

GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA DAS ÁGUAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Ana Lucia Britto*, Rosa Maria Formiga-Johnsson**

**Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro*

***Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; INEA, Instituto Estadual do Ambiente*

Resumo

Este trabalho trata da gestão das águas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com foco na organização e atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica. No território metropolitano existem dois Comitês de Bacia: O Comitê Guandu e o Comitê da Região Hidrográfica da Bacia da Baía de Guanabara. Procura-se, nesse trabalho examinar o funcionamento destas instâncias de gestão, discutindo a forma de participação dos atores, com foco na participação da sociedade civil e dos governos municipais, e a capacidade de implementação as decisões adotadas.

Palavras chave: gestão das águas, comitê de bacia hidrográfica, gestão metropolitana, participação social, Região Metropolitana do Rio de Janeiro

1- Introdução

Os sistema de gestão das águas no estado do Rio de Janeiro, assim como o sistema nacional, é fortemente inspirado no modelo francês, e segue os princípios de descentralização, participação e democratização. O poder de decisão sobre muitas questões envolvendo a água e sua gestão deixa de ser um monopólio do Estado e passa a ser dividido com os usuários da água e a sociedade civil. As estruturas centrais para a gestão participativa são os Comitês de Bacia Hidrográfica. No território correspondente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro existem dois Comitês de Bacia: O Comitê Guandu e o Comitê da Região Hidrográfica da Bacia da Baía de Guanabara. Este trabalho pretende examinar o funcionamento destas instâncias de gestão, discutindo a forma de participação dos atores, com foco na participação da sociedade civil e dos governos municipais, e a capacidade de implementação as decisões adotadas.

A base empírica da análise são documentos produzidos pelos Comitês Guandu e Baía da Guanabara, as atas de suas reuniões plenárias e entrevistas informais com membros desses fóruns. Como base teórica, recorre-se à vasta literatura nacional e internacional sobre o funcionamento de Comitês de Bacia que examina os avanços e os impasses na capacidade destes fóruns, organizados a partir de limites naturais, sobrepondo-se a limites administrativos e institucionais e à territórios sócio-econômicos e culturas políticas diversificadas, atuarem na promoção de uma gestão democrática e sustentável das águas.

2- Comitês de bacia hidrográfica no Brasil: avanços e impasses na gestão participativa das águas

A Lei Nacional de Recursos Hídricos completou 20 anos em 2011. Ao longo de duas décadas foram criados quase 200 comitês de bacia em todo o país, cujo funcionamento, enquanto arena decisória sobre as águas e sua gestão, foi objeto de várias análises.

Abers e Keck (2004) reforçam o papel estratégico dos comitês no sistema de gestão das águas, destacando que sua principal especificidade é ser “uma organização institucional moldada por uma territorialidade “natural” – a bacia hidrográfica – ao invés de corresponder

às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, estados e União” (Abers e Keck, 2004, 57). Este aspecto é uma novidade, que traz a necessidade de um reconhecimento pelos atores sociais envolvidos na discussão sobre a democratização das políticas públicas dessa nova territorialidade, que não corresponde às esferas da democracia representativa tradicional. A dificuldade inicial desse reconhecimento foi sendo aos poucos superada, pois, como assinalam Abers e Keck (2004), a natureza representativa dos comitês fez com que muitos participantes apostassem na capacidade do novo sistema de gestão em racionalizar o uso da água e tornar mais democrático o processo decisório sobre seu uso e proteção. Jacobi destaca as possibilidades de inovação desse sistema, que seria capaz de “romper com práticas arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia” (Jacobi, 2005, 82).

Contudo, depois de mais uma década de funcionamento de muitos comitês de bacia no Brasil, as múltiplas pesquisas realizadas sobre esses organismos de gestão descentralizada e participativa das águas mostram que os mesmos enfrentam dificuldades. Um conjunto de artigos reunidos em Abers (2010) apresenta os principais resultados da ampla pesquisa empreendida pelo Projeto Marca d’Água sobre o funcionamento dos Comitês de Bacia. Segundo a autora, “nos círculos acadêmicos e profissionais relacionados à gestão das águas, a avaliação atual dos comitês de bacia e outros instrumentos de gestão participativa tende a ser longe de positiva. Uma década após a aprovação da lei federal, obstáculos à consolidação dos organismos de bacia como espaços decisórios capazes de intervir nas decisões públicas relacionadas ao uso da água já se revelam enormes” (Abers, 2010, 16).

