MARIA ANGÉLICA MACIEL COSTA

OS FLUXOS DA ÁGUA NA METRÓPOLE

- usos múltiplos e gestão participativa na Baía de Guanabara (RJ)

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Henri Acselrad
Co-orientador: Prof. Dr. Antônio Augusto Rossotto Ioris

Rio de Janeiro
2013

MARIA ANGÉLICA MACIEL COSTA

OS FLUXOS DA ÁGUA NA METRÓPOLE

- usos múltiplos e conflitos ambientais na Baía de Guanabara (RJ) -

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

_____
Dr. Henri Acselrad (orientador)
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

_____
Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

_____
Dra. Cecília Campello do Amaral Mello
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

_____
Dra. Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ

_____
Dr. Cléber Marques de Castro
Instituto de Geografia – UERJ

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos meus pais, Maria e Manoel, que sempre tiveram como objetivo de vida o estudo dos filhos, e abriram mão de inúmeras coisas para atingi-lo. Por este e tantos outros motivos vocês são exemplos. Meu muito obrigada! Agradeço também aos meus irmãos, Gustavo, Lorena e Emanoela, parceiros de vida. Esta conquista é de toda a família!

Muitos professores foram importantes nesta trajetória, mas alguns estiveram presentes e me deram "a oportunidade" que precisava. Ao professor Carlos Eduardo Matheus, pela possibilidade de cursar especialização na USP - São Carlos. Ao professor Bernardo Gontijo, do IGC-UFMG, por ter me dado a tão desejada "carta de aceite" para que eu pudesse participar do processo seletivo do mestrado em geografia! Ao professor Antônio Pereira Magalhães, por tudo que me ensinou durante a orientação da dissertação. À professora Heloísa Costa, também da UFMG, pelas aulas e dicas. Ao professor Antônio Ioris, por ter ministrado o curso de extensão em Ecologia Política das Águas, no IPPUR-UFRJ (2007). Quando este curso aconteceu, eu era recém-chegada à cidade do Rio de Janeiro, aprendi muito e conheci pessoas que, literalmente, "mudaram o rumo da minha história" no novo estado. A partir daí, me envolvi com projetos de pesquisa do professor Henri Acselrad e Antônio Ioris, sobre gestão de águas na Baixada Fluminense, que enriqueceram minha vida pessoal e acadêmica. Sou grata a estes dois professores também pelas orientações e incentivos recebidos para a conclusão deste trabalho.

Nestes anos trabalhando na Baixada conheci pessoas especiais, generosas, que travam batalhas diárias em defesa da água. A todos vocês, meu muito obrigada pelas lições de vida passadas! Mesmo sabendo que muitos, injustamente, ficarão de fora, gostaria então de citar alguns: José Miguel, Sr. Daniel, Saito, Ediel, Sebastião Raulino... e tantos outros. Nas pesquisas de campo, recebi atenção especial de muitas pessoas envolvidas com a gestão de águas na metrópole, desde os técnicos do INEA, aos representantes de prefeituras, ONGs, empresas.

Os professores e técnicos do IPPUR também foram fundamentais nesta trajetória. Lembro o quanto foram angustiantes e necessárias as aulas de metodologia da professora Ana Clara Torres (*in memorian*), pessoa brilhante e generosa. Aos professores da banca, Orlando

Júnior, Ana Lúcia Britto, Cléber Casto e Cecília Mello, obrigada pelo aceite do convite e contribuições realizadas.

Quero aqui reconhecer a importância das bibliotecas públicas na capital fluminense, uma vez que todo este trabalho foi redigido nestes espaços. Obrigada à UFRJ, Estácio de Sá, Biblioteca Pública de Copacabana, UERJ, ENSP/FIOCRUZ e, em especial, à biblioteca do CCBB (por ser a única que permanece aberta aos domingos e feriados). Agradeço àqueles que mantêm estes espaços disponíveis ao público.

Agradeço o apoio recebido dos professores e servidores técnicos do Departamento de Administração e Turismo, da UFRRJ, para a conclusão deste trabalho, em especial aos chefes Denise, Francisco e Ricardo. Cito também as professoras Aline, Geruza, Luciana, Renata e Eliane, pois sempre me escutavam falar da tese nos longos deslocamentos para o trabalho. Agradeço a amizade dos demais professores do colegiado em turismo.

Não poderia me esquecer dos alunos que tive durante a pesquisa de doutorado. Com cada pergunta e discussão realizadas vocês me ajudaram a refletir melhor sobre os problemas e conflitos da metrópole. Aprendi muito com as nossas aulas, obrigada!

Muitas coisas aconteceram durante estes quatro anos e meio cursando o doutorado, mas, com certeza, a mais especial delas foi o nascimento do meu pequeno Raul, em 2011. Quero aqui lembrar que foi muito importante ter compartilhado as alegrias e angústias da gestação com tantas amigas que também estiveram grávidas quase na mesma época. Roberta, Heloísa, Mara, Viviane, Adriana, Claudiana, Luciana, Taciana, Larissa, Natália, Vânia, Renata, Vanessa, Severina e Camila. Desejo que os nossos pequenos - Raul, Ian, Marina, Anabela, Alice, ‘Miguel e Teresa’, João, Ana Clara, Pedro, Giovana, ‘Juninho e Guilherme’, Henrique, Bruna, João Pedro, Emanuel e Lara- possam ser amigos e que encontrem cidades mais justas para se viver.

Muitos outros amigos torceram por mim e sempre me escutavam falar sobre a “tal tese”. Fátima, Luciara, Arthur, Claudiana, Fernando, Gabriele: além de escutar, vocês também tiveram que botar a mão na massa, provando que a tese também pode ser um trabalho coletivo. A vocês, o meu muito obrigada! Outros amigos mandaram energias positivas, compartilharam angústias e acompanharam, de perto ou de longe, esta etapa: “Turminha” (meus amigos tão especiais de Betim), Edilaine, Taci, Max, Ivan, Marcelo, Paula, Vitor, Vivi, Tonim, Lelê, Etiene, Rafa, Elizeth, vó Ana, madrinha Isabel e todos os tios, tias, primos... obrigada por existirem.

Sou uma pessoa de muita sorte, pois sempre estudei com turmas muito especiais. A turma do “doutorado IPPUR 2009” não fugiu à regra. Deixo aqui o meu muito obrigada a todos, pelo aprendizado e convivência. Em especial para aqueles amigos que participaram do “Grupo de Auto Ajuda Tesística”: Fernando, Renata, Heloísa, Clarice, Rodrigo e Edwin, as nossas “sessões de desespero coletivo” foram fundamentais para o término deste trabalho. Sem elas, certamente, a pressão seria (ainda mais) insuportável. Estou na torcida por vocês, contem comigo e não se esqueçam do nosso mantra: “CORAGEM”!

Por fim, agradeço ao meu marido, Daniel, super pai e companheiro para o que der e vier! Só nós dois sabemos o quanto foi sacrificante a redação deste trabalho. E só eu sei o quanto foi importante a sua presença, carinho e apoio. O doutorado concluído é a realização de mais um dos sonhos que sonhamos juntos.

RESUMO

A questão norteadora da presente tese é a relação entre, por um lado, os discursos e as formas institucionais que têm por pressuposto formal a igualdade jurídica no acesso à água e, por outro, as práticas concretas do conjunto de atores sociais envolvidos nos embates e debates relativos à gestão dos recursos hídricos. A água serve, neste trabalho, como ponto de entrada para se discutirem questões de inserção social, eficácia de políticas públicas e compromissos governamentais. A discussão de tal questão requererá que tracemos um quadro do *modus operandi* das instituições de regulação – em particular aquelas que são tidas como "participativas" no contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos - produzidas sob a constelação discursiva que alia bem de domínio público, valor econômico, uso múltiplo, participação e descentralização no contexto brasileiro contemporâneo de desenvolvimento econômico. A construção do argumento lançará mão da corrente da Ecologia Política da Água e busca, na gestão comunitária, apontar a existência de outros tipos de racionalidades – distintas das hegemônicas - no que tange à questão da água. Através de técnicas e métodos qualitativos de pesquisa, especialmente a etnografia institucional, analisaremos a dinâmica da gestão dita participativa de águas na metrópole fluminense, através do caso da atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara). Em que pese o caráter deliberativo e participativo deste Comitê, os resultados empiricamente observáveis denotam uma desigualdade real no acesso à água da metrópole, assim como aos próprios sistemas de decisão que regulam tal acesso.

Palavras-chave: Gestão Comunitária de Águas. Usos Múltiplos da água. Ecologia Política da Água. Política Nacional de Recursos Hídricos. Baía de Guanabara. Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara).

ABSTRACT

The relationship between the discourses and the institutional forms that have legal equality by formal assumption regarding the access to water and concrete practices amongst all the social actors involved, was the main driver of this Thesis. In this work, the water provides an entry point to discuss issues of social intersection, public policies effectiveness and governmental commitments. Therefore, the discussion of it required a framework that traced the modus operandi of the institutions of regulation - in particular those that are regarded as "participative" in the context of the National Policy on Water Resources - produced under a discursive constellation that combines public domain, economic value, multiple use, participation and decentralization in the Brazilian contemporary economic development context. The construction of the argument made use of the researches of Water Political Ecology and attempted, through community management, to pinpoint the existence of other types of rationalities regarding the water issue. Thus, by methods and techniques for qualitative research, especially institutional ethnography, the dynamics of water participatory management in the metropolis of Rio de Janeiro were analyzed through the agency of Watershed Committee of the Guanabara Bay (CBH Guanabara). Despite the deliberative and participatory character of this Committee, the empirical results observed, through our survey, denote a real inequality on the access to water in the metropolis, as well as on the decision systems that regulate such access.

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

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.....20
Figura 2: Regiões de Governo no estado do Rio de Janeiro.....21
Figura 3: Exemplo de usos múltiplos das água na Baía de Guanabara (transporte de cargas, pesca artesanal e esporte), no final da década de 1990. 54
Figura 4: Matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGERH). 94
Figura 5: Regiões Hidrográficas do Estado do RJ.....106
Figura 6: "Carta da Baía de Guanabara", 1573-78. 110
Figura 7: Obra "Pesca da Baleia". Tinta óleo sobre painel, de Leandro Joaquim, 1784..... 111
Figura 8 : Imagem do Centro da Cidade do Rio de Janeiro em 1608, à esquerda, e em 2002, à direita 112
Figura 9: Tigre: escravo transportador de esgoto 114
Figura 10: Paisagem Baía de Guanabara, final da década de 1990. 118
Figura 11: Folder campanha "Água Limpa para o Rio Olímpico".....124
Figura 12: Empreendimentos estruturantes do governo fluminense. 126
Figura 13: Mapa das áreas afetadas pelos empreendimentos da Petrobrás na Baía de Guanabara 129
Figura 14: Os Cinco Municípios com Maior Vazão de Captação de Água.....132
Figura 15: Os Cinco Municípios com Maior Vazão de Lançamento de Efluentes 133
Figura 16: Evolução do CNARH no estado do Rio de Janeiro 136
Figura 17: Proporção da Vazão de Captação (m^3) por Tipo de Uso da Água na RHV 137
Figura 18: Delimitação geográfica dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica.....143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRH - Associação Brasileira de Recursos Hídricos

ACRJ - Associação Comercial do Rio de Janeiro

AHOMAR - Associação Homens e Mulheres do Mar

ANA - Agência Nacional das Águas

APA - Área de Proteção Ambiental

CBH - Comitês de Bacia Hidrográfica

CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CERHI - Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CNARH - Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos

CT's - Câmaras Técnicas

CTAP - Câmara Técnica de Análise de Projetos

CTAS - Câmara Técnica Águas Subterrâneas

CTEM - Câmara Técnica Educação Ambiental e Mobilização

CTIG - Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão

CTIL - Câmara Técnica Institucional e Legal

DIGAT - Diretoria de Gestão das Águas e Território

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

ETA - Estação de Tratamento de Águas

FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

FIRJAN - Federação das Indústrias

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos

GT's - Grupos de Trabalhos

GEDEG - Grupo Executivo da Despoluição da Baía de Guanabara

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragem

MPF – Ministério Público Federal

MPE – Ministério Público Estadual

NASA - *Nacional Aeronautics and Space Administration*

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCRJ - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PECRJ - Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro

PERH - Plano Estadual de Recursos Hídricos

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PRODES - Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas

REDUC - Refinaria de Duque de Caxias

RHBG - Região Hidrográfica da Baía de Guanabara

RHV – Região Hidrográfica V (cinco)

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SEGRH - Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas

SINGERH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

A Pesquisa 18

O olhar, o ouvir e o escrever 23

Observação Participante 27

Entrevistas 28

Análise dos dados 30

Os capítulos 32

PARTE 1: ASPECTOS CULTURAIS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DA ÁGUA . 35

1 ECOLOGIA POLÍTICA DA ÁGUA 36

1.1 Introdução 36

1.2 O discurso da escassez 37

1.3 Água: um bem de uso comum (?) 42

1.4 Os usos (e os atores) múltiplos da água 48

1.4.1 Usos múltiplos da água e conflitos ambientais 51

1.5 Qual é o valor da água? 56

1.5.1 A cobrança pelo uso da água 65

1.6 Quem é o “dono” da água? 67

1.6.1 A Tragédia dos Comuns 68

1.6.2 A dominialidade das águas nas legislações brasileiras 70

2 RECURSOS HÍDRICOS: ESTADO, RACIONALIDADES DE GESTÃO E SOCIEDADE 77

2.1 Introdução 77

2.2 O Estado Regulador e a gestão de águas 78

2.2.1 Críticas à ação do Estado 79

2.3 A Política Nacional de Recursos Hídricos 85

2.3.1 Burocracia e técnica na gestão de recursos hídricos 86

2.3.2 Os comitês de bacia hidrográfica: algumas reflexões 93

2.4 Legislação Estadual de Gestão de Recursos Hídricos 98

PARTE 2: CONHECENDO O TERRITÓRIO E A DINÂMICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS USOS MÚLTIPLOS DA ÁGUA 103

3 BAÍA DE GUANABARA 104

3.1 Introdução 104

3.2 A Região Hidrográfica da Baía de Guanabara 105

3.3 Aspectos históricos da Baía de Guanabara 108

3.3.1 Séculos XVI ao XVIII 108

3.3.2 Séculos XIX e XX: aspectos relevantes do “RJ Imperial” e “RJ Republicano” .. 114

3.4 Século XXI: a “Baía Olímpica” e a “Baía da Petrobrás” 122

3.5 A ecologia política da água no lado oeste da metrópole 130

3.5.1 O protagonismo da CEDAE na RMRJ 135

4 O COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA E A GESTÃO PARTICIPATIVA 140

4.1 Introdução 140

4.2 Breve histórico do CBH Guanabara 141

4.3 A questão da representação 149

4.3.1 O poder público 151

4.3.2 A dependência do setor de usuários 155

4.3.3 O papel da sociedade civil 160

5 O CARÁTER DELIBERATIVO DO COMITÊ E A GESTÃO DOS USOS MÚLTIPLOS DA ÁGUA 164

5.1 Introdução 164

5.2 Hegemonia das questões técnicas e burocráticas 166

5.3 Plano Diretor de Bacia Hidrográfica 170

5.4 Outorga de Uso da água 174

5.5 Cobrança pelo Uso da Água 178

5.6 A dinâmica deliberativa no CBH Guanabara 182
5.6.1 São José da Boa Morte 186
5.6.2 Planos Municipais de Saneamento 187
5.6.3 Projeto Maricá e Belfort Roxo 190
CONSIDERAÇÕES FINAIS 193
REFERÊNCIAS 198
ANEXO 213

INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objeto a configuração e o modo de implementação das políticas públicas relativas aos corpos hídricos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), em particular no que toca à remissão formal, feita por seus responsáveis, a suas dimensões ditas participativas e descentralizadas aplicadas à consideração da água em seus usos múltiplos. O estudo tem como referência empírica a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG)[1], um território alvo de pressões políticas e de disputas entre usuários de suas águas e que há décadas recebe projetos (ditos) de despoluição com aporte significativo de recursos financeiros oriundos do Estado e organismos financeiros internacionais**.**

A questão norteadora da presente tese é a relação entre, de um lado, os discursos e as formas institucionais que têm por pressuposto formal a igualdade jurídica no acesso à água e, de outro, as práticas concretas do conjunto de atores sociais, cujo desenrolar, empiricamente observável, denota uma desigualdade real no acesso à água, assim como aos sistemas de decisão que regulam tal acesso. A discussão de tal questão requererá que tracemos um quadro do *modus operandi* das instituições de regulação – em particular aquelas que são tidas como "participativas".

