativa não é avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”; “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (apud DINIZ, 1995, p.401).

Nesta perspectiva, foram criados novos instrumentos de regulação social, a partir do “fracasso” das experiências socialistas e da eclosão dos movimentos sociais na América Latina, na última década do século XX. Buscou-se instaurar um novo tipo de relação governo-sociedade, construindo “parcerias”, dividindo responsabilidades e criando instrumentos de “participação concedida”⁵, para promover o “envolvimento”, o “empoderamento” das populações e possibilitar, assim, o alcance dos objetivos previstos pelas políticas e projetos. Por outro lado, os termos participação, cidadania, democracia participativa também se inserem no discurso neossocialista, sob uma perspectiva mais crítica em relação ao sistema. Ambos os discursos confluíram e geraram órgãos baseados em instrumentos de democracia participativa – como os vários conselhos e os CBHs, e usam expressões como participação social, sociedade civil, controle social, cidadania, entre outras, que podem assumir significados distintos, conforme o contexto.

Apesar do discurso oficial, o potencial desses organismos enquanto 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. Frequentemente estes órgãos 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,

⁵ Participação concedida é “aquela provocada ou manipulada por agentes externos, para alcançar seus próprios objetivos, de acordo com a ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante” (BORDENAVE, 1994, p.29).

reatualizados em termos de política ambiental. No entanto, não se pode negar seu potencial e a capacidade que as pessoas apresentam de reagir e apresentar respostas e propostas que ultrapassem os limites dessa participação concedida, instrumento de legitimação do sistema.

Muitos Comitês têm sua capacidade de governança limitada pelas dificuldades e limites inerentes ao funcionamento desses mecanismos de democracia participativa. Há alguns com vagas da sociedade civil ou de usuários desocupadas, revelando sua fraqueza, já que eles têm que incluir todos os interesses diversos e contraditórios para poder tirar deliberações importantes e respeitadas. Além disso, ainda existe baixa participação do Poder Público Municipal, grande empecilho para o fortalecimento da capacidade de governança destes órgãos.

Todos os Comitês apresentam uma estrutura semelhante; são formados por um Diretório Colegiado de geralmente 6 membros, dois representantes de cada setor, e um diretor geral ou presidente e secretaria executiva; Plenárias com número de membros entre 24 e 54, caso do Comitê Lagos-São João, o que tem maior número de integrantes. É interessante observar que nem todos apresentam representação paritária dos três setores: o Comitê Guandu, conta com 9 representantes da sociedade civil, 12 dos usuários e 12 do Poder Público, evidenciando a necessidade destes últimos de garantir o controle das águas da Bacia. A Plenária do Comitê Piabanha também apresenta a mesma composição: 30 membros – 9 da sociedade civil; 12 dos usuários e 12 do Poder Público. Além disso, contam também com Câmaras Técnicas, cujo número varia entre uma única, como no caso dos Comitês do Rio Dois Rios e do Médio Paraíba e nove, situação do Lagos-São João.

A participação dos representantes de entidade da sociedade civil se dá de forma muito diferenciada daquela dos representantes dos usuários ou órgãos governamentais, que frequentam as atividades dos Comitês no exercício de suas atribuições profissionais, durante o horário de trabalho, recebendo diárias, usando carros funcionais... Já os membros representantes das entidades da sociedade civil prestam trabalho voluntário e frequentemente pagam as despesas com passagens e alimentação de seu próprio bolso, muitas vezes deixando de cumprir suas atividades profissionais, o que já limita as possibilidades de participação por critérios econômicos. Para superar este entrave, alguns Comitês, como o Macaé e das Ostras e o Lagos-São João, deliberaram pelo financiamento da participação dos representantes da sociedade civil com recursos do FUNDRHI. Outra diferença reside nos diversos níveis de escolaridade e de acesso ao conhecimento técnico-científico envolvido na gestão dos recursos hídricos apresentados pelos membros dos Comitês, acarretando grande necessidade de diálogo e de ações educativas durante os trabalhos e debates. O próprio processo participativo tem uma dimensão pedagógica, que deve ser sistematicamente desenvolvida e aproveitada para fortalecer a formação da cidadania das representações e o poder dos Comitês.

A avaliação se estes novos organismos constituem 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, se são novas e mais sutis estratégias de controle e de poder - vai depender da análise de cada caso concreto, da realidade específica de cada Comitê. Por vezes, a prática dos Comitês é meio que compelida a legitimar as decisões governamentais; em outras situações, se a representação da sociedade civil for coesa e forte, como no caso do CBH Macaé e das Ostras, ela pode conseguir impedir certas resoluções, principalmente diante da ausência dos usuários e do Poder Público nas reuniões; mas, de uma forma geral, estas situações podem se alternar ao longo do processo.