De fato, a ampla literatura sobre o funcionamento dos comitês de bacia aponta diferentes impasses relacionados ao seu funcionamento. Destacamos alguns desses impasses que vão balizar nossa análise sobre o funcionamento dos comitês de bacia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Jacobi ressalta que muitos atores envolvidos nos comitês de bacia têm utilizado estes espaços para a defesa de interesses não diretamente associados às instituições por eles representados, o que suscita uma reflexão sobre o papel do comitê como uma arena de debate sociopolítico. (Jacobi, 2005). Enquanto esfera pública e, portanto, arena de debate, onde tem assento atores com interesses variados, os comitês de bacia serão sempre um locus da manifestação de interesses políticos não diretamente relacionados à gestão das águas. Nessa arena a tensão política é o método decisório, as práticas autoritárias e patrimonialistas também aparecem. Evidentemente, pode haver contextos em que elas prevaleçam, e a situação pode se radicalizar a ponto de comprometer o funcionamento do comitê e a consecução das suas funções determinadas pela Lei das Águas.

Discutindo os impasses para o funcionamento dos comitês de bacia, Cardoso chama atenção para o fato de que “não existe qualquer tipo de identidade social que corresponda aos limites da bacia hidrográfica. A diversidade de atores que estão trabalhando na sua gestão possui percepções espaciais calcadas em outras referências territoriais; a referência da bacia terá necessariamente que ser construída e disputada com as unidades e percepções já existentes” (Cardoso, 2003, 40). A mesma autora destaca a necessidade de se criar um sentido que motive as pessoas e instituições a participar desse processo de gestão. Concordando com Cardoso, reconhecemos que quanto mais diversificado e complexo for o território da bacia, maior a dificuldade de construção de um sentido comum aos diferentes atores envolvidos no comitê.

Fracalanza, Campos e Jacobi (2009) destacam, ainda, os limites de uma dinâmica participativa, onde o Executivo estadual define a pauta, sendo indutor do conteúdo das reuniões, e onde o voto majoritário funciona como mecanismo de decisão. Por outro lado,

Abers e Keck (2004) assinalam como fundamental para o funcionamento dos comitês a existência de capacidade institucional para prover as informações necessárias para tomar ou implementar decisões. Segundo as autoras supracitadas, a capacidade institucional não é somente a presença de especialistas e conhecimento, mas também capacidade política de definir problemas, convencer partes interessadas sobre a necessidade de resolvê-los e atrair recursos financeiros e pessoal técnico necessário para tal. Neste sentido, o apoio das estruturas de governo (estadual, mas também municipal) é fundamental. O papel das estruturas de governos é portanto central para o funcionamento dos comitês. Assim, entre o desejo de imposição da pauta, que hoje marca a ação de diferentes governos estaduais junto aos comitês, e o apoio institucional, respeitando os processos inerentes a uma arena de negociação democrática, existe um caminho a ser trilhado para que as instâncias dos governos estaduais encontrem seu lugar no sistema de gestão de bacias hidrográficas.

Ainda no âmbito do papel das estruturas de governo destaca-se o papel dos municípios. As análises realizadas no âmbito do Projeto Marca d'Água sobre a representação dos municípios nos comitês de bacia apontam algumas conclusões, com a ressalva de que necessitam ser testadas, com dados novos e mediante comparações entre estados, regiões e organismos de bacia. As principais conclusões são as seguintes: (i) se por um lado o município é o nível de governo com maior índice de confiança relativa entre os membros de organismos de bacia, por outro lado a percepção geral do governo municipal não parece ser muito positiva quando se considera que é indicado como um dos grupos que mais dificultam o progresso dos organismos de bacia (inclusive entre os próprios representantes do poder público); (ii) existem indícios de uma baixa confiança recíproca entre os poderes públicos estadual e municipal; (iii) o poder público municipal participa das atividades do comitê menos ativamente que os segmentos, e ao mesmo tempo parece estar menos preparado profissionalmente, tomamos como indício o grau de formação de seus representantes (Gutiérrez, 2010, 129).