O fio condutor para se chegar a uma apreciação mais profunda sobre o processo histórico de politização das relações socionaturais e das interações entre diferentes atores, mediadas pela natureza (água em particular), será a análise dos sentidos e as contradições da aplicação prática dos atuais fundamentos de gestão de águas, previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Em especial, aquele que proclama que: **"a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas**" (BRASIL, 1997. Grifo nosso).

Para apresentar, brevemente, o contexto político institucional das águas brasileiras, cabe recordar que no início da fase da industrialização foi aprovado o Código de Águas de 1934[2], a primeira legislação que regulamentou o uso dos recursos hídricos. Tal lei enfatizava o

---

[1] É prudente ressaltar que o espaço geográfico da RMRJ é, praticamente, o mesmo da RHBG. Deste modo, neste trabalho, apesar de estarmos cientes que há uma pequena diferença, em diversos momentos tratamos o nosso objeto de estudo, RHBG, como metrópole.

[2]Sobre Código de Águas de 1934, ver item 2.3 desta tese.

aproveitamento privilegiado da água para a produção de energia hidrelétrica (indústria), o que estava de acordo com os sucessivos modelos de desenvolvimento econômico adotados no país. Assim, havia um nítido privilégio em destinar o uso da água para a geração de energia elétrica.

Já na década de 1990, a PNRH[3], Lei 9433-97, substituiu o Código de Águas da década de 1930 e apresentou questões marcadas pelo peso das "novidades"[4], mas também das "heranças" (manutenção da lógica centralista e elitista). Isto porque, não foram identificados processos de transformações socioambientais em curso, ou, em outras palavras, uma nova etapa teve início, com "enfrentamento das desigualdades socioeconômicas que se expressam no acesso aos mínimos vitais de água" (VALENCIO, 2009. p.2).

Uma das "novidades" apresentadas foi que, a partir desta legislação, encerrou-se a predileção legal ao usuário do setor hidroelétrico e instituiu-se o fundamento que diz que a gestão deve privilegiar os usos múltiplos da água. Inclui-se aqui a questão simbólica da água, já que as águas, de forma geral, comportam diferentes tipos de usos, variadas utilidades e sentidos. A água pode ser usada para o abastecimento doméstico, para ser engarrafada e importada (vide o mercado crescente de "água mineral"), para a irrigação na agricultura, em rituais religiosos, como insumo no processo industrial, como via de transporte, para a geração de energia elétrica, como fonte de sustento para pescadores etc. Sobre esta questão, vale lembrar os argumentos de Milton Santos, quando o mesmo afirma que é o uso do território e não o território em si mesmo que faz dele objeto da análise social (SANTOS, 1994).

O fato da gestão dos recursos hídricos ser descentralizada em nível de bacias hidrográficas e contar com a participação de representantes do Poder Público, dos Usuários e da Sociedade Civil em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), merece atenção especial. Tais ideias adquiriram um espaço importante na arena político-administrativa brasileira, nas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988. Desde então, potencializam-se pelo Brasil inúmeras formas ampliadas de participação popular política (AVRITZER e PEREIRA 2005; BRASIL, 2004; DAGNINO, 2002; MACHADO, 2003; TATAGIBA, 2002).

---

[3] Vale ressaltar que antes da elaboração desta Lei (9.433/97), já se acumulavam no Brasil algumas experiências de gestão de bacias hidrográficas através de diferentes tipos de organizações, tais como os Comitês Especiais de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, Consórcios Intermunicipais e Associações de Usuários (CARDOSO, 2002).

4 As principais novidades apresentadas foram: i) necessidade da gestão ser feita através de um arranjo político participativo específico, que irá atuar de forma descentralizada, denominado de Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH); ii) reconhecimento do valor econômico da água; iii) a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão.

Deste modo, uma característica que será ressaltada neste trabalho é o fato dos (múltiplos) atores sociais, que fazem uso da água em suas atividades diárias, apresentarem condições assimétricas de poder e de disputá-la. Além do mais, uma situação que pode gerar problemas é a sobreposição de usuários de água em um mesmo território, onde certo tipo de uso prejudica ou inviabiliza a possibilidade de realização de outro[5].

Cabe ainda lembrar que o processo de urbanização intenso, vivido no século XX, consolidou um ritmo crescente de casos de injustiças ambientais, especialmente nas cidades metropolitanas. Não por coincidência, as bacias hidrográficas com maior frequência de conflitos ambientais[6] e degradação são justamente aquelas que foram mais intensamente transformadas por barragens, captações e lançamentos de efluentes ligados à produção industrial, aglomerações urbanas ou irrigação (IORIS, 2010).

Em vários países do mundo, e em especial no Brasil, é recorrente observar o "projeto desenvolvimentista" colocar em segundo plano os aspectos ambientais, naquilo em que possa representar menos lucro ou maior custo para os negócios. Ioris (2010) descreveu a trajetória de uso dos recursos hídricos no Brasil como originária de uma inescapável contradição entre o capitalismo e sua base natural, devido aos impactos ambientais que tal sistema impõe ao meio ambiente. Para o autor, na "fase desenvolvimentista" brasileira, se analisadas as formas de uso e apropriação da água, por exemplo, verifica-se que esta serviu basicamente como matéria prima e fonte indireta de acumulação. Por sua vez, na "fase neoliberal" contemporânea, a água continuou a ser empregada como insumo fundamental da atividade produtiva, mas a própria gestão torna-se também objeto de transações comerciais e fonte direta de acumulação.

No entanto, para além de meras questões técnicas e gerenciais, neste texto defendemos a posição de que o uso e a gestão da água são partes integrantes da reprodução de desigualdades sociais e assimetrias políticas profundas (MOLLINGA, 2008). Assim, o nosso foco analítico estará voltado tanto para o plano institucional e das "inovações" da PNRH

---

5 Águas contaminadas e poluídas por esgotos domésticos e ou industriais, por exemplo, poderão inviabilizar outros usos, tais como a pesca, certas práticas de lazer e recreação, a dessedentação de animais e humanos, dentre outros.

6 Para Acselrad (2004), os conflitos ambientais são aqueles que: "envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem, ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, pela água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos (...) Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo acordo simbiótico é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes". (ACSELRAD, 2004. Pág. 25).

(BRASIL, 1997), quanto para o contexto onde atuam os agentes sociais que participam do comitê de bacia da metrópole fluminense, ou seja, o território da RHBG.

Para tanto, optou-se por fazer uma etnografia institucional do arranjo político (dito) participativo, responsável pela gestão de águas neste território - o Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá (CBH Guanabara), uma vez que pesquisar a gestão dos usos múltiplos da água na Baía de Guanabara é algo extremamente relevante. Tal relevância se deve ao fato de que este corpo hídrico encontra-se encravado no centro da segunda Região Metropolitana (RM) mais importante deste país, cujos corpos hídricos se encontram em situação de degradação ambiental extrema, onde existem fortes desigualdades de poder político e econômico entre os usuários de água e os municípios que fazem parte deste território.

Além do mais, a Baía de Guanabara, em si, é mais do que uma região hidrográfica cortada por rios, e vai muito além de um estuário retratado em "cartões postais"[7]. Sua configuração é o resultado de diferentes formas de apropriação dos territórios, da consolidação de políticas públicas que regulamentam seus usos sobrepostos neste espaço geográfico, cabendo aqui ressaltar que, muitas vezes, as ações que incidem "no local" são frutos de políticas definidas em outras escalas de atuação, conforme defende Vainer (2002)[8]. O resultado é um mapa difuso, entrecortado por linhas que unem e fragmentam os interesses dos grupos sociais que participam e interagem com este território. Além do mais, é notório o dinamismo econômico e interesse político da Baía de Guanabara, e RMRJ, na cena nacional e internacional. Toda esta conjuntura tem fortes reflexos nas demandas e usos das águas e, consequentemente, nas condições ambientais dos "fluxos das águas da metrópole".

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

---

7 Em 2012 a cidade do RJ recebeu o título de Patrimônio Cultural da Humanidade da UNESCO, categoria paisagens culturais. A Baía de Guanabara e os seus fortes foram critérios que ajudaram a capital a receber tal honraria.

8 Para Vainer (2002), o poder das estratégias de resistência reside exatamente na capacidade de articular escalas distintas e recusar o confinamento. O contrário é uma perspectiva de atores sem disputas, de não sujeitos; onde os sujeitos coletivos e as tensões em um campo em disputa não aparecem, embora as relações em múltiplas escalas sejam o modo como se conformam as relações hoje no globo.

De forma geral, pretendemos verificar se em uma situação de conflito pelo uso da água, em face da atual racionalidade de gestão de água dominante, tende a prevalecer o interesse daqueles atores que detêm certos tipos de capitais (BOURDIEU, 2007), em um processo de "luta simbólica" pela autoridade e legitimidade (ACSELRAD, 2009) de definir quais os usos da água serão priorizados. Para Bourdieu (2007), a estrutura do espaço social é determinada pela distribuição dos vários tipos de capitais (poderes), determinados em sua expressão fundamental pelo capital econômico, o capital cultural, o capital social (conjunto agregado de relações que os agentes ou grupos desenvolvem e acessam para conquistar ou reproduzir posições no espaço social) e o capital simbólico (as formas que tomam os diferentes tipos de capital, apropriados de relevância e reconhecidos como legítimos nos campos específicos).

Em que pese a pertinência deste enfoque, percebemos, no entanto, que há uma lacuna referente a estudos sociológicos tratando sobre a questão dos usos múltiplos, já que são poucas as pesquisas que analisam o acesso à água sob o ponto de vista das relações de poder, que se estabelecem no momento das decisões políticas relativas aos usos deste recurso, se comparadas aos estudos realizados nas áreas das ciências biológicas e exatas. Diante disto, faz-se relevante pesquisar o que a evocação da categoria "usos múltiplos", pelos distintos atores, justifica (e/ou legitima) no plano das práticas de apropriação e uso da água.

A Pesquisa

Para descrever as etapas metodológicas desta pesquisa, iniciamos pela interpretação do seu título: "Os Fluxos da Água na Metrópole: - usos múltiplos e gestão participativa na baía de Guanabara (RJ)". Sobre a primeira parte deste, a ideia de "fluxos" foi pensada com base na teoria do Ciclo Hidrossocial da Água, proposto por Erik Swyngedouw (2004). O Ciclo Hidrossocial descreve os caminhos da água sob outro ponto de vista, se comparado à "perspectiva química" do ciclo hidrológico convencionalmente descrito nos livros didáticos. Este autor elegeu a água como um fio condutor, a partir do qual seria possível revelar uma série de relações sociais que perpassam processos espaciais de diferentes ordens. O simples movimento de uma gota de água que é engarrafada para ser vendida como mercadoria, por exemplo, pode demonstrar a complexidade do Ciclo Hidrossocial - uma vez que a

interferência humana, os usos realizados e as relações sociais (de poder) são partes fundamentais desta trajetória. Ou seja,

> [...] esses fluxos poderiam narrar muitas histórias inter-relacionadas da cidade: a estória do seu povo e dos poderosos processos sócio-ecológicos que produzem o urbano e seus espaços de privilégio e exclusão, de participação e marginalidade, de ratos e banqueiros, de doença de veiculação hídrica e especulação acerca do futuro e das opções da indústria da água, de reações e transformações químicas, físicas e biológicas, do ciclo hidrológico e do aquecimento global, do capital, das maquinações e estratégias dos construtores de barragens, dos incorporadores do solo urbano, dos conhecimentos dos engenheiros, da passagem do rio para o reservatório urbano (SWYNGEDOUW, 2004, p. 85).

Diante das inúmeras possibilidades de pesquisas que poderiam ter sido feitas a partir do Ciclo Hidrossocial da Água, optamos por analisar a sobreposição de usos diferentes da água em um mesmo espaço geográfico e, sob este contexto, verificar o modo de equacionamento adotado por um comitê de bacia hidrográfica para realizar a gestão do território. Para entender como a política se transforma, precisamos compreender tanto como os participantes em processos políticos promovem novas ideias, quanto como estruturas institucionais recebem ou resistem àquelas ideias ao longo do tempo (ABERS, 2010).

Adotamos esta perspectiva de análise, pois temos como interesse contribuir para o debate sobre o futuro da gestão de recursos hídricos em áreas metropolitanas – uma questão que, a nosso ver, tem sido abordada, prioritariamente, de forma técnica e operacional. Seguimos, assim, as considerações de Bourdieu, para quem a pesquisa é talvez a arte de se criarem dificuldades fecundas e de criá-las para os outros. Nos lugares onde havia coisas simples[9], faz-se aparecer problemas (BOURDIEU, 2000. Grifo nosso).