A instituição das delegatárias da maioria dos CBHs encontra-se definida; somente dois: o da Baía da Ilha Grande e o da Baía de Guanabara, ainda não possuem suas Agências de Água; mas o segundo conta com uma Secretaria Executiva Provisória e, até o final do ano, o INEA espera que todas estejam formalizadas. Este é considerado pelos atores envolvidos na gestão participativa das águas um passo fundamental para constituição do arcabouço institucional que permitirá a plena aplicação dos instrumentos de gestão, já que as delegatárias são os braços executivos dos Comitês, recebem e aplicam os recursos arrecadados com a cobrança de acordo com o plano de investimentos aprovado. Enquanto os Comitês exercem papel político fundamental, as agências de água são encarregadas de manter uma estrutura mínima para eles poderem desenvolver suas ações, que envolvem quatro atribuições principais: outorga; cobrança e aplicação dos recursos dela oriundos; monitoramento e comunicação, com a formação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

Chama atenção a concentração de poder assumida pela AGEVAP⁶, que é a entidade delegatária de 5 comitês fluminenses, além do CEIVAP, de dois comitês mineiros e um paulista. A AGEVAP foi a primeira Agência de Bacia brasileira, criada em 2002, para ser a entidade delegatária do CEIVAP. Em 2004, assinou o primeiro Contrato de Gestão com a ANA para assumir as funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Sua consolidação e crescimento tornaram-na referência no país. Em 2010, a abrangência de sua atuação foi ampliada pela assinatura de dois novos Contratos de Gestão com o INEA, tornando-se a Agência Única nas esferas federal e estadual em território fluminense.

Se, por um lado, esta concentração das funções de delegatária na AGEVAP tem como aspecto positivo a possibilidade de elaboração de um planejamento global da Bacia do Paraíba do Sul, complementado por Planos das subbacias articulando uma visão sistêmica; por outro, traz o risco da enorme concentração de poder decorrente da constituição de grandes estruturas gerenciais burocráticas. Isto acarreta um paradoxo, pois em nome de uma política descentralizada e democrática, ocorre uma

⁶ Disponível em: <<http://ceivap.org.br/saibamais1495.php>>. Acesso em: 1 set. 2012

concentração de poder numa entidade delegatária, que, em decorrência da importância econômica assumem um destaque e maior visibilidade (pois é o órgão que realmente gasta o dinheiro) do que os próprios CBHs, numa evidente distorção de valores quanto à relevância das entidades, podendo gerar crise de governança nos próprios Comitês que delegaram-lhe o poder. Além disso, não amplia as possibilidades de participação de novos grupos e não possibilita o fortalecimento de entidades locais.

O Consórcio Intermunicipal Lagos-São João é a delegatária do Comitê Lagos-São João, cujo caso é sempre mencionado pelos integrantes do INEA como exemplos de sucesso, pois conseguiu exercer seu papel de articulação política, principalmente nas questões de saneamento básico. Segundo o Subsecretário Executivo da SEA, Luis Firmino, isto se deve ao processo de criação e mobilização local, que aconteceu de forma espontânea, a partir da criação do Consórcio Intermunicipal eu, depois, se tornou sua Agência de Águas. Atualmente é também a delegatária do Comitê Macaé e das Ostras, que sofreu grande atraso na implementação de seus trabalhos por conta das dificuldades de estruturação interna apresentadas pela entidade anteriormente definida pela Plenária para ser sua Agência de Águas: o Consórcio Intermunicipal da Macrorregião Ambiental, que também teve papel fundamental na mobilização e articulação dos movimentos sociais pela criação do Comitê.

Para poder aplicar os recursos do FUNDRHI, os projetos e ações devem estar previstos e de acordo com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia⁷. A maioria dos Comitês fluminenses possui planos ou os mesmos estão em fase de elaboração ou de revisão. No caso do Paraíba do Sul há um plano global para toda a Bacia, mas com planos regionais. Já o Comitê da Baía da Ilha Grande ainda não tem nenhum tipo de plano.

O Plano da RH-VIII – Macaé e das Ostras está sendo elaborado por uma consultora do Rio Grande do Sul, Consórcio Macaé/Ostras, vencedora de licitação nacional; é financiado por recursos da Petrobrás (cerca de 1 milhão e meio de reais), revelando o enorme interesse desta empresa nas águas do Rio Macaé, fundamentais para a produção petrolífera, incluída na Bacia de Campos, responsável por cerca de 85% da produção nacional de petróleo e 45% de gás natural. Resta a questão: será que uma equipe vinda de uma realidade tão diferente conseguirá captar a especificidade das dinâmicas sócio-culturais em curso nas Bacias envolvidas? Maima uma vez, o papel dos membros do Comitê é fundamental para fiscalizar a elaboração do documento de forma a que o plano resultante corresponda aos interesses e necessidades das bacias.