As análises sobre os comitês destacam também o tempo de maturação das discussões, que decorre das dificuldades inerentes a esta forma de gestão participativa citada anteriormente. Em alguns casos, tempo de mandatos dos membros das plenárias não permite essa maturação. Chamamos ainda atenção para um fator que não está diretamente ligado à estrutura dos comitês, mas que influencia seu funcionamento: a multiplicação de instâncias de participação da sociedade civil organizada. Cardoso aponta que, particularmente no caso de municípios pequenos, os recursos humanos disponíveis e a possibilidade de representação das organizações existentes acabam se esgotando. A autora aponta, ainda, que tal situação pode levar ao fortalecimento de determinados atores, por participarem de diversas instâncias colegiadas, ou, ao contrário, ao esvaziamento do comitê devido à sobrecarga de participação dessas pessoas (Cardoso, 2003, pp. 41).

A literatura destaca também o papel estratégico das câmaras técnicas no âmbito da estrutura dos comitês de bacia. Estas tendem a definir os projetos que receberão recursos financeiros, já que os plenários dos comitês tendem a referendar o que foi aprovado nas câmaras técnicas. A participação nessas câmaras se torna, assim, estratégica e disputada entre os atores. Em suma, a forma como a câmara técnica atua é fundamental para o funcionamento do comitê. Como assinalam Lemos et al. (2010), de um lado, o acesso democrático e transparente à informação técnica pode estimular a participação direta e efetiva dos diversos atores envolvidos no processo; de outro, o uso do conhecimento de forma elitista e isolada pode alienar os participantes que se sentem incapazes de participar do processo em condições de igualdade com aqueles que dominam a disseminação e o acesso à informação. (Lemos et al., 2010, pp.192). Neste sentido, Cardoso destaca que os planos de bacias hidrográficas, realizados por

instituições de pesquisa e empresas de consultoria, são em geral apresentados de uma forma que simplesmente inviabiliza a discussão ou até mesmo o levantamento de dúvidas (Cardoso, 2003, p. 41).

Outro tema relevante é a questão dos recursos financeiros, essenciais para fazer funcionar os comitês e para implementar os projetos definidos como prioritários, o que remete às estruturas de cobrança. Como assinalam Abers e Keck (2004) na visão subjacente à reforma, a estrutura de gestão das águas adotada no Brasil, a implementação da cobrança, desencadearia um círculo virtuoso induzindo à racionalização do uso da água e ao uso sustentável das águas; gerando recursos para investimentos em proteção e recuperação das águas da bacia, uma vez que quase todas as leis das águas preveem a utilização dos recursos arrecadados na mesma bacia onde foram recolhidos; estimulando a colaboração entre órgãos municipais e estaduais, permitindo a busca de soluções técnicas não implementadas por restrições orçamentárias (Abers e Keck, 2004, pp. 59).

A revisão da literatura sobre o funcionamento dos comitês os coloca como lugar de explicitação e negociação de conflitos, destacando a capacidade diferenciada dos mesmos de promover a negociação e de estabelecer pactos. Reconhece-se que esse processo é conflituoso, onde podem manifestar-se interesses distintos e por vezes opostos. É, portanto, comum que um comitê passe anos concentrando-se na mobilização dos potenciais membros e na aprovação de regimentos internos.

A pesquisa sobre os dois Comitês de Bacia metropolitanos revela processos bastante diferenciados de estruturação e atuação, gerando estruturas com capacidades diferenciadas para atuar na mediação de conflitos e participar efetivamente das decisões relacionadas à gestão das águas no território metropolitano.

3- Comitês de Bacia na RMRJ: o Comitê Guandu

O Comitê Guandu foi criado pelo Decreto estadual no 31.178, de abril de 2002. Sua área de abrangência inicial foi ampliada através da Resolução CERHI (Conselho Estadual de Recursos Hídricos) de 8 de novembro de 2006. O comitê compreende hoje as bacias hidrográficas que drenam para a Baía de Sepetiba e é composto por 15 municípios que abrangem, juntos, uma área de 1.921 km² da Baía de Sepetiba. Parte desses municípios tem o território integralmente na Região Metropolitana e na Bacia do Guandu: Itaguaí, Japeri, Paracambi, Queimados e Seropédica; os municípios metropolitanos de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro tem parte do seu território na área do Comitê Guandu, parte na área do Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.