Já sobre a metrópole por onde passam tais “fluxos da água” citados no título, selecionamos a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG) justamente em razão da sua localização privilegiada, no centro da segunda metrópole mais importante do Brasil, a RMRJ. Esta centralidade espacial contribuiu sobremaneira para que ali fosse realizada uma

---

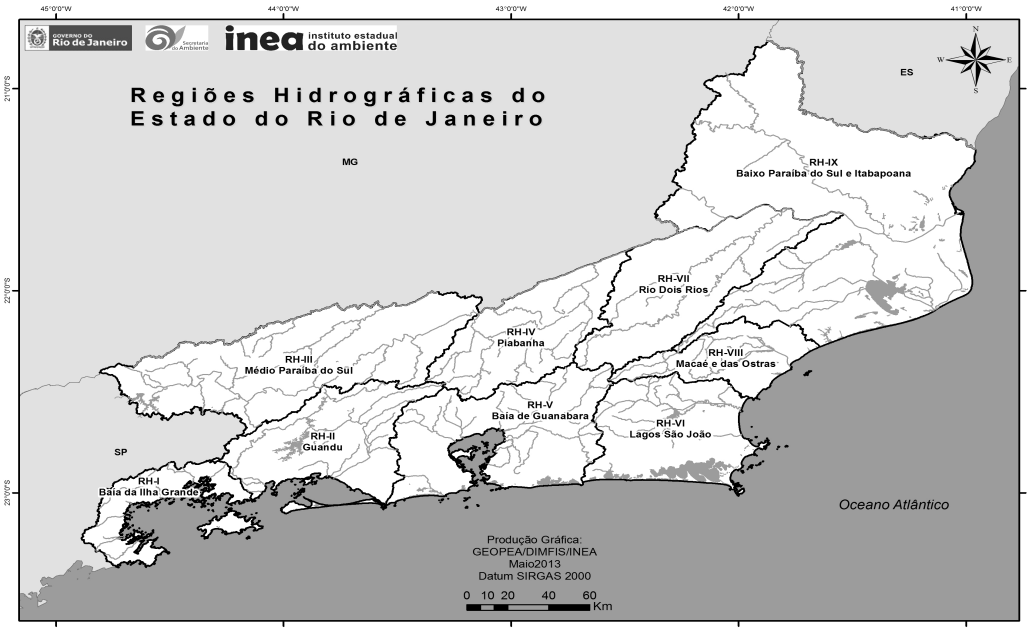
9 Conforme destacou diversas vezes a professora Ana Clara Torres Ribeiro (*in memorian*), durante as aulas que lecionou para a turma de doutorado (entrada no ano de 2009), no curso de metodologia, ministrado no IPPUR no ano 2009, “é preciso estranhar a realidade”!

sucessão de projetos políticos de desenvolvimento econômico, um exemplo notório de "território usado"[10], tal qual apresentado por Santos e Silveira (2001).

Ademais, esta região atrai atenção e desperta o interesse de diversos tipos de atores sociais, dentre eles empresários, acadêmicos, jornalistas, profissionais da área de lazer e turismo, ambientalistas, governo e outros. Isto porque, o seu espelho d'água é uma das principais paisagens cariocas, um símbolo forte do estado fluminense, rotineiramente veiculado em campanhas publicitárias nacionais e internacionais de turismo, sendo também o local onde grande parte dos turistas tem as primeiras impressões da cidade. Na Baía de Guanabara, quase todos os modais de transporte estão presentes, isto porque os dois principais aeroportos do estado (Santos Dumont e o internacional Tom Jobim) estão localizados nessa Baía, assim como o porto onde desembarcam os navios de carga e de passageiros dos cruzeiros marítimos, e também parte da Via Expressa Presidente João Goulart, popularmente conhecida como Linha Vermelha.

Os mapas a seguir mostram a delimitação geográfica da RHBG e RMRJ no contexto estadual.

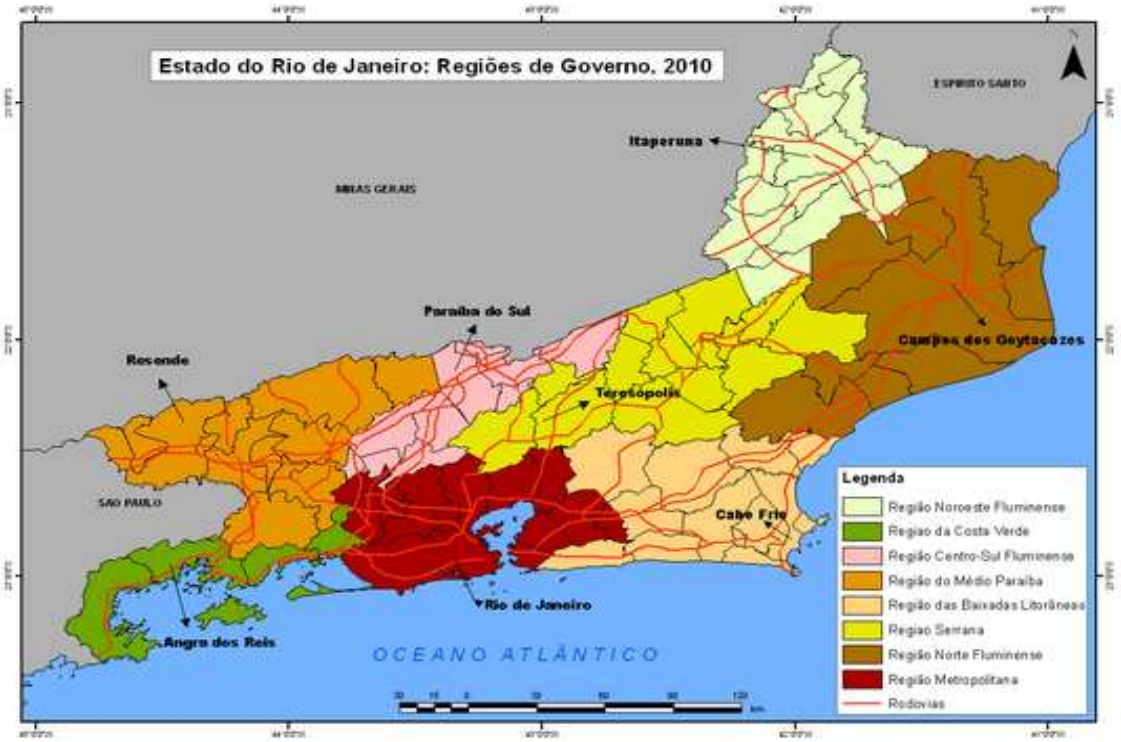
Figura 1: Mapa Regiões Hidrográficas do Rio de Janeiro



Fonte: http://www.inea.rj.gov.br/recursos/re_hidrograf.asp. Consulta realizada em 15 de julho de 2013.

10 Para os autores, o "território usado" seria o próprio meio técnico-científico informacional que, em contextos metropolitanos, ganha dimensão e vitalidade devido aos múltiplos usos e, sobretudo, à disputa de usos.

Figura 2: Regiões de Governo no estado do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), 2010.

Comparando estes dois mapas, é possível perceber a quase sobreposição entre RHBG e RMRJ. Esta semelhança explica então a outra parte do título deste trabalho: "Os Fluxos da Água na Metrópole"[11].

Assim, acreditando que os fenômenos econômicos, sociais e políticos que incidem sobre a metrópole fluminense, e igualmente sobre a RHBG, não são "coisas simples", foi necessário escolher um caminho, metodologicamente viável, para ser percorrido, levando-se em conta as limitações que uma tese de doutorado possui. Conforme explicou Durkheim (2000), é preciso lutar metodicamente contra a ilusão de um saber imediato que se apoia na familiaridade com o mundo social. Neste caso, o pesquisador deve levar em consideração que esse mundo é desconhecido para ele. Portanto, é necessário considerar que as descobertas científicas não são fáceis nem verossímeis: "a decisão de ignorar apresenta-se como uma

[11] Mesmo cientes desta pequena diferença dos limites geográficos da RHBG e RMRJ, os membros do CBH Guanabara também se referem à RHBG como metrópole.

precaução metodológica indispensável em uma situação epistemológica em que é tão difícil saber que ignoramos e o que ignoramos.” (DURKHEIM, 2000, p.138).

Convém aqui explicitar outra questão que aparece após análise (visual) destes mapas: a RHBG é composta por rios interiores (água doce) que deságuam ou no mar ou no estuário da Baía de Guanabara. Deste modo, podemos afirmar que há uma sobreposição de legislações atuando neste espaço, quer seja, a Política Nacional de Recursos Hídricos[12] (PNRH) e as de Gerenciamento Costeiro[13], no Brasil.

Apesar de não termos a pretensão de resolver este imbróglio, julgamos necessário esclarecer a opção pelo estudo de caso sobre os usos múltiplos da água na Baía de Guanabara, em detrimento de outro tipo de estudo que tivesse como foco as prerrogativas discriminadas nas legislações referentes ao Gerenciamento Costeiro[14].

Ressaltamos aqui a experiência da autora deste trabalho com o tema de águas, principalmente no que tange aos instrumentos de gestão da PNRH. Especificamente no estado do RJ, tivemos a oportunidade de acompanhar as reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (desde 2008), criação das suas Câmaras Técnicas (CT’s), consolidação dos Subcomitês, alterações nas legislações estaduais com relação à Cobrança pelo Uso da Água, dentre outros. Ou seja, a principal vivência foi com temas ligados à RHBG e, em praticamente todos estes momentos, sejam eles reuniões, eventos acadêmicos, audiências públicas, observou-se que a discussão girava em torno dos princípios estabelecidos na PNRH e, portanto, não havia qualquer referência às legislações costeiras. Um exemplo que ilustra bem esta informação foi o lançamento de um livro sobre as legislações de água que incidem no estado fluminense, organizado pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em 2011. Em que pese a extensão litorânea do estado do RJ, além das suas Baías, esta obra não cita quaisquer legislações referentes ao gerenciamento costeiro e de recursos do mar que ali pudessem incidir.

---

[12] O legislador nacional ao utilizar o termo “recursos hídricos” se refere apenas às águas doces.

[13] A Lei Federal nº 7.661/88 (instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) a definiu em seu art. 2º, parágrafo único: “Para os efeitos desta Lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”.

[14] Convém aqui mencionar a existência de outro arranjo que se sobrepõem ao CBH Guanabara, quer seja ele o Conselho Gestor da Baía de Guanabara, criado pelo decreto n. 26.174 de abril de 2000, dentro do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Apesar deste conselho também ser um arranjo político participativo para a gestão das águas na Baía de Guanabara, ou seja, inserido no campo que pretendemos analisar, este não será estudado, pois ainda não se encontra em efetivo funcionamento. Além do mais, delimitamos examinar os instrumentos de gestão apenas da PNRH.

Deste modo, não nos causa estranhamento o fato dos instrumentos[15] de gestão da PNRH estarem bem constituídos na RHBG, se comparados aos instrumentos discriminados nas políticas de gerenciamento costeiro[16]. E esta situação vivenciada no RJ não é atípica no cenário nacional. Segundo Perez (2007), confrontados os dois arcabouços legais, a política de gestão de recursos hídricos é mais bem definida, em termos legais e conceituais, tanto na lei federal das águas (Lei 9.433/97), quanto nas leis estaduais e suas respectivas regulamentações.

O olhar, o ouvir e o escrever

O título deste tópico sofreu inspiração da obra de Oliveira (1996), quando este ressalta os três momentos cruciais ao cientista social em trabalho de campo: o olhar, o ouvir e o escrever. O olhar e o ouvir, segundo o autor, compõem as "percepções" da realidade focalizada na pesquisa empírica, podendo ser considerados como atos cognitivos mais preliminares no trabalho de campo. Já o ato de escrever cumpre sua mais alta função cognitiva, ao textualizar os fenômenos socioculturais observados em campo.

Assim, inicialmente, o nosso "olhar" manteve-se focado nas características do território da Baía de Guanabara e atuação do arranjo político (dito) participativo institucionalizado para realizar a gestão dos usos múltiplos da água naquele território: o CBH Guanabara. Este colegiado foi escolhido uma vez que, dentre os órgãos que compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH), o Comitê Guanabara é aquele que foi designado para atuar, de forma específica, no território em estudo.

Além do mais, o discurso oficial institucional apresenta o "formato" comitês de bacia hidrográfica para colocar em prática os princípios da participação e descentralização na gestão de águas. A nosso ver, a partir daí, modificam-se os modos de constranger, de coagir, de

---

[15] São eles: - enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes, outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, Plano Diretor de Recursos Hídricos.

[16] São eles: i) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira, SMA-ZC; ii) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira, RQA-ZC; iii) Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, ZEEC; iv) Plano de Ação Federal da Zona Costeira, PAF; v) Macrodiagnóstico da Zona Costeira; vi) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC; vii) Pano Estadual de Gerenciamento Costeiro, PEGC; viii) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, PMGC; ix) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, SIGERCOM.

permitir e proibir certos usos, negociar, dentre outros. Ou seja, criam-se novas regras, institucionalidades e instrumentos de gestão que regem diferentes aspectos da vida social e econômica, além de mobilizar o interesse de diversos acadêmicos em todo o mundo.

Ao analisarmos os mecanismos que dão acesso aos usos da água, bem como as instituições que influenciam esses processos, acreditamos ser possível visualizar, com maior clareza de argumentos, os momentos nos quais certos grupos obtiveram privilégios no acesso à água; compreender as relações sociais em torno da água; analisar as assimetrias políticas e de poder existentes neste território. Para nós, foi relevante treinar tanto o "olhar" quanto o "ouvir", etapas importantes para captar se nestes momentos de negociação há a evocação discursiva, ou não, ao fundamento dos usos múltiplos das águas para legitimar tais apropriações. Tentamos, ainda, descobrir a percepção que os participantes do campo de gestão de águas possuem sobre este fundamento, haja vista as dificuldades conceituais para designar o termo "usos múltiplos da água", uma vez que este abre brechas para diferentes interpretações[17].

Vale ressaltar que os trabalhos de campo se concentraram em dois momentos distintos. O primeiro foi iniciado em abril de 2008, no âmbito do projeto de pesquisa "Valoração da Água e Instituições Sociais: Subsídios para a Gestão de Bacias Hidrográficas na Baixada Fluminense, RJ"[18]. Foi a partir desta experiência que pudemos entender melhor a dinâmica do campo de gestão de águas no RJ. Começamos a frequentar reuniões do CBH Guanabara e visitar localidades com histórico de enchentes e falta de água, localizadas na Baixada Fluminense, que receberiam investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para saneamento. Além das conversas (não gravadas) com população residente em beira de curso d'água, fizemos entrevistas (gravadas) com ambientalistas, gestores públicos, participantes do CBH Guanabara e outros. Entre 2008 e 2009, realizamos um total de 39 entrevistas, sendo oito com representantes do CBH Guanabara, que auxiliaram nas análises aqui empreendidas, cuja listagem se encontra no anexo deste trabalho.

A segunda etapa dos trabalhos de campo foi iniciada em 2011, com foco nas análises etnográficas institucionais do CBH Guanabara. Em 2012 e início de 2013, outras seis

---

17 Vide item 1.4 desta tese

[18] Pesquisa realizada nos anos de 2008 e 2009, com apoio (parcial) do CNPq através do programa CT-Hidro, no âmbito do laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN), IPPUR/UFRJ. Sob coordenação dos professores Henri Acselrad e Antônio Ioris.

entrevistas foram realizadas, desta vez apenas com membros titulares do Comitê[19]. Participamos de reuniões do CBH Guanabara, seus subcomitês e câmaras técnicas; fizemos visitas técnicas na Área de Proteção Ambiental (APA) Guapimirim[20] e na Estação de Tratamento de Águas (ETA) Alegria; participamos de eventos ligados ao campo estadual de gestão de águas (vide relação em anexo) e, por fim, fizemos visitas ao órgão gestor ambiental estadual, o INEA, para coletar dados e tirar dúvidas.

O recorte temporal da análise desta tese concentra-se, majoritariamente, no estudo dos acontecimentos a partir da criação do CBH Guanabara, em 2006, até o mês de dezembro de 2012[21]. Contudo, ao analisarmos a gestão dos usos múltiplos da água na Baía de Guanabara, fez-se necessário discutir aspectos históricos deste território[22].

Deste modo, para melhor abarcar a complexidade que perpassa a sobreposição de usos múltiplos, e conflitantes, da água na Baía de Guanabara, lançamos mão do método etnográfico institucional[23] (VERÁS, 2011; ESCOBAR, 2007).