Outra demonstração do interesse federal pela Bacia do Macaé é o financiamento

⁷ Os Planos de Recursos Hídricos são instrumentos para fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e gerenciamento da água; funcionam como planos diretores de longo prazo; integram vários elementos econômicos e ecológicos da bacia hidrográfica sob sua abrangência, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. São desenvolvidos em três níveis:

I - Nacional – Plano Nacional de Recursos Hídricos;

II - Estadual – Planos de Recursos Hídricos dos Estados

III - Bacia Hidrográfica – Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.

pela Agência Nacional de Águas⁸ da realização de um Diagnóstico visando a implantação de um programa de Pagamentos por Serviços Ambientais, na região do Alto curso da Bacia do Rio Macaé, na Área de Proteção Ambiental Estadual de Macaé de Cima (APA MC), nos distritos de Lumiar e São Pedro (município de Nova Friburgo). O PSA é uma experiência global que visa conciliar a produção agropecuária com a manutenção e conservação dos ecossistemas e da qualidade e quantidade dos recursos hídricos.

O Decreto estadual nº 42.029/2011 instituiu o Pagamento por Serviços Ambientais e estabeleceu o mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais a ser coordenado como um subprograma do o Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (PROHIDRO), que visa revitalizar e conservar os recursos hídricos, através do manejo dos elementos dos meios físicos e biótico, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação, denominado PRO-PSA - Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais⁹. Os investimentos do PRO-PSA deverão priorizar as áreas rurais e de mananciais de abastecimento público, observados os critérios a serem aprovados pelo CERHI. A adesão a qualquer iniciativa do PRO-PSA será voluntária e poderá ser formalizada mediante a celebração de contrato, convênio, ou outro instrumento jurídico, a ser firmado entre o prestador do serviço ambiental e o órgão competente. Ele estipula formas de retribuição a iniciativas prestadas por agricultores que favoreçam a conservação e a restauração de florestas. Além de dinheiro, os beneficiados podem receber equipamentos e viveiros de mudas, entre outros.

O Programa Produtores de Água, desenvolvido no município de Rio das Flores, na Bacia do Rio Guandu foi o primeiro do Estado a implantar um Programa de Pagamento por Serviços Ambientais. Essa metodologia também foi adotada pelo Comitê Lagos São João por meio da criação do Funboas (Fundo de Boas Práticas) e, em 2012, pelo CBH Macaé e das Ostras, que, além do FUNBOAS, também criou um Fundo para Pagamento de Serviços Ambientais. São regiões hidrográficas que contam com expressiva produção agropecuária, principalmente no Alto Macaé, área das nascentes, onde é desenvolvida

⁸ Criada pela Lei Federal nº 9.984/2000, a ANA é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e conduzida por uma Diretoria Colegiada. Tem a função de reguladora do uso da água bruta nos corpos hídricos de domínio da União e de coordenadora da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Hoje ela também regula os serviços de irrigação em regime de concessão e de adução de água bruta em corpos d'água da União, conforme determina a Lei nº 12.058/2009, e é responsável pela fiscalização da segurança das barragens de usos múltiplos por ela outorgadas e pela criação e constituição do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, com a aprovação da Lei nº 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Default.aspx>

⁹ "Art. 2º Serão considerados serviços ambientais, passíveis de retribuição, direta ou indireta, monetária ou não, as práticas e iniciativas prestadas por possuidores, a qualquer título, de área rural situada no Estado do Rio de Janeiro, que favoreçam a conservação, manutenção, ampliação ou a restauração de benefícios propiciados aos ecossistemas, que se enquadrem em uma das seguintes modalidades:

- I - conservação e recuperação da qualidade e da disponibilidade das águas;
- II - conservação e recuperação da biodiversidade;
- III - conservação e recuperação das faixas marginais de proteção (FMP);
- IV - sequestro de carbono originado de reflorestamento das matas ciliares, nascentes e olhos d'água para fins de minimização dos efeitos das mudanças climáticas globais" (Decreto estadual nº 42.029/2011).

uma expressiva agricultura em pequenas propriedades de base familiar. O PSA é essencial para que estas populações sejam engajadas ao processo de gestão ambiental e assumam novos valores e práticas em relação aos recursos hídricos e ambientais de uma forma geral.