O Comitê Guandu reúne 30 titulares, sendo 12 representantes dos usuários da água, 9 representantes da sociedade civil organizada e 9 representantes de órgãos de governo, sendo 4 do Executivo dos municípios, quatro do Executivo estadual e um do Executivo federal. Esta estrutura, definida em 2004, a partir de uma revisão do primeiro regimento, é válida até hoje. Ainda em 2004, o comitê regulamentou a cobrança pelo uso de recursos hídricos da sua área de atuação. Em maio de 2005, foi organizada a estrutura hoje existente de uma Diretoria Colegiada com seis membros e mandato de dois anos, que coordena os trabalhos do Comitê, bem como quatro câmaras técnicas que atuam em caráter permanente: Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTALI), Câmara Técnica de Ciência, Tecnologia e Educação (CTCTE), Câmara Técnica de Estudos e Projetos (CTEP), Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão (CTIG). Cada câmara técnica possui um coordenador e trata de

questões encaminhadas pela diretoria colegiada ou pelo plenário, podendo também elaborar propostas a serem submetidas ao plenário.

Observando o funcionamento do Comitê Guandu, verifica-se que a maior parte das questões é debatida e definida no âmbito de suas câmaras técnicas e que o plenário normalmente referenda as decisões dessas instâncias. Confirma-se assim a influência dessas estruturas no processo decisório que se realiza no âmbito dos comitês, já apontada por estudos anteriores, a exemplo do Projeto Marca d'Água. Participar de determinadas câmaras técnicas é, portanto, estratégico para determinados atores.

Os planos de bacia são reconhecidos como fundamentais para estruturar a atuação dos Comitês. O Plano de Bacia de Guandu foi concluído em 2006, sendo o processo de elaboração técnica conduzido por equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Houve um processo amplo de discussões, e consultas públicas envolvendo membros do comitê, órgãos do governo federal (ANA) do governo estadual, municípios, setores usuários da água e sociedade civil. Ele foi objeto sendo o plano portanto reconhecido como uma construção coletiva pelos membros do comitê.

Um dos aspectos positivos do Comitê Guandu, apontados com frequência, é a participação e engajamento dos atores sociais, não somente da sociedade civil, mas também dos outros segmentos que o compõem, o que pode ser comprovado na análise das atas. O amadurecimento do seu funcionamento é apontado, nas entrevistas realizadas, como baseado no diálogo e na negociação entre os representantes dos diversos segmentos e na parceria entre os atores que representam o governo estadual e os diversos governos municipais.

A literatura revisada aponta que a participação dos municípios nos comitês de bacia ainda é fraca, sobretudo se comparada a outros segmentos. Contudo, no seu modo de funcionamento, o Comitê Guandu conseguiu estimular a participação dos municípios. De um lado, observa-se, pelo regimento interno, que a representação municipal se faz através de quatro representações titulares e quatro suplentes, em um total de 15 municípios, o que significa que nem todos têm assento no comitê; isto gera, segundo informações levantadas junto à membros da diretoria, uma disputa entre os municípios pela participação como titular.

De outro lado, o Guandu é o comitê que dispõe do maior volume de recursos gerados pela cobrança da água no estado, que segundo o plano referendado pelo Comitê, devem ser aplicados prioritariamente em saneamento. Os municípios da bacia, carentes desses serviços, querem participar das decisões sobre a alocação desses recursos. Verificamos ainda uma preocupação, no âmbito do Comitê, com a capacitação dos técnicos municipais para participarem da gestão das águas e se prepararem para acessar os recursos da cobrança. Existe também um esforço em mobilizar a sociedade civil para que esta conheça a territorialidade da bacia, através da promoção de cursos, publicações, seminários e debates.

Também observamos, desde 2007, um interesse crescente do governo do estado pelo comitê; atualmente, várias instituições estaduais participam ativamente deste colegiado, com destaque para o INEA que inclusive é membro de sua diretoria colegiada desde 2009. Assim, as entrevistas realizadas e análise das atas mostram que no contexto do Comitê Guandu, os atores públicos, governo estadual e governos municipais reconhecem a importância desse fórum de gestão das águas e dele participam de maneira efetiva.