Tendo as relações sociais como ponto central de análise, acreditamos que a etnografia institucional pode oferecer um caminho para explicar de que forma o cotidiano institucional se articula com as relações sociais do amplo processo social e econômico vigente. Nessa perspectiva, o pesquisador objetiva analisar uma instituição como um todo, mapeando e avaliando de que forma a vida social é organizada, levando em conta as relações de poder e como o processo de trabalho é ativado (DE VAULT, 2002 e CARROL, 2006 apud VERAS, 2011). Os trechos abaixo reforçam nossas expectativas.

> No que concerne à produção cuidadosa e análise detalhada das descrições dos fenômenos sociais, a etnografia institucional é similar a outras formas de etnografia, que procuram apenas desvelar o contexto da vida em sociedade. Entretanto, diferente de muitas pesquisas etnográficas, a institucional não foca somente nas “experiências” ou na “cultura”. Ao invés disso, seu interesse se volta para os processos de organização social. Os etnógrafos institucionais estão voltados para a exploração e a descrição das várias forças sociais e institucionais que modelam, limitam e organizam o mundo

---

[19] Vide anexo o quadro de entrevistados.

[20] Nesta unidade de conservação, localizada ao fundo do estuário da Baía de Guanabara, existe uma importante área de manguezal ainda preservado, cujo ecossistema encontra-se ameaçado devido à proximidade geográfica com o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

[21] Reservamos o primeiro semestre de 2013 para análise dos dados levantados e idas a campo apenas para tirar dúvidas, ou entrevistar atores relevantes na história do CBH Guanabara.

22 Ver item 3.3

[23] Consideramos, por estrutura institucional (organizacional), como aquela que é o suporte social das normas vigentes que definem quem está autorizado para tomar decisões, que tipos de ações são permitidas ou proibidas, quais os procedimentos a serem seguidos, quais encargos ou créditos podem ser atribuídos aos indivíduos (OSTROM, 1986, apud SOARES, 2005).

> cotidiano das pessoas (VERÁS, 2011 apud MYKHALOVSKIY, 2002, p. 59).

> El propósito de la etnografía institucional es poner al descubierto el trabajo de las instituciones y las burocracias para prepararnos en la tarea de ver lo que culturalmente hemos aprendido a ignorar, es decir, la participación de las prácticas institucionales en la construcción del mundo. La etnografía institucional nos prepara para discernir cómo vivimos e incluso nos producimos inevitablemente dentro de los espacios conceptuales y sociales tejidos, como una fina telaraña, por la monótona pero eficaz labor de instituciones de todo tipo. Una labor etnográfica como esta trata de explicar la producción de la cultura que hacen instituciones que son, en sí mismas, el producto de una cultura determinada (ESCOBAR, 2007, pp. 194 e 195).

De forma complementar, em "O Ofício do Sociólogo", Bourdieu *et al.* (2010) alertavam para a necessidade de perceber as relações totais pelas quais, e nas quais, os fatos aconteciam. Portanto, não é a simples descrição das atitudes, opiniões e aspirações individuais que apresenta o princípio explicativo do funcionamento de uma organização, mas sim a apreensão da lógica objetiva da organização é que dirige o princípio apropriado para explicar, por acréscimo, as atitudes, opiniões, aspirações (*Ibidem*).

Uma vez que nos interessa analisar o quadro do *modus operandi* das instituições de regulação de água, e relações de poder aí imbricadas, optamos pela etnografia institucional, devido ao fato desta conectar o cotidiano das instituições às relações de dominação previamente estabelecidas (SMITH, 1999 apud YANEZ, 2011)[24].

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

---

[24] Segundo o autor, "ese complejo coordinado internamente de organización administrativa, gerencial, profesional y discursiva que regula, organiza, gobierna y por demás controla nuestras sociedades. No es, sin embargo, monolítico, pero sí predominante y predominantemente interconectado. Es un modo realmente nuevo de organizar la sociedad, ya que se organiza em abstracción de los escenarios locales, extra-localmente, y su carácter textualmente mediado es esencial (no podría operar sin textos, ya sean escritos, impresos, televisados o computarizados) y característico (sus formas organizativas distintivas y su capacidad de crear relaciones tanto independientes como reguladoras del escenario local dependen de los textos)... Son las relaciones las que dominan, y las personas dominan y son dominadas a través de ellas" (Smith, 1999 apud Yanez, 2011. Pag 49).

Observação Participante

A técnica de observação participante possibilita o contato direto do pesquisador com o fenômeno observado, conseguindo informações acerca da realidade dos atores sociais em seus próprios contextos; representa um caminho para obter conhecimento a respeito das crenças, valores, atitudes e outros aspectos de um determinado grupo social (VERÁS, 2011).

Para Becker (1997), o observador participante é aquele que, i) recolhe informações através da sua participação nos momentos importantes do grupo ou organização que estuda; ii) observa as reações e comportamento das pessoas diante de um determinado fato; e iii) incita conversação com alguns ou com todos os participantes do evento e desvenda as interpretações que eles têm sobre os acontecimentos que observou.

Sobre a pesquisa de campo, é relevante esclarecer dois detalhes referentes ao arranjo político participativo em estudo. O primeiro deles é que o CBH Guanabara não possui um "espaço físico", como um escritório, por exemplo, com pessoas trabalhando de forma específica para o Comitê, onde seja possível fazer algumas visitas e permanecer para observar a rotina de trabalho na instituição. Apenas constatamos a existência de uma sede provisória e a contratação de uma empresa para funcionar como secretaria executiva durante alguns meses do ano de 2012.

Sendo assim, nossa participação atenta nas reuniões foi de fundamental importância para i) captar os discursos, ii) aprender sobre quais eram as demandas e encaminhamentos dados durante as plenárias do Comitê, iii) conhecer o perfil das pessoas que participam deste campo, iv) perceber se os conflitos relacionados ao uso da água são resolvidos ou invisibilizados, dentre outras possibilidades. Nesses momentos de participação nos eventos relacionados com o Comitê e com a Baía de Guanabara, e também durante as conversas informais com os membros do CBH, as anotações no "caderno de campo" foram fundamentais para registrar as percepções e questões levantadas, registrar a dinâmica de funcionamento da organização em estudo e perceber aqueles atores que seriam os possíveis interlocutores para uma entrevista formal.

O segundo aspecto a ser citado refere-se à estrutura organizacional de um CBH, para termos assim uma melhor compreensão sobre a rotina de trabalhos institucionais. Os comitês de bacia brasileiros, no geral, possuem em seu organograma câmaras técnicas e subcomitês,

estes últimos responsáveis por discutir questões regionais relativas a um determinado afluente do corpo hídrico principal.

No caso do CBH Guanabara, são quatro câmaras técnicas: Câmara Técnica de Análise de Projetos (CTAP), Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão (CTIG), Câmara Técnica Institucional Legal (CTIL) e Câmara Técnica Educação Ambiental e Mobilização (CTEM). É composto também por seis subcomitês: Subcomitê Leste, Subcomitê Oeste, Subcomitê Lagoa Rodrigo de Freitas, Subcomitê Maricá-Guarapina, Subcomitê Itaipu-Piratininga e Subcomitê Jacarepaguá. Cada um destes organismos possui uma agenda distinta e encontros específicos. Portanto, além da reunião ordinária do CBH Guanabara, que acontece quatro vezes ao ano (quadrimestral), e as reuniões extraordinárias, que não possuem regularidade para acontecer, foi necessário também participar de alguns encontros de câmaras técnicas e subcomitês (os quais não possuíam um cronograma definido), para melhor compreensão da dinâmica de funcionamento do colegiado (vide em anexo a relação dos eventos que participamos).

Cabe aqui ressaltar que uma das principais dificuldades vividas nestes momentos foi descobrir quando e onde estas reuniões aconteceriam, porque não existia um site específico do CBH ou outro canal de difusão de acesso público devidamente atualizado. Em janeiro de 2013, o CBH lançou o seu site (http://www.comitebaiadeguanabara.org.br), contudo ainda bastante incompleto até o mês de maio de 2013. Além disso, apesar de ter assinado nome e endereço eletrônico em várias listas de presença, ter explicitado à secretária executiva sobre a necessidade de receber informações referentes ao comitê, só conseguimos participar destes encontros devido à gentileza de alguns colegas membros do CBH, que respondiam nossos emails avisando sobre as datas e locais onde estes aconteceriam. Geralmente eram realizados em auditórios de órgãos públicos, de empresas privadas, ou de entidades de classe.

Entrevistas

No momento da coleta de dados com fontes orais, optamos pela realização de entrevistas com perguntas semiestruturadas, buscando reduzir ao máximo a “violência simbólica” que poderia ocorrer no momento das mesmas, procurando manter uma relação de escuta ativa e metódica, diferindo tanto da total não intervenção da entrevista dirigida, quanto do dirigismo do questionário (BOURDIEU, 1997, p. 695). Deste modo, elaboramos questões

abrangentes que pudessem nos ajudar a entender a dinâmica de funcionamento do comitê, os interesses envolvidos na participação do segmento que o entrevistado representava, suas aspirações pessoais, bem como o tratamento dado ao fundamento “usos múltiplos da água”. Os principais pontos elencados na preparação das entrevistas tinham como objetivo buscar:

- a história (pessoal e institucional) daquele membro no CBH Guanabara;
- opinião sobre os temas que deveriam ser priorizados no comitê;
- percepções quanto ao caráter deliberativo e à capacidade dos grupos de influenciar nas decisões;
- tratamento dado ao fundamento usos múltiplos da água no comitê;
- percepções com relação ao trabalho desempenhado pelas câmaras técnicas e subcomitês;
- pontos positivos e negativos, bem como os desafios do comitê.

Para Duarte (2002), a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações, a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. No caso desta pesquisa, foi principalmente durante a participação em eventos e reuniões do CBH Guanabara que percebemos quem seriam os nossos “informantes válidos”, ou seja, “aqueles que se supõem de antemão que possuem uma vivência daquilo que se procura conhecer” (QUEIROZ, 1991, p.199). Além do mais, a participação nas reuniões propiciou que iniciássemos uma rápida conversa para marcar uma entrevista, solicitar os contatos (telefone e email), dentre outras situações importantes no contexto desta pesquisa.

Para a realização das entrevistas, foi feito um contato prévio por telefone, ou por email, para o agendamento do encontro. As entrevistas foram transcritas na sua íntegra para uma posterior análise de conteúdo. Os critérios usados na escolha dos entrevistados buscaram contemplar todos os segmentos do CBH Guanabara, além de outros aspectos, tais como: destaque da pessoa e/ou da entidade que ela representa no comitê, disponibilidade de tempo, dentre outros, sempre respeitando a vontade de cada um de participar do estudo e seu consentimento para o uso das entrevistas nesta pesquisa.

No geral, todas as entrevistas aconteceram de forma tranquila e sem interrupções. Contudo, é preciso ressaltar aqui as tentativas frustradas de entrevistar o representante da

principal empresa usuária de água da metrópole fluminense[25], e atual presidente do CBH Guanabara. A princípio, tínhamos conseguido agendar uma entrevista para março de 2013, porém esta foi adiada e, apesar da nossa insistência, não recebemos retorno para uma nova oportunidade.

Análise dos dados

A redação deste trabalho foi possível graças à análise combinada de uma série de dados, desde a revisão bibliográfica e levantamento de matérias jornalísticas veiculadas na mídia até, e principalmente, os registros do diário de campo, as entrevistas realizadas, os documentos que pertencem ao CBH Guanabara ou que estão presentes no cotidiano deste comitê. Em todos estes momentos, nosso foco se manteve na questão/fundamento, "usos múltiplos da água", tratada e interpretada de modos distintos pelos atores e documentos. Segundo a perspectiva etnográfica institucional adotada nesta pesquisa, o compromisso adotado preocupou-se mais com a prática cotidiana real do que com os conceitos em si, buscando estabelecer uma relação dialógica entre os conceitos e as relações sociais (SMITH, 2005).

Com relação às entrevistas, estas foram transcritas na sua íntegra. A *posteriori*, seguimos as recomendações de Queiroz (1991) para uma análise de conteúdo, as quais sugerem uma leitura cuidadosa para refletir sobre o seu teor e selecionar as informações necessárias. Conforme ressaltado por Smith (2005), não se trata de buscar pontos em comum entre os diferentes informantes, mas sim encontrar as intersecções e complementaridades de seus diferentes relatos.

Assim, efetuou-se uma análise preliminar do conteúdo das entrevistas, visando à distinção dos temas principais e à seleção dos assuntos considerados importantes para o objeto de estudo. Estes temas ou tópicos são "unidades de identidade diferentes que compõem a estrutura de uma narrativa" (QUEIROZ, 1991, p. 103). Nesta etapa, a checagem nas anotações do caderno de campo do pesquisador trouxe importantes contribuições.

---

[25] Neste caso, trata-se da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE).

Lançamos mão da técnica de análise de conteúdo também durante a etapa de leitura e exame das atas de reuniões do CBH Guanabara e outros documentos institucionais, como resoluções, Plano Diretor de Recursos Hídricos da RHBG, ofícios, dentre outros.

As atas de reuniões se apresentaram como um instrumento de análise importante, pois possibilitaram entender o processo de criação do comitê, sua trajetória e sua atuação dentro do contexto social, ambiental, político e institucional da RHBG. Possibilitaram ainda distinguir os representantes de cada segmento participante, esclarecer quais foram as questões discutidas, bem como os encaminhamentos dados. Vale ressaltar que as atas são diferentes, algumas são sucintas e diretas, outras são mais detalhadas. Outra informação relevante é que todas as reuniões ordinárias e extraordinárias tiveram ata redigida e aprovada. Contudo, cabe registrar aqui a grande dificuldade para se ter acesso às atas de reuniões deste colegiado, principalmente em função destas não estarem totalmente disponibilizadas no site.

Um ponto que observamos, e cabe aqui citar, é que a última reunião realizada, antes do Comitê paralisar temporariamente as suas atividades (ver histórico do Comitê no item 4.2), aconteceu em novembro de 2008, nona reunião ordinária. Contudo, quando o Comitê retornou as suas atividades rotineiras, no ano de 2010, aconteceu um erro e a primeira reunião desta nova fase foi considerada como de número 20 (vigésima reunião ordinária), quando o certo teria sido numerá-la com o número 10 (décima reunião ordinária). A partir daí, todas as atas foram numeradas erradamente (vide tabela em anexo). Alertamos este fato para a diretoria, que ainda não nos informou sobre qual foi o encaminhamento adotado. Deste modo, mantivemos na tese as numerações conforme publicado nas atas e não realizamos as correções.

Outro documento importante analisado foi o Cadastro Nacional de Usuários de Águas (CNARH)[26] da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, cedido pelo INEA, referente aos

---

[26] O CNARH (Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos) foi desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com autoridades estaduais gestoras de recursos hídricos. O objetivo principal é permitir conhecer o universo dos usuários das águas superficiais e subterrâneas em uma determinada área, bacia ou mesmo em âmbito nacional. O conteúdo do CNARH inclui informações sobre a vazão utilizada, local de captação, denominação e localização do curso d'água, empreendimento do usuário, sua atividade ou a intervenção que pretende realizar, como derivação, captação e lançamento de efluentes. O preenchimento do cadastro é obrigatório para pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, que sejam usuárias de recursos hídricos, sujeitas ou não àoutorga (Resolução ANA nº. 317, de 26 de agosto de 2003, que instituiu o CNARH).

anos de 2008 e 2012[27]. Deste modo, foi possível extrair dados interessantes relativos tanto à extração de água, quanto aos lançamentos realizados por setor de usuários de recursos hídricos. Estas informações foram dispostas em gráficos, no capítulo 3 deste trabalho, para melhor ilustrar os "fluxos de água" na metrópole.