Principalmente o mecanismo da cobrança aos usuários pelo uso dos recursos hídricos é considerado uma referência de sucesso da política fluminense, apesar de ter sido criado antes dos outros instrumentos de gestão. 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) e devem ser investidos no financiamento da proteção de mananciais ou aquíferos, no monitoramento da qualidade da água e na capacitação de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos. Organizado em subcontas, o fundo permite a gestão autônoma dos recursos em cada região hidrográfica. Desse montante, 10% devem ser aplicados no próprio órgão gestor representados pelo INEA. Os 90% restantes, investidos na região hidrográfica onde foram captados, com base nos programas previstos no Plano de Bacias aprovado pelo respectivo Comitê; na Região do Guandu há a obrigatoriedade de 15% dos valores arrecadados serem aplicados no Paraíba do Sul, em virtude da transposição para abastecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Há cerca de R\$ 100 milhões disponíveis nas subcontas dos CBHs no FUNDRHI; que estão distribuídos de forma desigual, segundo a arrecadação das bacias. No entanto, há dificuldades para operacionalização do repasse dos recursos aos CBHs, como a ausência de Planos de Recursos Hídricos ou de delegatárias. Com isso, o FUNDRHI sofre uma ameaça real por parte dos outros órgãos do governo, pois cresce numa velocidade maior do que a da aplicação dos recursos; ou seja, seu potencial ainda não está sendo totalmente utilizado. Outro risco é a descaracterização da cobrança como instrumento de gestão ou econômico e sua transformação num mero instrumento de arrecadação; como ocorre num ambiente participativo, os aspectos políticos podem predominar em detrimento dos técnicos. De certa forma é um sistema injusto, pois garante água barata para os grandes empreendimentos, que ainda repassam os custos para os consumidores finais.

A Lei nº. 5.234/2008 estabeleceu o Pacto pelo Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, composto por dois subprogramas: Rio+Limpo e Lixão Zero, tem como metas atingir 80% da população com serviços de coleta e tratamento de esgotos e extinguir os lixões no estado em 10 anos. Segundo o texto legal, 70% dos recursos arrecadados com a cobrança do setor de saneamento devem ser, obrigatoriamente, investidos em coleta e tratamento de esgotos, até que se atinja o percentual de 80% do esgoto coletado e tratado na respectiva Região Hidrográfica. Esta lei foi resultado de um processo de negociação com o Setor de Saneamento Básico e definiu que os custos da cobrança da água podem ser repassados aos consumidores finais, atendendo às pressões e interesses

da CEDAE, que condicionou o início do pagamento à regulamentação dos critérios técnicos para este repasse dos custos.

O decreto estadual nº.42.930/2011 estabeleceu o Programa Estadual Pacto pelo Saneamento e prevê que a implementação do Pacto pelo Saneamento deverá ocorrer de forma integrada entre o Governo Estadual e os Municípios, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), com a participação das empresas de abastecimento e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, cabendo ao INEA desempenhar o papel de órgão normativo de licenciamento ambiental e fiscalizador dos sistemas de saneamento básico definidos. Como instrumentos de cooperação entre os entes federados são previstos os convênios administrativos, convênios de cooperação, ou, alternativamente, consórcios públicos, com um ou mais Municípios, ou ainda parcerias público privadas. Uma das prioridades do Pacto pelo Saneamento, que teve que ser incorporada pelos Comitês de Bacia, é a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, com a utilização de recursos oriundos da cobrança. Ou seja, financiando os próprios municípios.

Além disso, outra questão polêmica é utilizar os recursos da cobrança para financiar empreendimentos dos grandes usuários ligados ao setor de saneamento básico que, depois, vão cobrar dos consumidores os serviços por eles prestados, apesar de sua implantação ter sido financiada por recursos públicos. Aqueles que defendem esta posição, ligados ao setor governamental ou dos usuários, afirmam “ser justo o retorno do recurso que foi pago pelo próprio usuário”, mas se esquecem de que, depois de recolhidos ao FUNDRHI, esses recursos se tornaram públicos, devendo ser investidos na garantia dos direitos da coletividade e da preservação do bem comum. Consideram que, apesar deles não serem suficientes para resolver os problemas do saneamento básico, funcionam como forte indutor para alavancagem de recursos de outras fontes, como o Ministério das Cidades.