Destaca-se ainda, na organização do comitê, o papel dos atores ligados às universidades. Tanto a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), localizada em Seropédica, membro do comitê e sede deste colegiado, quanto a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) têm sido participantes ativos. Inclusive os representantes dessas universidades vêm ocupando o cargo de diretor geral desde a criação do comitê, em 2002, o que indica que estes atores, representantes de um saber técnico, são preferidos para o cargo, possivelmente porque, em tese, estariam menos interessados por articulações políticas externas à gestão das águas.

O Comitê Guandu, após um processo de organização interna, com o fortalecimento da participação dos diversos segmentos, e com a elaboração do seu Plano Estratégico de Recursos Hídricos (PRH), entrou, a partir de 2008, em uma nova etapa de desenvolvimento onde se iniciou a implementação das ações previstas pelo plano de bacia, a realização de projetos e a conscientização e disseminação de suas atividades. É importante ressaltar o papel estruturante da cobrança pelo uso da água no âmbito do Comitê Guandu. Trata-se, de longe, da maior arrecadação do estado. Desde a instituição da cobrança em janeiro de 2004 até final de 2009, a bacia contava com uma arrecadação anual de R\$ 900 mil. Com a adesão da CEDAE, companhia responsável pelos serviços de abastecimento de água e saneamento na maior parte do território metropolitano em outubro de 2009, que passou a pagar pela água captada para atender a metrópole, o valor anual aumentou para cerca de R\$ 18 milhões de reais e se mantém neste patamar até hoje.

4- Comitês de Bacia na Região Metropolitana: o Comitê de Bacia da Baía de Guanabara

A organização do comitê de bacia teve início a partir de iniciativas da sociedade civil e dos usuários da água apoiados pela então Secretaria de Estado de Recursos Hídricos (SERH), em 2001. Foram formados dois núcleos principais, um de cada lado da Baía de Guanabara: a Comissão Pró-Comitê do Leste da Guanabara e a Comissão Pró-Comitê do Oeste da Guanabara. Em 15 de maio de 2002, foi realizado o I Encontro do Leste da Guanabara, no auditório da FIRJAN, em Niterói, que contou com a presença de mais de 200 participantes, inclusive de dois prefeitos e vários secretários municipais. Em novembro de 2002 foi encaminhada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI) a documentação necessária para a instituição do comitê. O Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e de Jacarepaguá foi finalmente criado pelo Decreto Estadual nº 38.260, de 16 de setembro de 2005. Atualmente, esta região hidrográfica abrange quase todos os municípios metropolitanos, incluindo, total ou parcialmente, as áreas de 17 municípios: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Mesquita, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, São Gonçalo, Niterói e Maricá.

Uma análise das atas das reuniões do comitê entre 2005 e 2007 mostra a ênfase dada à sua estruturação. Pode-se dizer que os primeiros anos de organização do comitê foram confusos, sendo marcante a fraca participação dos municípios. Até o início de 2007 o comitê não contava com o apoio efetivo do governo do estado, o que dificultou sua estruturação, situação que mudou com a instituição do INEA em 2009. Por outro lado, a nova região hidrográfica passou a envolver territórios com realidades socioeconômicas, demandas e interesses extremamente diversificados, como as regiões da Lagoa Rodrigo de Freitas e da Barra da Tijuca, áreas de elite do município do Rio de Janeiro, e áreas extremamente carentes da Baixada Fluminense, na periferia metropolitana. Esta configuração, e a complexidade da arena política, dificultava a tomada de decisões. O lado leste da Baía, mais articulado, é que

conduziu o processo de estruturação do comitê, sendo destacado o papel da ONG Instituto Baía de Guanabara (IBG), que atua nessa região, com sede em Niterói.

Os principais assuntos abordados nas reuniões de organização foram aqueles relacionados à instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), da Petrobrás, em Itaboraí, no leste metropolitano, e à necessidade de formação de seis subcomitês de bacia, face a diversidade no contexto da Região Hidrográfica.