Retomando as etapas metodológicas, a última fase desta pesquisa consistiu da análise e síntese final dos dados. Queiroz (1991) argumenta que, em uma pesquisa, a toda análise segue-se uma síntese, e que essa reconstrói de uma nova maneira a realidade a partir dos elementos descobertos, pois cria algo mais além do que se encontrava na primeira forma, anterior à análise.

No momento da redação da síntese final da pesquisa, relembramos Geertz (1989), quando este afirma que, além de tecnicamente difícil, este tipo de trabalho é ainda considerado "moral, política e epistemologicamente delicado", ao interpretar e transcrever situações da vida alheia em textos científicos.

Antes de encerrar o tópico, é relevante lembrar as orientações de Minayo (1992), quando esta ressalta que os resultados de uma pesquisa em ciências sociais constituem-se sempre numa aproximação da realidade social, que não pode ser reduzida a nenhum dado de pesquisa. Deste modo, salientamos aqui as fragilidades de uma tese de doutorado, bem como as limitações pessoais de um pesquisador da área de ciências sociais. Não temos a ambição de descrever fielmente a realidade do CBH, mas sim de nos aproximarmos de uma análise crítica, com qualidade e conteúdo, capaz de subsidiar novas pesquisas e auxiliar no cotidiano da gestão participativa de águas na RMRJ.

Os capítulos

O trabalho foi organizado em cinco capítulos e duas partes. A primeira parte discorre e analisa aspectos políticos, culturais e institucionais da água, e engloba dois capítulos.

No **capítulo 1,** "Ecologia Política da Água", interessa-nos verificar como autores ligados à corrente teórica da Ecologia Política vêm analisando a questão de acesso e usos da

---

[27] Tivemos acesso ao CNARH da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, referente ao mês de março de 2008 e março de 2012. Este documento nos foi gentilmente cedido pela Diretoria de Gestão das Águas e Território (DIGAT), para fins acadêmicos. Apenas os dados de 2012 foram analisados neste trabalho.

água. Procuramos destacar a existência de outras racionalidades de gestão para as águas, onde os atores sociais do processo tratam as águas como bens de uso comum *(commons)*, e definem entre os seus pares as regras de acesso e usos da água. E tendo em vista que os recursos da natureza são apresentados como "bens de uso comum do povo", na Constituição de 1988, abrimos a discussão sobre a natureza sócio-jurídica da água enquanto um "bem de domínio público", um "bem de domínio privado" e como um "bem de uso comum". Ressaltamos, ainda, a sobreposição da racionalidade econômica na gestão de recursos hídricos frente às dimensões de cidadania, bem como as consequências da mudança do caráter da água no que tange a "valor", ou seja, o seu processo de mudança de água "valor de uso" para água "valor de troca".

No **capítulo 2,** "Recursos Hídricos: Estado, racionalidades de gestão e sociedade", o objetivo foi o de ressaltar o papel do "Estado regulador" e o contexto político vivenciado no momento da institucionalização da PNRH. Ao ressaltar o caráter técnico e burocrático da gestão pública ambiental, analisamos a invisibilidade política dada ao conhecimento popular, bem como às dimensões extraeconômicas do acesso e uso da água, na vida cotidiana dos cidadãos. Realizou-se, também, uma análise das questões da participação e descentralização da PNRH, os avanços e desafios para implementá-los. Em seguida, partimos para uma apreciação do cenário estadual de gestão de recursos hídricos no Rio de Janeiro, a fim de refletir sobre o contexto institucional legal onde está inserido o CBH Guanabara.

A segunda parte do trabalho abarca três capítulos, responsáveis por analisar o território da Baía de Guanabara e a gestão participativa dos usos da água.

Assim, o **capítulo 3,** intitulado "Região Hidrográfica da Baía de Guanabara", apresenta a Baía de Guanabara como um espaço imbuído de tensões e descreve aspectos históricos e atuais que incidem neste território. Atenção especial foi dada às questões históricas e aos atuais "projetos de desenvolvimento" que regem e dinamizam a paisagem e as políticas públicas desta região. Ao final, há uma análise das relações desiguais de poder envolvidas no "fluxos da água na metrópole" e suas consequências em áreas periféricas da metrópole.

No **capítulo 4**, cujo título é "Comitê da Baía de Guanabara: aspectos históricos e a representação dos segmentos", lançamos mão do suporte metodológico das técnicas que compõem a etnografia institucional e, assim, analisamos o processo histórico de construção e amadurecimento do CBH Guanabara, bem como a sua dinâmica de funcionamento. Para

melhor refletir sobre o caráter participativo da gestão, analisamos a atuação dos segmentos que compõem a plenária.

Por fim, o **capítulo 5**, “ O caráter deliberativo do comitê e a gestão dos usos múltiplos da água”, analisa o funcionamento do CBH e a forma como ele interfere na dinâmica dos usos da água na RHBG.

No tópico “Considerações Finais”, as questões incialmente postas são retomadas. Revendo aspectos ligados à racionalidade econômica, burocratizada e técnica da Lei de Águas, questiona-se o papel do Estado na gestão (dita) participativa de águas e algumas especificidades deste campo territorializado na RMRJ.

Feita esta apresentação da disposição do conteúdo desta tese, partiremos para a discussão teórica que subsidia as nossas análises.

Parte 1: ASPECTOS CULTURAIS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DA ÁGUA

1 ECOLOGIA POLÍTICA DA ÁGUA

1.1 Introdução

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

Deste modo, no contexto urbano industrial contemporâneo, é preciso reconhecer que há uma permanente e dialética interação entre as atividades humanas e o ciclo hidrológico – o "Ciclo Hidrossocial", já mencionado, que se estende da problemática local a níveis regionais, nacionais e internacionais de interação. Sob esta perspectiva, a cidade é ao mesmo tempo natural e social, ou seja, essa "coisa híbrida" designada por cidade, cheia de contradições, tensões e conflitos, os quais Swyngedouw (2004) chama de "socionatureza".

Será com o viés da ecologia política que investigaremos, neste capítulo, as questões políticas de acesso e usos da água. Para tanto, este foi organizado em três argumentos principais: o primeiro relacionado ao discurso da escassez e à discussão sobre os usos múltiplos da água; em seguida, as questões relacionadas ao valor de uso e de troca da água e, por fim, a "dominialidade" dos recursos hídricos no Brasil, ou seja, questões relacionadas a sua propriedade e posse. O fato de a água poder ser gerida tanto como se esta fosse um 'bem de uso comum', quanto como se fosse uma mercadoria, será o fio condutor das nossas reflexões.

1.2 O discurso da escassez

Nas metrópoles ao redor do mundo, é comum a água passar por uma série de transformações até chegar ao usuário final. Trata-se de modificações não apenas em termos de características físico/químicas, mas também em termos de suas peculiaridades sociais e seus significados simbólicos e culturais. Nas cidades capitalistas, ou pelo menos nas cidades onde as relações de mercado são a forma dominante de troca, a circulação de água também é parte integrante da circulação de dinheiro e capital (SWYNGEDOUW, 2003). Assim como acontece com outros bens e serviços urbanos, a circulação de água (ou os serviços que envolvem o saneamento ambiental) está diretamente imbricada com a economia política e os sistemas de poder, que dão estrutura e coerência ao tecido urbano (Ibidem).

A demanda crescente para usos diversificados deste recurso, nos grandes centros urbanos, pressiona cada vez mais a exploração dos mananciais de águas superficiais e subterrâneas. A exploração demasiada pode ocasionar a degradação e escassez do recurso, além de tornar oneroso o processo de captação de águas em mananciais cada vez mais distantes, fato cada vez mais comum nas metrópoles brasileiras. Ter o direito de acesso à água, mas, acima de tudo em níveis de elevada qualidade, deixou de ser uma reivindicação exclusiva da população pobre localizada na zona rural para ser incluída entre os anseios de milhões de habitantes das periferias das cidades metropolitanas, que ainda não são atendidos pelos serviços da água.

Pesquisas da Agência Nacional das Águas (ANA)[28] mostram que o Brasil é rico em termos de disponibilidade hídrica, contudo, reconhecem que há uma grande variação espacial e temporal das vazões. Assim, bacias localizadas em áreas que possuem uma combinação de baixa disponibilidade e grande utilização dos recursos hídricos passam por situações de escassez e estresse hídrico (ANA, 2007). Um cenário crítico ressaltado é aquele observado nas regiões em que existe uma associação entre elevada densidade populacional e baixa disponibilidade hídrica, fator este que obriga a busca de fontes externas. É o caso da bacia do Alto Tietê e dos rios da RMRJ, que deságuam na região da Baía de Guanabara, ambos

[28] O cálculo de demandas no País foi realizado a partir dos dados dos censos demográficos, agropecuários e industriais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do projeto “Estimativa das vazões para atividades de uso consuntivo da água nas principais bacias do Sistema Interligado Nacional – SIN.

atingindo valores menores que 500 m^3 de água por habitantes, ao ano[29]. No geral, outro fator agravante nessas bacias, geralmente localizadas próximas aos grandes centros urbanos, diz respeito ao comprometimento da qualidade das águas, devido ao lançamento de efluentes, sobretudo esgotos e industriais, que ocasionam o aumento nos custos de tratamento e restringem as possibilidades de usos da água. Neste contexto, os conflitos relacionados à apropriação e usos da água são praticamente inevitáveis.

A este respeito cabe, porém, discutir o próprio conceito de escassez, uma vez que este pode ser socialmente produzido, criando o que Lefebvre (2001) denominou “novas raridades”, originárias da apropriação da natureza como mercadoria, dotadas, portanto, de valor econômico, valor de troca. O autor cita como exemplo disto o solo urbano, mananciais de água para abastecimento, remanescentes florestais preservados, uma determinada paisagem, dentre outros atributos naturais em condições de serem transformados em renda diferencial, capturada pelo mercado imobiliário (LEFEBVRE, 2001).

Um ponto a ser ressaltado nesta discussão é que, ao adotar a escassez como causa única dos problemas de quantidade e qualidade de águas disponíveis, são desconsiderados os processos históricos e sociais que constituem as situações de escassez e as formas desiguais de apropriação da água pelos diferentes segmentos sociais e econômicos nos momentos de embate (CARNEIRO, 2003). Neste trabalho, defendemos a posição de que a escassez da água é socialmente determinada, em contraposição à visão hegemônica que trata das questões relativas à água urbana, predominantemente sob o viés da engenharia, economia ou gestão, deixando de lado o papel central que as questões políticas, tanto seus atos quanto as omissões, assumem neste debate.

Portanto, a "real crise da água" surge a partir de um certo discurso de escassez, socialmente produzido e fruto do imediatismo da lógica do crescimento econômico, combinado com o aumento do poder das grandes corporações (BAKKER, 2007). Em outras palavras, a dificuldade para acessar água em quantidade e qualidade satisfatórias é algo intrínseco às decisões das forças sociais. Mesmo assim, o argumento da escassez tem sido lançado recorrentemente para legitimar uma série de políticas públicas, desde aquelas referentes à valoração econômica dos recursos naturais quanto as que buscam legitimar a

---

[29] ANA (2007) considera inferior a 500 m3/hab/ano como situação de escassez ; de 500 a 1.700 m3/hab/ano é designado como situação de estresse e acima de 1.700 m3/hab/ano a situação é dita confortável.

atuação e intervenção do Estado na gestão do meio ambiente, conforme será discutido ao longo deste trabalho.

Em contraposição à corrente da economia ambiental neoclássica, que evoca que o mito da "escassez" da água é resultado do elevado crescimento populacional (Teoria de Malthus)[30], da ausência de propriedade privada[31], bem como da falta de uma regulação pelo mercado, têm-se os argumentos da Ecologia Política. Esta última, ao não dissociar 'natureza e sociedade', e 'tempo e espaço', é capaz de visualizar melhor a clara manifestação dos interesses dos detentores de poder econômico em se apropriar cada vez mais dos bens naturais tidos, segundo certas concepções, como capital natural (BORDALO, 2008). Então, sob o ponto de vista da ecologia política da água, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais, assim como fluxos de recursos financeiros (SWYNGEDOUW, 2004).

No caso brasileiro, por exemplo, a cada ano, os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) reiteram que persiste uma séria desigualdade socioespacial no acesso à água entre a população urbana[32]. A importância da noção de justiça ambiental decorre desta constatação, de que as dificuldades para acessar água em quantidade e qualidade satisfatórias, bem como as consequências da desestabilização dos ecossistemas, afetam de modo desigual os diferentes grupos sociais ou áreas geográficas[33]. Isto porque, geralmente, a

---

[30] Porto-Gonçalves (2006) argumenta que o malthusianismo ainda exerce uma forte influência no debate ambiental camuflado por um discurso catastrófico em nome do qual se tenta convencer os outros da validade de suas propostas, quase sempre, o controle da população. Também com relação aos recursos hídricos, a mesma cantilena é aduzida como se os problemas derivassem do crescimento da população. Entretanto, a questão parece ser mais complexa do que esse reducionismo, até porque se a população mundial cresceu 3 vezes desde os anos 50, a demanda por água cresceu 6 vezes, citando entrevista com o diretor da Agência Nacional de Águas do Brasil, Jerson Kelman. Alerta o autor que no Canadá, entre 1972 e 1991, enquanto a população cresceu 3% o consumo de água cresceu 80%, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU). Considerando-se o nível de vida da população canadense, com os dados acima, quando comparados com o crescimento da população mundial e a demanda global por água, observa-se que é o crescimento exponencial de populações com o nível de vida europeu e norte-americano que está aumentando a pressão sobre esse e outros recursos naturais de modo insustentável. Assim, a demanda por água cresce mais que o crescimento demográfico, indicando que devemos buscar em outro campo as razões do desequilíbrio hidrológico (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 121).

[31] Baseada nos argumentos da "Tragédia dos Comuns", ver item 2.3.1 deste trabalho.

[32] No ano de 2007, por exemplo, entre os 20% mais pobres, o nível de cobertura de água canalizada por rede geral é de pouco mais de 83%, enquanto que entre os 20% mais ricos este índice de cobertura chega a 95,7% - uma diferença de quase 13 pontos percentuais. E ao observar as desigualdades socioeconômicas no acesso ao esgotamento sanitário, esta diferença é ainda mais relevante, chegando a mais de 28 pontos percentuais (BRITTO e SANTOS JÚNIOR, 2010).

[33] Vainer (1993), por exemplo, indaga acerca da implantação de grandes empreendimentos hidrelétricos como causadores de profundas alterações nos meios e modos de vida das populações inseridas nas áreas onde são implantados e as vitórias e retrocessos alcançados pela trajetória de lutas por justiça socioambiental do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB). Outros episódios são relatados no site da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (http://www.justicaambiental.org.br).

capacidade de indivíduos ou de grupos se protegerem dos riscos ambientais está associada ao nível de renda, que possibilita o acesso às técnicas de engenharia, com casas mais bem construídas, áreas residenciais mais providas de áreas verdes e melhor atendidas pelo setor público. Nestes termos, a desigualdade ambiental é, de forma marcante, uma das principais expressões da desigualdade social que marca nossa história (ACSERALD, 2004). Assim, não é difícil perceber que as múltiplas formas de exposição aos riscos ambientais acontecem, predominantemente, onde vivem as populações de menor renda, comunidades negras e grupos indígenas (BULLARD, 2004).