Outro exemplo polêmico é a aplicação dos recursos em grandes obras e projetos de interesse principalmente do Poder Público, que geralmente são aprovadas sem grande análise e debate, porque “tem pressa”, “vai perder o prazo”, e as decisões dos CBHs são meramente burocráticas e de legitimação das decisões e ações do Poder Público. Uma grande preocupação se refere à implantação de Estações de Tratamento de Esgoto, pois os projetos geralmente apresentados pelo Poder Público envolvem obras de engenharia, que, necessariamente, acarretam impactos onde são implantadas, de custo elevado, sem a realização de estudos prévios consistentes nem busca de soluções alternativas, mais baratas e adequadas à realidade local. As dificuldades da sociedade civil para influir no processo de tomada de decisão são muitas e, freqüentemente, estão relacionadas a uma falta de conhecimento técnico científico necessário para que as escolhas sejam bem fundamentadas e conscientes e não simples legitimação dos projetos oficiais. Um risco sempre presente é se gastarem muitos recursos em atividades meio – escritórios, infra-estrutura, diárias, publicidade etc - e os fins básicos relativos à manutenção qualitativa dos corpos hídricos fiquem esquecidos.

Um dos instrumentos que precisa ser mais bem desenvolvido no contexto da política estadual, no âmbito do planejamento, é o enquadramento dos corpos hídricos em classes, o qual estabelece o nível de qualidade (classe) a ser alcançado ou mantido num trecho de corpo hídrico (rio, córrego, etc.) ao longo do tempo, segundo os usos preponderantes a que estão destinados. Além disso, o enquadramento tem o objetivo de assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que foram destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas mediante ações preventivas permanentes. Este é o instrumento que poderá garantir a manutenção da qualidade da água de determinado corpo hídrico e poucos Comitês contam com um enquadramento já definido.

Outros desafios são o aprimoramento da rede de monitoramento quali-quantitativo dos corpos hídricos e a construção dos Sistemas de Informações Geográficas, que ainda precisam ser ampliados e são fundamentais para subsidiar o processo de gestão com informações sistemáticas, atualizadas e de boa qualidade. Além disso, a existência e a atuação dos CBHs ainda são desconhecidas pela maioria da população, apesar de alguns já contarem com sites e informativos próprios.

Considerações finais

Apesar dos quase quinze anos de criação da Política Estadual de Recursos Hídricos e do SIEGRH-RJ, os corpos hídricos fluminenses apresentam índices crescentes de degradação, exigindo, dentre outros fatores, maior poder de governança dos CBHs. Cada Comitê possui diferentes capacidades quanto ao seu potencial como órgão articulador das políticas e ações desenvolvidas nas bacias. A eficácia e o alcance de sua atuação variam segundo a formação e as experiências políticas de seus membros e do contexto social, histórico, econômico, político-institucional e cultural das áreas sob sua responsabilidade. Dificuldades decorrem da falta de instrumentos consolidados, como os Planos de Recursos Hídricos para as Regiões Hidrográficas, além da demora na definição do instrumento legal do contrato de gestão com as agências delegatárias. Outras necessidades são o aperfeiçoamento dos mecanismos de outorga do uso da água e do enquadramento dos corpos hídricos em classes, além do aperfeiçoamento da rede de monitoramento quali-quantitativo dos mananciais e a constituição de um eficaz Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

Para garantir o papel dos CBHs como instrumento democrático de governança das águas, é prioritário implementar um Programa de Educação para a gestão dos Recursos Hídricos, capacitando os atores em termos de conhecimentos sobre os instrumentos necessários aos processos decisórios, e construir canais de mobilização e de comunicação com a sociedade para estimular o controle social e a participação cidadã, ampliando,

renovando e fortalecendo as representações envolvidas. Cabe destacar que nada está pronto e acabado e que a construção da Política de Recursos Hídricos está em processo, cuja orientação no sentido de defender o direito essencial do acesso universal à água contra os interesses privatistas vai depender das práticas e lutas dos atores envolvidos, principalmente daqueles ligados à sociedade civil, diante da freqüente união entre os representantes dos grandes usuários e os do Poder Público ou da omissão deste último.

Referências

ABERS, R. N.; DINO, K. J. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente & Sociedade, Campinas, SP: ANPPAS-UNICAMP, v.8, n. 2, 2005.

BARTH, F. O guru, o iniciador e outras variações antropológicas. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.

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

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

FUNDAÇÃO COPPETC/LABORATÓRIO DE HIDROLOGIA E ESTUDOS DE MEIO AMBIENTE. Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro: R4 – Relatório gestão de recursos hídricos (versão preliminar) Rio de Janeiro: INEA/SEA, abr. 2012.

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

LATOURETTE, B. Jamais Fomos Modernos. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

MMA.Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015. Brasília: Conselho Nacional de Recursos Hídricos/Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos, 2011.

MORIN, E. Complexidade e ética da solidariedade. In: CASTRO, G.(org.) Ensaio de complexidade. Porto Alegre: Sulina, 1997.