Paralelamente à estruturação do comitê foi elaborado o “Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía da Guanabara”, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR) – hoje SEA – e com financiamento do BID. Este plano, elaborado pela consultoria Ecologus/Agrar, não contou com a participação do comitê, pois este ainda não estava oficialmente constituído. Observa-se que o plano, finalizado em 2005, não abrange a totalidade da região hidrográfica definida no decreto de instituição do Comitê, não incluindo os sistemas lagunares do Rio de Janeiro e Maricá. Além disso em termos de diagnóstico e de conteúdo propositivo ele é bem menos completo que o plano do Comitê Guandu. Nesse sentido, pode-se afirmar que o plano é um instrumento frágil para conduzir as ações do Comitê e necessita de uma revisão

O comitê foi finalmente instalado no dia 24 de maio de 2006, com a reunião plenária que elegeu a diretoria colegiada para o período de maio de 2007 a maio 2009, sendo constituído por 60 membros: 20 representantes da sociedade civil; 20 representantes dos usuários; e 20 representantes do governo, sendo um federal, dois estaduais e 17 municipais. Diferentemente do Guandu, todos os municípios tem direito a acento no Comitê. Na época, foram criadas três câmaras técnicas: CT institucional e legal; CT gestão, estudos e projetos; e CT educação ambiental e mobilização social. Assumiu a presidência do comitê a representante da ONG IBG, um dos principais articuladores do Comitê que vinha trabalhando na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara desde a década de 1990.

Segundo análise realizada pelo Instituto Baía de Guanabara (IBG) em Relatório de Atividades publicado em 2007 no site do instituto, o Comitê Baía de Guanabara, na sua primeira fase, "(...) conseguiu bons resultados frente à escassez de recursos e à falta de apoio, pois nem a SERLA (órgão estadual a época responsável pela gestão de recurso hídricos) nem o CERHI dispunham de condições técnicas ou financeiras para cumprir o determinado no Decreto de instituição do Comitê. Todo o trabalho da Secretaria Executiva e das Câmaras Técnicas foi voluntário e as despesas materiais pagas pelos próprios participantes".

Destacava-se nesse momento nos debates a necessidade de um Plano Diretor de Recursos Hídricos como um Plano Básico, um parâmetro para as ações do comitê e um orientador de suas diretrizes. Esse assunto gerou uma grande discussão, na qual foram apresentadas algumas sugestões dentre as quais se destacam: a necessidade de programar a ampliação do Plano Diretor de Recursos Hídricos existente para as novas bacias e sistemas lagunares incorporados à Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e a atualização correspondente do programa de investimentos; a necessidade de intensificar a mobilização da sociedade em torno do Plano de Bacia para que este seja tornado público e compreendido pela sociedade; e a necessidade de integrar as ações previstas no Plano Diretor de Recursos Hídricos com as ações dos demais planos e programas dos governos federal e estadual.

Observou-se, através da análise das atas referentes aos anos de 2007 e 2008, a primazia, no âmbito do comitê, de assuntos relacionados ao leste da baía, e o baixo comparecimento e

mobilização dos representantes do lado oeste, sobretudo dos municípios dessa sub-região. A mobilização do lado oeste iria se fazer sobretudo a partir do anúncio das obras de saneamento do PAC, programa do governo federal, na Baixada Fluminense. No dia 24 de abril de 2008, em reunião extraordinária realizada no município de Nova Iguaçu, foi apresentado o Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí – Projeto Iguaçu, principal obra do PAC na região, e de grande interesse para os membros do Plenário do Comitê da Baía de Guanabara, especialmente para os componentes do grupo-gestor oeste e da população dos municípios na área de abrangência desse projeto. O acompanhamento do Projeto Iguaçu não se fez dentro do comitê. Foi montado pela SERLA (posteriormente incorporada ao INEA), responsável pela sua concepção e implementação, um projeto técnico socioambiental, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar as comunidades dessa sub-bacia hidrográfica para os problemas socioambientais e para a importância da participação e do controle social. Nesse contexto, foi instituído um processo de monitoramento através dos comitês locais de acompanhamento e do fórum regional do Projeto Iguaçu, que seria a instância de participação e controle social, que funcionou paralelamente ao Comitê.

O acompanhamento das reuniões do comitê, até o final de 2008, demonstrou que, mesmo tendo um projeto novo que poderia ser um catalizador de uma maior articulação, esse colegiado ainda não estava estruturado e funcionando de forma desejável. Observou-se uma fragmentação dos temas e uma dificuldade de articular temas que cada sub-região defendia como prioritários.