Outra situação que ilustra a injustiça ambiental, relacionada com a água, é a crescente necessidade de acessar água nos aquíferos subterrâneos, na medida em que a captação de água na superfície era, de certa forma, mais democrática, pois estava ao alcance de todos, literal e materialmente. Com a captação de águas nas camadas subterrâneas mais profundas, os meios de produção, tais como as bombas a diesel ou elétricas, tornaram-se indispensáveis. E, como nem todos podem lançar mão desses meios, a injustiça ambiental ganha novos contornos por meio do desigual acesso aos recursos hídricos (PORTO-GONÇALVES, 2005).

Convém aqui acrescentar que é no contexto da desigualdade ambiental, e da não passividade dos agentes "receptores" da ameaça, que surgem os movimentos e a discussão por justiça ambiental, clamando por políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigore a desigualdade social e racial (ACSERALD, 2004). Outro ponto fundamental nesta discussão refere-se à legislação ambiental, que não tem "beneficiado" todos os grupos da sociedade de forma igualitária (Ibidem). Tal fato gera uma desproporcionalidade quanto à exposição de toxinas industriais nos locais de trabalho e de moradia, além de uma forte correlação entre indicadores de pobreza e de doenças ligadas à poluição[34].

Porém, entendemos que existe ainda uma carência de análises que nos permitam compreender como a desigualdade de poder influi na origem e multiplicação dos impactos ambientais indesejáveis. Em decorrência desse vazio analítico, prevalecem construções ideológicas que postulam a neutralidade política nos problemas de conservação do meio

---

[34] Bullard (2004) apresenta o conceito de "colonialismo tóxico" para designar a prática convencional (e legitimada por organismos internacionais, como o Banco Mundial) dos países industrializados de ter como alvo as comunidades não brancas pobres do terceiro mundo para nelas descartarem seu lixo e introduzirem tecnologias de risco.

ambiente, os quais, consequentemente, requereriam respostas de cunho meramente técnico-regulatório, mas raramente associadas a mecanismos redistributivos, participativos e compensatórios (COSTA e IORIS, 2010). As abordagens convencionais seguem enfatizando os aspectos tecnológicos, legislativos e comportamentais relacionados a uma melhor gestão de recursos hídricos, sem estabelecer uma relação direta com a construção de uma cidadania mais justa ou com a consolidação de estratégias mais inclusivas e democráticas (Ibidem).

Foi com uma visão crítica destas realidades que a "Ecologia Política" emergiu como um novo campo de pesquisa. Nesta perspectiva, o foco é nas interações que sociedades humanas mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos e nas relações estruturais de poder entre estas. Tal corrente é fruto de um diálogo entre as disciplinas da biologia, da antropologia, da geografia, da história e da ciência política, criando um espaço transdisciplinar próprio dentro das ciências naturais e sociais (LITTLE, 2006).

Ao adotarmos esta perspectiva, teorizaremos sobre os processos de urbanização e políticas de desenvolvimento adotadas como um processo político ecológico, tendo a água como ponto de partida para uma discussão que abarca outras questões - indo além da visão tradicional de "gestão de águas". Ou, em outras palavras:

> A ecologia política dos recursos hídricos trata das contradições socionaturais relacionadas ao uso e à conservação da água sob a esfera de influência direta ou indireta dos processos de circulação e acumulação de capital, bem como das alternativas para sua superação em contextos históricos e culturais específicos. Uma análise consequente dos problemas de gestão de recursos hídricos deve identificar responsabilidades coletivas, mas profundamente diferenciadas, entre os grupos sociais que interagem em um dado território (IORIS, 2010, p. 81).

Sendo assim, comungamos dos argumentos de que as forças sociais e políticas em jogo contribuem para o atendimento aos interesses dominantes numa estrutura de classe (COELHO, 2004). Isto porque, aqueles atores que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posição privilegiada no campo das representações e ideias (ACSELRAD, 2009). Uma família que mora em uma área inundável e sem saneamento básico, na periferia de um grande centro urbano, ou que vive da agricultura familiar na zona rural, por exemplo, tem uma relação bem diferente com o ciclo hidrológico de outra família que reside em uma área urbanizada e com serviços públicos bem mantidos, ainda que na mesma cidade. Nesse sentido, é capciosa qualquer equivalência de tratamento entre indivíduos e classes sociais desiguais, como fica implícito na nova legislação brasileira de

recursos hídricos, que pressupõe a vigência de “ideais Rousseaunianos” de liberdades universais (IORIS, 2010).

Deste modo, percebe-se que existe uma complexidade de fatores éticos, sociais, econômicos, políticos que interagem com o Ciclo Hidrossocial da Água e precisam ser levados em consideração. As iniciativas e experiências de manejo comunitário, por exemplo, revelam que a água é, antes de tudo, um bem de uso comum, e que os sujeitos sociais que dela fazem uso são os responsáveis por definir quais serão as regras de acesso e usos da água. O reconhecimento das práticas comunitárias vai de encontro à corrente teórica da Ecologia Política adotada neste trabalho, na qual o estudo das práticas que levam ao acesso dos recursos naturais, as relações de parentesco, afiliações políticas e redes de poder exercem um papel importante na reflexão da “questão da água” (EMPINOTTI, 2011).

Então, acreditamos que, para discutir “usos múltiplos da água”, é preciso ir além de informar quantitativamente acerca dos grandes usuários de água, ou seja, que a irrigação consome 46% da água retirada no território brasileiro, uso urbano 27% e a indústria 18%[35]. Para Galizoni (2003), é preciso “conhecer os diversos modos de administrar e usar esses recursos, as diferentes culturas de lidar com a água, para então pensar em articulá-las” (GALIZONI, 2003, p.15).

Portanto, prosseguiremos aqui com a análise das “diferentes culturas de lidar com a água”, a partir da lógica do manejo comunitário dos bens de uso comum.

1.3 Água: um bem de uso comum (?)

Para Bollier (2008), discutir sobre bens comuns nos ajuda a identificar uma ampla classe de recursos - ar, água, florestas, mar, dentre outros, cujo controle e manejo comunitário se dão a partir de princípios políticos e morais diretamente relacionados com cidadania. Lembra ainda que, quando governos e empresas se dispõem a resolver problemas ambientais, eles tendem a recorrer a apenas dois tipos de soluções, sejam elas as ações governamentais ou a intervenção do mercado. No entanto, estas não são as únicas esferas de poder efetivos para

[35] Dados estes extraídos do relatório Geo Brasil (2007), uma publicação da Agência Nacional de Águas (ANA).

manejar recursos da natureza, haja vista um terceiro campo esquecido: os bens comuns (Ibidem). O conceito de bens comuns abarca uma ampla variedade de fenômenos, e se refere ainda a sistemas sociais e jurídicos para gerenciar recursos compartilhados de uma maneira justa, via manejo comunitário (Ibidem).

Almeida (1989) descreve o manejo comunitário como práticas onde o controle se dá através de normas específicas, que não foram instituídas no código legal vigente, mas sim acatadas nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social. Para Ostrom (1990), este tipo de manejo acontece quando um grupo de atores sociais, em situação de interdependência, podem se auto-organizar de forma cooperativa para obter benefícios coletivos permanentes, mesmo sendo todos tentados a explorar os bens comuns (*commons*) excessivamente (já que eles são "de graça") ou agir de qualquer outra maneira oportunista. Os bens comuns citados são recursos coletivos compartilhados, administrados e autogerenciados pelas comunidades locais, que encarnam um sistema de relações sociais fundado na cooperação e na dependência recíproca (RICOVERI, 2012). Galizoni (2005) nos oferece descrições empíricas sobre tal assunto.

> Lavradores e lavradoras explicam que os terrenos são organizados em glebas de trabalho familiar, destinadas a lavouras, e em outras terras, que não são usadas para lavouras, onde estão os recursos "*dados pela natureza*", como frutas, plantas medicinais, lenha, *embiras*, água. Essas terras são **usufruídas em comum**, uma família extensa ou uma comunidade, às vezes até por mais de uma. Os recursos da natureza – "*os plantios de Deus*" – são assim percebidos, compreendidos e normatizados por meio de uma **lógica comunitária específica de uso que norteia o manejo**, regulação e partilha recursos, bens e espaços usados – e muitas vezes apropriados – em comum (GALIZONI, 2005, p. 17. Grifo nosso).

Retratar a água sob o ponto de vista dos "bens de uso comum" envolve considerá-la como detentora de qualidades únicas: um recurso essencial para o fluxo de vida e saúde dos ecossistemas, insubstituível e fortemente ligada às comunidades e ecossistemas, através do ciclo hidrosocial (BAKKER 2007 apud SHIVA 2002; TNI, 2005).

Ainda sobre o manejo comunitário da água, Porto-Gonçalves (2005) esclarece que inúmeras instituições foram criadas por diferentes povos ao longo da história (e suas geografias), fundando regras as mais variadas de uso da água. Cita assim os povos árabes e arabizados como um dos que detêm uma grande tradição de convivência com a água em áreas desérticas e semiáridas, sendo os espanhóis herdeiros de muitas dessas regras para lidar com a

seca. Por outro lado, menciona a existência dos sertanejos do nordeste brasileiro, com uma refinada sabedoria, que vai da previsão do tempo, a qual mereceu, inclusive, a atenção da *Nacional Aeronautics and Space Administration* (NASA) pelo seu elevado índice de precisão, ao aproveitamento máximo do mínimo de água disponível da irregularidade das precipitações, com suas culturas de vazante. Os chineses, hindus, os maias e os astecas, que chegaram a ser chamados pelos historiadores de "civilizações do regadio", têm tradições que merecem ser estudadas, especialmente neste início de século, quando o "tema água" aparece com capacidade de convocar a todos a buscar novas formas de gestão e controle (Ibidem).

Um exemplo de prática de solidariedade nas decisões de acesso à água na atualidade, em que a água é tratada como bem de uso comum, pode ser visto no Tribunal de Valência, localizado na Espanha. Segundo descrições da UNESCO (2013), toda quinta-feira ao meio-dia, na praça da catedral, à primeira badalada das doze do sino, um "*alguacil*" ou condestável sai de um prédio vizinho. Acompanham-no oito homens vestidos com longas camisas pretas, tradicionalmente usadas por fazendeiros da região. Eles são membros da ancestral instituição *Tribuna del Agua*. Em audiências públicas, o tribunal decide disputas pela distribuição de água entre oito canais que irrigam os 17.000 hectares de terras dos pomares onde se cultivam frutas cítricas, arroz, uvas e pêssegos, para os mercados espanhóis e internacionais (UNESCO, 2013).

Contudo, é necessário ressaltar que, paralelo à gradativa diminuição dos casos de gestão comunitária de águas existentes neste início de século XXI, há ainda a progressiva conversão de partes destes conhecimentos e bens de uso comum em propriedade privada, ou em mercadoria, disponível para compra e venda no mercado (BAKKER, 2007). Este tipo de transação resulta em uma das grandes injustiças de nosso tempo, cuja política convencional insiste em ignorar[36]. A este processo dá-se o nome de "cercamento dos bens comuns" (*enclosure of the commons*) (BOLLIER, 2012), fato que impulsiona uma gradual extinção das formas de manejo comunitário dos recursos da natureza.

Uma breve cronologia sobre um importante momento histórico, que potencializou a passagem dos bens comuns (onde prevalece o seu valor de uso) para recursos transacionados no mercado (com claro valor de troca), é retratada por Ricoveri (2012). Segundo a autora, na Inglaterra, antes da Revolução industrial, os *commons* eram as terras comuns de uso agrícola,

---

[36] Vide a ofensiva de setores do governo federal e de um fortíssimo lobby de empreiteiras e demais empresas interessadas em favor da flexibilização das normas de licenciamento ambiental, conforme descrito nos casos analisados no Relatório Síntese Projeto de Avaliação de Equidade Ambiental (FASE e IPPUR, 2010).

onde cada núcleo familiar possuía seu próprio lote. Mas os direitos sobre eles eram definidos de forma prioritária pelo "costume", mais do que por títulos legais, e o mesmo valia para o acesso aos territórios de caça, abastecimento de forragem e pastos de animais. Contudo, tal situação foi alterada no Ocidente durante e após a Revolução Industrial, um momento histórico em que a privatização das terras comuns foi essencial para o estabelecimento do sistema capitalista, bem como a expropriação das comunidades e o cercamento das terras comuns impedindo o seu livre acesso[37].

Cabe pontuar aqui que, ao "cercar" um pedaço de terra, cercam-se todos os outros bens comuns que a terra engloba, tais como a água, a floresta, o subsolo. Conforme trecho relatado em Almeida (2005):

> Esse conflito está se dando na Amazônia. Os lagos foram cercados. Nós começamos a pensar a Amazônia hoje como uma disputa por recursos hídricos. Isso marca a Ilha de Marajó de uma maneira muito severa. O lago da Ilha de Marajó é um lago que está cercado por grandes famílias, que são os antigos descendentes dos mordomos régios que administraram as fazendas dos jesuítas. Quer dizer, a sociedade colonial está viva. A cerca deixa de sair do limite da fazenda e entra por dentro de água. Quando o lago seca, o seu fundo já está cercado no período do verão. Essas figuras contrariam os povoados de palafitas que estão nas vizinhanças das fazendas. As outras formas continuam sendo periféricas, não apenas ao direito, mas, também, à vida social (ALMEIDA, 2005, p. 10).

Apesar da consolidação do sistema econômico capitalista nos séculos anteriores, esta questão (*commons*) voltou a ser tratada com mais notoriedade na última década, desde que a cientista político norte americana, Elionor Ostrom, recebeu o Prêmio Nobel de Economia no ano de 2009, em função de seus trabalhos sobre o manejo comunitário de bens de uso comum. Esta questão também foi protagonista durante a Cúpula dos Povos[38], no âmbito da Rio + 20, realizada em 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Contudo, o documento oficial resultante do encontro, chamado de "O Futuro Que Queremos", não levou em conta as demandas sociais ali discutidas. Mesmo que de forma superficial, citamos este episódio apenas para exemplificar o quanto é notória a superioridade da racionalidade ocidental – aquela que trata os bens de uso comum como uma "mercadoria" e busca tornar "invisíveis", e ou desqualificar, as populações

---

[37] Ver Polanyi (2000).

[38] Este fórum teve um caráter mais "democrático", se comparado ao evento oficial onde somente as autoridades e chefes de Estado, majoritariamente, tiveram acesso.

que ainda vivem em certa harmonia com a natureza – frente às perspectivas contraculturais de perceber a questão ambiental.

Para além dos impactos [39] diretos na qualidade e quantidade (características físicas) dos bens comuns, os processos de transição econômica, política e legal, vivenciados nos séculos XVII e XVIII, promoveram fortes cisões sociais e foram os responsáveis diretos pelo fenômeno que Polanyi (2000) definiu como “A Grande Transformação”.

Enquanto na lógica dos *commons* as relações de amizade, de parentesco, de vizinhança são valorizadas, Lukács (1974) chamou a atenção para o fenômeno da progressiva diminuição das “qualidades subjetivas” e individuais dos sujeitos (trabalhadores) a partir da Revolução Industrial. Na passagem do trabalho “comunitário” para o trabalho nas fábricas, observou-se o rompimento dos laços que ligavam cada sujeito a sua comunidade, uma vez que a mecanização da produção fez destes sujeitos “*átomos isolados e abstractos, que a realização do seu trabalho já não congrega de forma imediata e orgânica, e cuja coesão já não é, antes, exclusivamente e em grau sempre crescente mediatizada pelas leis abstractas do mecanismo em que estão integradas*”. (LUKÁCS, 1974, p. 105)

Sobre o uso do termo bens de uso comum, convém acrescentar as considerações de Bakker (2007), que critica o fato de que, na maior parte da literatura, a água como uma "mercadoria" apareça contrastando com a água como um "direito humano". Contudo, explica a autora, esta concepção apresenta equívocos na medida em que o termo "mercadoria" refere-se a um regime de direitos de propriedade aplicáveis aos recursos; por outro lado, “direitos humanos” faz menção a uma categoria jurídico aplicável aos indivíduos. Para a autora, o termo mais apropriado para se referir à água como antônimo de uma "mercadoria" seria, então, o termo "commons".

Nesta tese, a discussão dos *commons* pretende ressaltar a existência de outras racionalidades no que tange aos usos da água, uma vez que a lógica das atuais políticas públicas de recursos hídricos tende a homogeneizar, monetarizar e a reduzir a complexidade de tal questão.

À primeira vista, pode até parecer que a discussão sobre gestão comunitária de bens de uso comum não caberia nesta pesquisa, cujo título é “Os Fluxos da Água na Metrópole”.

---

[39] Diegues (2001) foi um dos autores que refletiu sobre as consequências nefastas que a expansão urbano industrial, bem como a expansão da fronteira agrícola, exercem sobre os sistemas de gestão comunitária na contemporaneidade.

Contudo, conforme argumentou Ribeiro e Galizoni (2011, p 38), *"os grandes consumidores se interessam pela gestão dos grandes corpos d'água; mas estes são abastecidos pelas nascentes que estão sob gestão comunitária"*. Sobre estes pontos convém, inclusive, questionar sobre quem são os atores sociais beneficiados pelo atual modelo de gerenciamento de recursos hídricos, baseado em princípios internacionais de gestão integrada de águas, uma vez que este tem apresentado poucos resultados práticos na qualidade dos corpos hídricos metropolitanos brasileiros e universalização do acesso à água. Veja, por exemplo, as publicações do IBGE "Atlas sobre o saneamento básico no Brasil".

É preciso, pois, valorizar as histórias particulares de cada localidade e as diversas contribuições das populações envolvidas em novas formas de lidar com recursos públicos como a água. Acreditamos também que os processos de gestão aparentemente desconectados da realidade metropolitana são fundamentais para uma leitura mais cuidadosa e crítica dos casos de conflitos gerados pelo controle e uso dos mananciais. Deste modo, cada vez mais se torna necessário compreender a gestão comunitária das águas para, a partir dela, formular políticas de desenvolvimento territoriais que sejam participativas e socialmente justas (GALIZZONI, 2009).

Outro dado relevante é que, aproximadamente um terço da população residente no hemisfério sul do globo terrestre é dependente direto do acesso livre aos bens comuns, água, floresta, terra, recursos pesqueiros, pasto, dentre outros, para garantir a sua subsistência (RICOVERI, 2012). A própria ONU, durante o lançamento do "Ano Internacional das Florestas", em 2011, estimou em 1,6 bilhão o número de pessoas dependentes diretas das florestas para viver.

Almeida (2005) lembra ainda que:

> Se nós formos pensar, o estoque de terras indígenas no país hoje está em torno de 110 milhões de hectares. Na semana passada, no Dia da Consciência Negra, eu consultei alguns documentos sobre as chamadas "Terras de Quilombo" e elas perfazem 30 milhões de hectares e isso ainda está subestimado. Se nós somarmos com as outras áreas que estão sob o efeito do Conselho Nacional de Populações Tradicionais, que são as terras ligadas à extração de látex, no caso dos seringueiros, são 10 milhões de hectares. No caso das quebradeiras, são 18 milhões de hectares. No caso dos castanhais, são 1,2 milhões de hectares. Isso sem mencionar os faxinais, terras de ausentes, terras abertas, terras soltas do Sertão Central do Ceará, que são todas categorias que também não são contempladas. É como se o direito não contemplasse as categorias que têm vigência, que têm funcionamento na vida social. Então, nós estamos diante de ¼ da superfície nacional. Como é que pode ser vestígio aquilo que é ¼ do território nacional? Como é que esse tradicional pode ser tratado residualmente? Como é que esse tradicional pode ser do passado, se ele é uma figura da

> estrutura agrária do presente, se ele é uma figura para pensar o advento dessas identidades no presente? Se nós não refizermos os nossos instrumentos de percepção, nós vamos continuar com as categorias de entendimento de períodos anteriores. Nesse caso, o risco de se cometer absurdos e de se ter práticas jurídicas próximas às práticas da sociedade colonial é muito grande (ALMEIDA, 2005, p. 8 e 9. Grifo nosso).

Assim, a despeito de grande parte da população brasileira possuir uma mentalidade urbana, baseada nos valores culturais ocidentais, é necessário um olhar crítico frente às consequências de políticas públicas de gestão de águas que desconsideram as formas de manejo comunitário das águas em suas formulações. Isto porque, é esta indiferença com relação aos usos realizados por populações rurais, tradicionais, para dar preferência a um uso da água para fins "desenvolvimentistas" (sob uma visão antropocentrista)**,** regidos sob a lógica tecnicista e do mercado, que está no cerne dos conflitos pelo uso da água.

De forma complementar, serão destes conflitos sociais, tensionados pelo embate entre a "lógica privatista e liberal" versus a "lógica de uso comum", que virão as novas regulações da água (PORTO-GONÇALVES, 2005).

1.4 Os usos (e os atores) múltiplos da água

Conceituar e discutir os usos múltiplos da água não é uma tarefa fácil, já que esta, além de ser um elemento fundamental para garantir a sobrevivência dos seres vivos, é usada em diversos rituais culturais e religiosos, além de ser indispensável insumo no processo de uma série de atividades econômicas, resfriamento de máquinas, dentre outras situações.

Neste caso, é inviável fazer uma listagem completa de todos os usos econômicos e sociais passíveis de ser estabelecidos, especialmente quando se trata de mananciais de água superficiais. Mesmo assim, é possível visualizar grandes categorias de usos da água, a saber: alimentação e higiene; produção industrial; geração de energia elétrica[40]; irrigação; navegação; pesca; lazer e esportes; evacuação e diluição de esgotos; drenagem e controle de enchentes; luta contra incêndios; preservação do ambiente aquático e da paisagem (VARGAS,

---

[40] Convém aqui ressaltar que o uso da água para fins de geração de energia envolve não apenas a matriz hidrelétrica, mas também as termelétricas e as usinas nucleares, onde a água é amplamente utilizada para fins de resfriamento das turbinas.

1999). Reiteramos aqui a necessidade de observar o Ciclo Hidrossocial da Água e considerar o ser humano como parte integrante deste. Como bem nos lembra Porto-Gonçalves (2005, p. 120): "(...) quando transpiramos ou fazemos xixi estamos imersos no ciclo da água. O ciclo água não é externo a cada um de nós, passando por nossas veias materialmente e não só literalmente – nosso sangue é, em 83%, água".

Outro ponto a ser ressaltado, com relação aos usos da água, é que estes possuem características diferenciadas quanto aos efeitos que produzem, principalmente quando levada em conta a existência da denominação de usos consuntivos e não consuntivos da água. Segundo Mota (2003), os principais usos consuntivos da água - entendidos como aqueles onde há perda entre o que é captado e o que retorna ao curso natural, são: abastecimento humano, abastecimento industrial, irrigação e dessedentação de animais. Já os usos não consuntivos - aqueles que não implicam em retirar a água das coleções hídricas, envolvem o uso recreativo, harmonia paisagística, geração de energia elétrica, conservação da flora e da fauna, navegação, pesca, diluição, assimilação e afastamento de despejos.

Aqui cabe uma reflexão sobre a própria existência desta classificação, que distingue usos consuntivo e não consuntivo da água. Um apontamento cabível é o fato de esta classificação ser uma "construção intelectual puramente quantitativa e abstrata, que não considera os impactos diretos e indiretos destes usos sobre a qualidade das águas, e subestima a contribuição efetiva ou potencial dos recursos subterrâneos" (VARGAS, 1999, p. 112). Além do mais, esta abordagem desconsidera que há sentidos/significados diversos atribuídos à água por seus (múltiplos) usuários, e que ela é fundamentalmente influenciada pelas relações sociais que a compõem. Conforme se verifica em toda a literatura "gerencial" sobre Recursos Hídricos, a água é sempre apresentada sob o ponto de vista de um "sujeito vazio" – implicitamente o Estado[41].

Segundo esta abordagem técnica e gerencial, as pessoas que dela fazem uso são nomeadas por "usuários" e deverão se encaixar em uma categoria preestabelecida - usuário residencial, comercial ou industrial, e pagar pelo seu uso, consequentemente. Observa-se assim que, com as reformas liberalizantes, a cidadania foi ressignificada e os direitos transformam-se em uma ficção retórica; em lugar de sujeitos de direitos surge a figura do

---

[41] Estado neste trabalho remete a uma instituição, organizada de forma política, social e jurídica, ocupando um território definido. A ele cabe também a função de exercer, na definição weberiana, o controle social, pois detém o monopólio legal do uso da força, ou da coerção sobre o social.

usuário de serviços (TELLES, 1999). Assim, a excessiva burocratização e racionalização formal do direito, do Estado, da administração pública, dentre outros, implica em uma adaptação do modo de vida e de trabalho aos pressupostos econômicos e sociais gerais da economia capitalista, gerando assim um desprezo cada vez maior pela essência qualitativa das coisas e das pessoas (LUKÁCS, 1974). O sociólogo Max Weber, por exemplo, foi um dos primeiros pensadores a se posicionar contrário ao desrespeito com as culturas dos "povos primitivos", quando do estabelecimento do sistema econômico capitalista (POLANYI, 2000).

Britto e Santos Júnior (2010) reiteram que, para uma gestão de água eficiente e justa, é preciso uma discussão aprofundada sobre os paradigmas que sustentam o modelo atual de desenvolvimento e o reconhecimento dos diferentes usos e significados da água para os diversos grupos sociais. Os autores enxergam três distintas formas de apropriação da água, a partir das quais as políticas públicas, especificamente aquelas relacionadas ao custo das tarifas de água de uso doméstico, deveriam estar baseadas:

i. A água como necessidade fundamental para a reprodução humana; vista enquanto um direito humano coletivo, fator de coesão social pelo fato do seu acesso expressar uma condição de igualdade de todos os cidadãos. Relacionada às questões de saúde pública.
ii. A água como mercadoria de consumo de luxo; um bem que permite agregar conforto e qualidade de vida para além das necessidades básicas, usos não fundamentais para a reprodução social.
iii. A água enquanto insumo para as atividades agrícolas, comerciais e industriais. É preciso, contudo, levar em consideração que, no setor agrícola, o pequeno produtor rural utiliza a água para fins de subsistência e não para a valorização do capital.

No contexto da discussão sobre "terras tradicionalmente ocupadas", Almeida (2005) lembra que a terra é um recurso natural e inclui águas, florestas, solo e subsolo. Sendo a água parte de um dado território, o qual incorpora a identidade coletiva, indo além do seu aspecto natural, até o aspecto identitário, em que os indivíduos se apropriam deste espaço como forma de garantir a sua sobrevivência como grupo, é importante trabalhar com a ideia de processos de territorialização para melhor compreensão dos conflitos envolvendo usos múltiplos da água.

Conforme Almeida (2005), os grupos estão amarrados à natureza. "O seringueiro não se separa da árvore, a quebradeira não se separa da palmeira, o índio não se separa da

floresta" (ALMEIDA, 2005, p. 3), e não se separa pescador dos recursos hídricos, que é outra questão que envolve as "terras tradicionalmente ocupadas". Assim, a desestabilidade da trama territorial tradicional, ou seja, a sua desterritorialização se dá por conta do conflito social entre comunidades ditas tradicionais e a ideia de desenvolvimento econômico. O território passa a ser visto com interesse pelos grandes empreendimentos e seus representantes se apoderam – diferente de se apropriar – da área de interesse, ignorando as territorialidades presentes (CHAVES, 2011). Sabendo disto, faz-se necessário discutir os conflitos relacionados aos usos múltiplos da água.

1.4.1 Usos múltiplos da água e conflitos ambientais

Neste início de século XXI, em que pesem as (notórias) condições desiguais de poder de acesso a este bem de uso comum, dentre os seus demandantes, para "solucionar" os conflitos pelo uso deste recurso a legislação oficial apresenta o fundamento "usos múltiplos da água" como prerrogativa a orientar a gestão. Nas legislações oficiais, a preservação dos usos múltiplos é apresentada associada a outros instrumentos de gestão, principalmente a outorga pelo uso da água, enquadramento de águas e as diretrizes definidas nos Planos Diretores de Recursos Hídricos[42]. O discurso oficial prega que um dos objetivos destes instrumentos de gestão é colocar em prática o conceito de isonomia no contexto da gestão, assegurando a todos os usuários de recursos hídricos condições iguais de acesso ao bem. Assim, no plano teórico, todos os setores usuários da água têm igualdade de acesso aos recursos hídricos.

A PNRH só traz uma exceção a esta regra, que vale para situações de escassez, em que os usos prioritários da água passam a ser o consumo humano e a dessedentação de animais. Ou seja, por este princípio quebra-se a indesejável hegemonia do setor hidrelétrico sobre os demais, como era explícito no Código de Águas de 1934.

Entendemos que neste fundamento é ressaltada a importância primordial da água como substância essencial à vida. O fato de ser estabelecido um uso prioritário para os recursos hídricos remete para a existência de múltiplos usos e a necessidade de gestão destes

---

[42] Ver capítulo 5.

usos, que é outro fundamento desta política (FRANCALANZA, 2002). No entanto, quando entramos nesta seara de conflitos pelo uso da água, ou de sua escassez, verificamos que a simples inclusão deste fundamento na legislação não possibilitou acesso à água em condições igualitárias a todos os usuários. E ainda, tal preceito permite levantar uma série de críticas e questionamentos. A primeira delas contempla uma dificuldade básica, referente ao entendimento conceitual do que vem a ser "usos múltiplos da água".

No documento da ANA "Conjuntura 2012"[43], por exemplo, foram destinadas pouco mais de 20 páginas para o tópico "Demandas e usos múltiplos da água". Nestas, a questão se reduziu a, basicamente, quantificar dados e apresentar tabelas relacionadas aos usos consuntivos e não consuntivos da água, realizados nas regiões brasileiras. Não houve menção aos conflitos ocorridos pela sobreposição de usos, desigualdades de acesso dentre os usuários, relações desiguais de poder no momento de definição de políticas públicas, dentre outros.