Ao longo do ano de 2009 os debates no âmbito do Comitê envolveram a instalação do COMPERJ, Complexo Petroquímico da Petrobrás em Itaboraí, no leste metropolitano, e sobretudo a mudança de seu regimento interno. Este ano foi ainda marcado por problemas no seu funcionamento e, em nível estadual, por uma mudança institucional importante com a criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que assumiu as funções de gestor de recursos hídricos da SERLA, inclusive aquelas relativas à representação e ao apoio de comitês de bacia.

Os debates sobre o regimento do Comitê Baía de Guanabara se prolongaram, levando a um adiamento da eleição de um novo mandato bianual, que deveria ter ocorrido até maio de 2009. As reuniões eram esvaziadas, não mobilizando as totalidade dos membros. Depois de muita discussão e pontos de vista opostos sobre a melhor forma de restabelecer a normalidade do Comitê Baía de Guanabara, o CERHI optou por criar uma comissão eleitoral para conduzir o processo, sendo refutada a possibilidade de prorrogação de mandato da diretoria eleita para o biênio 2007-2009. Observa-se que o processo eleitoral é uma competência exclusiva dos comitês, respeitadas as normas legais. No entanto, como o comitê não conseguiu se organizar para tal, o CERHI entendeu ser necessário entrar no processo, mas criando uma solução conciliadora: foi criada uma comissão eleitoral constituída por membros do CRH, com atuação na Baía de Guanabara, para organizar uma eleição de um mandato provisório, com base no regimento em vigor.

Em 2010 iniciou-se assim uma gestão provisória no comitê de bacia. Os novos gestores deveriam cumprir um mandato de 90 dias, período necessário para revisão do regimento interno e eleição de um mandato bianual. Para o novo diretor do comitê, o vice-prefeito e secretário de Meio Ambiente do município do Rio de Janeiro, a meta inicial era organizar o comitê e definir prioridades que cada município. Esse processo foi mais difícil do que o esperado, a participação dos municípios era fraca e o mandato do plenário e da diretoria

provisória foi prorrogado, com aprovação do CERHI. Para evitar problemas futuros de falta de quórum, recorrentes na gestão anterior e no mandato provisório, seria necessário proceder à aprovação de um novo regimento interno que instituíra, entre outros, à redução do número de membros do comitê, que passaria de 60 a 45 membros.

Com grande esforço de mobilização de todos os segmentos, o novo regimento foi aprovado em setembro de 2010 e o processo eleitoral ocorreu em novembro, sendo eleito o novo mandato em dezembro de 2010, permanecendo como diretor o vice-prefeito do município do Rio de Janeiro. Seguindo o novo regimento o plenário passou a ser composto por 45 membros com direito a voto: 15 representantes do setor usuário de água, 15 da sociedade civil e 15 do poder público (federal, estadual e municipal). Vale lembrar que como a bacia envolve 17 municípios, 12 teriam assento como titular no plenário, porém apenas dez enviaram representantes para compor a diretoria: Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Guapimirim, Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Maricá, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu, Rio de Janeiro.

O novo regimento aprovado em 2010 respondeu também a um debate, recorrente desde a instalação do comitê, sobre a necessidade de descentralização das atividades diante das características particulares desse comitê, envolvendo territórios com realidades socioeconômicas, demandas e interesses extremamente diversificados. Foram assim criadas seis sub-regiões hidrográficas, correspondentes às áreas de atuação de seis subcomitês: I – Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Maricá-Guarapina; II – Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga; III – Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Leste; IV – Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Oeste; V – Sub-região Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas; e VI – Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Jacarepaguá.

As vagas para as organizações da sociedade civil deveriam ser ocupadas por membros dos subcomitês das diferentes sub-regiões hidrográficas, obedecendo à proporcionalidade da população residente. Ainda sobre a participação da sociedade civil, o regimento estabeleceu que somente teriam direito a integrar o comitê os representantes de organização da sociedade civil de interesse dos recursos hídricos, constituída há pelo menos dois anos e cadastrada junto ao CERHI. Esta questão foi tema de longo debate, no mandato da gestão anterior, pois excluía federações de associações de moradores que não tinham necessariamente explicitado em seu estatuto como sendo de “interesse direto nos recursos hídricos”, nem possuíam cadastro no CERHI. Observa-se também que é vedado às organizações da sociedade civil representar mais de uma das sub-regiões hidrográficas.

O comitê dispunha de recursos oriundos da cobrança pelo uso da água desde a sua criação, sendo a segunda maior arrecadação do Estado do Rio de Janeiro. Em 2009 e 2010 os valores arrecadados foram, respectivamente, de R\$ 787.730,97 e R\$ 3.576.416,07. Contudo, os problemas de organização do comitê terminaram por dificultar a utilização dos recursos que permaneceram na conta do FUNDRHI durante algum tempo. Observa-se que o montante é muito baixo em relação à necessidade de investimentos na bacia da Baía de Guanabara, mas é suficiente para alavancar ações de proteção e recuperação das águas.

5- Considerações Finais

O Comitê Guandu revela-se bem mais estruturado, com participação expressiva dos municípios e da sociedade civil, tendo alcançado resultados expressivos no enfrentamento de

conflitos e de problemas relacionados às águas da sua região hidrográfica. Observa-se que a instalação de uma agência delegatária, em janeiro de 2011, permitiu intensificar os investimentos necessários à gestão e proteção das águas e à recuperação de sua qualidade. O Comitê Guandu tem sido igualmente capaz de diversificar investimentos, em uma perspectiva de integrar gestão das águas e gestão do território, tanto em projetos e obras de esgotamento sanitário, como em projetos de proteção de captações de fontes e minas d'água, dos estudos de monitoramento e controle de queimadas, e do projeto de análise de risco e plano de contingência de acidentes ambientais.

O processo de organização e estruturação do Comitê da Baía de Guanabara foi mais longo e permeado de conflitos. Neste Comitê, diferentemente do Guandu, a participação dos municípios tem sido frágil, e as disputas internas entre membros da sociedade civil mais acirradas, revelando que nesse caso o espaço do Comitê é *locus* de interesses políticos externos à gestão das águas, o que contribuiu para os impasses que retardaram sua organização. Em função dessa dinâmica, projetos que envolvem as águas urbanas no território do Comitê, como o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, na sua fase final e o Projeto Iguaçu, se desenvolveram sem participação efetiva do Comitê. O funcionamento diferenciado dos dois fóruns encontra sua explicação na própria estrutura organizativa diferenciada, como na complexidade política e territorial da área de atuação do Comitê de Bacia da Baía de Guanabara, cujo território, engloba o centro nervoso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Referência bibliográficas:

Abers, R. e Keck, M (2004). Comitês de Bacia. Uma abordagem política no estudo da participação social. Revista de estudos urbanos e regionais. Vol. 6, n. 1, maio, p. 55-68.

Abers, R. Pensando Politicamente a Gestão da Água (2010) In: Abers R. (org). Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume.

Cardoso, M. L. de M. (2010) Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. Cienc. Cult. [online]. 2003, vol. 55, n. 4, pp. 40-41.

Comitê Guandu (2012). Relatório de Gestão da Região Hidrográfica II - Guandu, 2011-2012. Seropédica: AGEVAP.

Consórcio Ecologus Agrar (2005). Plano Diretor de Recursos Hídricos da Baía de Guanabara, Rio de Janeiro, out 2005.

Fracalanza, A. P.; Campos V. N. O e Jacobi, P. R.(2009) Governança das Águas na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil). O caso do Comitê de Bacia do Alto Tietê. In: Jacobi, P. R e Sinisgalli, P. A. (orgs.). Dimensões Político Institucionais da Governança das Águas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume.

Jacobi, P. R. (2005) Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In: Dowbor, L; Tagnin. R. (orgs.). Administrando a água como se fosse importante. São Paulo: Editora Senac, 2005, p. 81-88.

Gutierrez, R. (2010). Governo Municipal e Gestão de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: Abers, R. (org). Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume.

Lemos M. C., Formiga-Johnsson, R., Nelson, D. R. e Egle, N. L (2010). Informação Técnica e Gestão Participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: Abers, R. (org). Água e Política:

atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume.

Sonsotécnica (2006). Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos Rios Guandu, Guarda e Guandu Mirim.