Já no Cadastro de Usuários de Água da RMRJ, fornecido pelo INEA em 2012, percebemos que houve um esforço de categorizar os tipos de usos (destinação final) das águas captadas no estado fluminense[44]. Havia, assim, destinação final nomeada de indústria, irrigação, abastecimento, termelétrica, usos múltiplos, dentre outros. Perguntamos ao técnico do INEA qual era o entendimento dado à categoria "usos múltiplos", e nos foi dito que se tratava de uma captação de água cuja destinação final contempla mais de uma finalidade.

Perguntamos também aos nossos entrevistados sobre qual era o tratamento que o CBH Guanabara dava à questão dos usos múltiplos da água na Baía de Guanabara. Recebemos respostas as mais diversas, desde os que disseram que o CBH não lida com isto, até os que afirmaram que esta questão é muito importante e discutida sempre no Comitê. Devido a isto e à multiplicidade de interpretações que este fundamento apresenta, seja em sites institucionais de órgãos públicos, em trabalhos acadêmicos, discursos, dentre outras situações, percebemos que esta nomenclatura serve como um termo "guarda chuva", capaz de abarcar uma série de entendimentos. Em que pese a ausência de uma clara definição do que vem a ser "usos múltiplos da água", documentos oficiais e políticas públicas da ANA acrescentam ainda a este termo o adjetivo "sustentável", que também possui um caráter polissêmico e controverso (OLIVEIRA, 2011; ACSELRAD, 2004).

---

[43] Por atribuição estabelecida em Resolução nº 58/2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a ANA começou a elaborar os "Relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil". O documento tem periodicidade anual e teve sua primeira versão publicada em 2009 (ANA, 2012).

[44] Vide figuras, apresentadas no capítulo 3, referentes à Proporção da Vazão de Captação por Tipo de Uso da Água na RMRJ.

> O grande objetivo do "Pacto Nacional pela Gestão das Águas" é a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do **uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos**, sobretudo em bacias compartilhadas (ANA, 2013, p. 10. Grifo nosso).

Nesta tese, de modo bastante simplista, entendemos usos múltiplos da água como a sobreposição pacífica de usos sociais da água em um mesmo espaço geográfico, onde os grupos sociais demandantes apresentariam condições similares (capitais necessários) para participar da disputa. No plano legal, para que a sobreposição de usuários aconteça de maneira harmônica, a PNRH apresenta o instrumento de gestão "outorga pelo uso da água" [45] do tipo "comando e controle"[46], de modo a evitar conflitos, enquanto que na gestão comunitária das águas as normas são criadas pelo próprio grupo, possuem formatos variados e não se baseiam em critérios apenas técnicos.

---

45 Na regularização do uso da água, a outorga é o instrumento de caráter administrativo mediante o qual o poder público outorgante faculta, ao usuário de água, o uso da mesma por prazo determinado e nas condições expressas no respectivo ato. Este instrumento tem como objetivos assegurar os controles quantitativo e qualitativo da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a ela, disciplinando a sua utilização e compatibilizando demanda e disponibilidade hídricas (NUNES e RAMOS, 2010).

46 Grosso modo, podemos conceituar os instrumentos que fixam parâmetros técnicos e exigem controle direto e de fiscalização sobre as atividades que emitem poluentes como instrumentos de comando e controle (NUNES e RAMOS, 2010).

Figura 3: Exemplo de usos múltiplos das águas na Baía de Guanabara (transporte de cargas, pesca artesanal e esporte), no final da década de 1990.

Fonte: Negreiros, 2011.

Porto-Gonçalves (2005) explica que são muitos os casos de conflitos e que estes estão espacialmente distribuídos, pois, para concretamente se apropriar da água e mover a agricultura, a indústria, o abastecimento urbano, é necessário ir:

> [...] aos lugares onde ela está e onde soem estar as populações com outros usos da água para a vida, é preciso se fazer presente no território de onde a água não pode ser abstraída porque ela atravessa toda a sociedade e seus lugares (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 142).

De outra maneira, exportar água bruta é uma operação que, por enquanto, requer uma logística cara e complicada, uma vez que este recurso é pesado, ocupa espaço físico, demanda energia para possibilitar o deslocamento e é de difícil armazenamento.

Sendo assim, percebe-se que estes conflitos são “territorialmente” delimitados, uma vez que os projetos invadem e se sobrepõem no espaço geográfico das comunidades. Neste contexto, os movimentos sociais de resistência possuem papel fundamental frente ao “projeto global de mercantilização e privatização da água” (SWYNGEDOWN, 2004) e ao insistente

desrespeito para com usos tradicionais da água. Eles são os responsáveis por denunciar situações de injustiça ambiental e defender os direitos de acesso à água das comunidades e populações tradicionais.

Como exemplo de conflitos, no plano internacional, citamos os casos da "Guerra da Água" na Bolívia, em 2000, e as rebeliões contra a privatização da água no Peru, em 2002. Morelli (2003) compara a água ao petróleo ao citar os conflitos pelo uso da água existentes no Oriente Médio. No Brasil, há também diversos conflitos como, por exemplo, o caso do grupo Homens e Mulheres do Mar (AHOMAR), que atuam na Baía de Guanabara, defendendo o direito dos pescadores artesanais frente aos impactos da indústria petroquímica nesta região[47]; do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)[48]; das reações populares contrárias aos mega empreendimentos de transposição de águas do Rio São Francisco; do recente caso da Hidrelétrica de Belo Monte, dentre outros.

Deste modo, a "questão ambiental", formulada sob o ponto de vista destes movimentos sociais de resistência, incita questionamentos sobre os fins pelos quais os homens se apropriam dos recursos do planeta. Considera ainda que o meio ambiente é múltiplo em qualidades socioculturais; não há ambiente sem sujeito, ou seja, ele possui distintas significações e lógicas de uso de acordo com os padrões das distintas sociedades e culturas (ACSELRAD, 2009).

Retomando a discussão do fundamento "usos múltiplos da água", cabe aos gestores pensar nos processos de territorialização existentes em torno dos recursos hídricos no momento de tomada de decisões políticas, admitindo a possibilidade dos grupos sociais serem capazes de gerir os seus próprios recursos. Segundo Almeida (2005), é preciso pensar em novas modalidades de relação social com a terra, nas quais o que está em jogo é uma forma de se aproximar de realidades localizadas, é uma forma do operador de direito preparar o seu instrumento para lidar com essas realidades (ALMEIDA, 2005, p. 9).

Quando observados os grandes projetos (ditos de "desenvolvimento") em andamento na realidade brasileira, na maioria dos casos a inclusão de um novo ator social no campo significa inviabilizar a garantia de reprodutibidade das práticas sociais de populações tradicionais em seu território[49]. Em uma conjuntura de "flexibilização das normas ambientais"

---

[47] Ver Pinto (2013).

[48] Ver Dumans (2011) e trabalhos dos laboratórios GESTA/UFMG e ETTERN/UFRJ.

[49] Vide "Relatório-Síntese Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento" (FASE e ETTERN/IPPUR, 2012).

e “simplificação de processos de licenciamento ambiental” [50], colocar em prática, de forma negligente, o fundamento dos “Usos Múltiplos da Água”, ou seja, sobrepor em um mesmo espaço geográfico projetos sociais distintos, levando em conta o fato de que um dos dois grupos comunga da lógica do “desenvolvimento a qualquer preço”, é algo que irá prejudicar (ou inviabilizar) o acesso à água do grupo social com menor capital (BOURDIEU, 1999). Sobre isto, Valêncio (2009) argumentou:

> Não polarizar nem polemizar com o modelo de desenvolvimento que redundou em larga desigualdade social, mas se tornar instrumental a este, é típico de formas conservadoras de exercício do poder. Os avanços que disso resultam não têm potencial para deflagrar autorregeneração institucional em bases de equidade e justiça social, que é o desafio de acesso e uso da água no Brasil que ainda está por ser enfrentado (VALENCIO, 2009, p. 18).

Deste modo, frente aos inúmeros conflitos pelo uso da água, faz-se necessário debater abertamente a eficácia dos modelos de gestão tecnicista de recursos hídricos adotados nas bacias hidrográficas. Diante da pretensão da universalidade da ciência moderna, que se afirma como absoluta herdeira das ideias medievais e, deliberadamente, construída a partir do século XVII como una, o conhecimento tradicional admite a pluralidade (CUNHA, 2007).

Tal afirmação reforça o argumento da necessidade de considerar a importância das diferentes formas de concepção em relação à apropriação e ao uso dos recursos hídricos. Isto envolve, dentre outras coisas: i) discutir o valor da água, já que ela pode ser vista tanto sob a perspectiva do valor de uso, quanto do valor de troca; ii) discutir a sua dominialidade, já que ela pode ser tanto um bem comum sobre o controle e regulação da comunidade, quanto um bem público regido pelas intervenções do Estado, ou ainda um bem privado regido pelas leis e instrumentos econômicos de mercado, sendo que, em alguns momentos, estas duas últimas perspectivas podem se fundir. Tais questões, valor e dominialidade, são discutidas nos subcapítulos a seguir.

.

1.5 Qual é o valor da água?

---

[50] Na cartilha impressa do INEA sobre licenciamento ambiental, por exemplo, o título é: “Ficou mais fácil e ágil fazer o licenciamento ambiental no Estado do RJ”. Tal fato foi denunciado e criticado por ambientalistas durante a Cúpula dos Povos, ocorrida em 2012, no RJ.

Harvey (1980) argumenta que a palavra valor tem dois significados: o primeiro significado expressa a utilidade essencial de algum objeto particular, neste caso, seria valor de uso. O segundo ocorre quando algo adquiriu poder de comprar outros bens, o que lhe dá também valor de troca e, consequentemente, possibilidade de ganho de capital. Ressaltam-se aqui as considerações de Marx para quem capital não é um mero estoque de riqueza acumulada, mas antes de tudo retrata uma "relação social" histórica e politicamente determinada.

Para Acselrad (1995), valorar bens que outrora eram "não econômicos", ou seja, as tentativas de dar preço ao que antes não tinha preço são operações que visam redesenhar a fronteira entre a esfera do mercado e a esfera não mercantil. A passagem dos "bens comuns" para mercadoria com valor econômico se deu de forma mais intensiva a partir da Revolução Industrial e do estabelecimento de uma "economia de mercado", conforme tratado por Polanyi (2000).

Neste início do século XXI, as economias dos países industrializados tendem a considerar que os bens comuns disponíveis são ativos de mercado que estão subaproveitados (BOLLIER, 2008). E mais, com o desenvolvimento da tecnologia genética, da biologia molecular sintética (nanotecnologia), do espaço eletromagnético para transmissão de informação e das prospecções realizadas em mar profundo, novas áreas e espaços são descobertos para obtenção de proveitos econômicos (HAAS, 2008). Criam-se assim "novas modalidades de apropriação privada" de recursos comuns, que ainda carecem de discussões éticas e jurídicas mais aprofundadas no que tange à dominialidade e usos realizados a partir destes bens (Ibidem). Como consequência destes processos de apropriação indevida de bens comuns, o que se assiste são conflitos em torno destes recursos que, durante séculos, foram concebidos pelas comunidades como bens sob os quais "todos tinham direito de uso". Aos poucos, estes passaram a ser incorporados como mercadoria a ser vendida, direitos de propriedade intelectual ou parte integrante do processo produtivo.

No caso específico da água, o processo de desenvolvimento econômico com bases capitalistas, assentado na necessidade de produção e circulação de capital, resulta em um crescente processo de comodificação da água. Além do mais, a distribuição desigual, e não a alardeada "escassez hídrica", tem transformado a água em um bem econômico crescentemente valorizado (*commodity*). Para Ioris (2006), o processo de industrialização, ao longo dos últimos séculos, permitiu a exploração dos recursos hídricos como ferramenta auxiliar de acumulação de capital e dominação política. Isto se dá, principalmente, através de

intervenções e transformações no ‘ciclo hidrossocial’ da água, para a satisfação de demandas do mercado[51] (IORIS, 2006). Por exemplo, o valor hidrológico (valor intrínseco) da água passa a manifestar um valor produtivo (valor de uso) ao servir como matéria-prima para a agroindústria (meio de produção) e como veículo para diluição de efluentes (condição de produção) (IORIS, 2010). O produto dessa atividade produtiva, a mercadoria final, contém uma sobreposição de valor de uso e valor de troca; a mercadoria permite assim a apropriação final de lucro por parte daquele que a controla, mesmo que sem o devido pagamento dos trabalhos que tomaram parte na produção da mercadoria (Ibidem). Sobre este ponto, cabe ressaltar a discussão semântica envolvendo os vocábulos ‘água’, de um lado, versus ‘recursos hídricos’, de outro.

> No estudo das matérias relativas à água, convém ter presente a distinção entre o significado do vocábulo água e o da expressão recurso hídrico, pois é comum encontrar, em leis e manifestações doutrinárias e técnicas, a utilização do vocábulo e da expressão como sinônimos, o que não é verdade. Água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim (POMPEU, 2002, p. 15) [52].

Com a consolidação e o desenvolvimento do capitalismo pelos territórios, iniciou-se um processo de aprofundamento das desigualdades sociais de modo que, no caso específico da água, os conceitos de disponibilidade, acesso e escassez de água passam a ter conotações sociais. Com base em uma estratificação das oportunidades de utilização dos recursos hídricos em função da renda, tem-se início uma nova limitação do ciclo hidrológico, complexificando ainda mais o Ciclo Hidrossocial (SWYNGEDOWN, 2003). E foi este o entendimento da água enquanto um insumo (escasso) no processo produtivo, com claro valor de troca, que levou a discussão sobre o seu manejo e problemática de acesso para a perspectiva econômica. Consequentemente, os conceitos de eficiência econômica foram priorizados e as questões envolvendo a universalização do acesso foram negligenciadas, o que levou a uma reorganização das relações de poder, da natureza e das estruturas urbanas (EMPINOTTI,

---

[51]Seja na fase predominantemente agrícola, seja no período marcadamente industrial, em que pesem diferenças tecnológicas, espaciais e históricas, a água sempre serviu como matéria-prima essencial e elemento básico do processo produtivo. Neste contexto, ao tratar os recursos naturais, a água em particular, como mais uma forma de mercadoria, o regime capitalista imprime sobre a natureza uma lógica reducionista, uma vez que essencialmente baseada na acumulação ilimitada de capital (IORIS, 2010).

[52]Apostila de curso sobre “Direito da Água”, oferecido pela ANA.

2011, apud BAKKER 2004; SWYNGEDOUW 2004; LEMOS 2007; FORMIGA JOHNSOON ET AL, 2007; MEDEIROS AND SANTOS 2009; ABERS 2010).

Sobre isto, a leitura que os autores da Ecologia Política da Água realizam mostra que este viés economicista corrobora para perpetuar as condições de escassez de água e desigualdades de acesso já existentes. Tais autores apontam para o eufemismo existente por trás do discurso apocalíptico de uma "crise" mundial no abastecimento de água potável no século XXI, decorrente de uma próxima "escassez hídrica", tal qual defendida pelos neoclássicos. Neste contexto, o mercado se apresentaria como o ator capaz de sanar os problemas, através de um esforço de valorar o meio ambiente, onde "uma revolução da eficiência é evocada para economizar o planeta, dando preço ao que não tem preço" (ACSELRAD, 2009. P. 31)[53]. Além do mais, diante do discurso de escassez crescente – ainda que socialmente construída – eleva-se a disposição da população de aceitar os mecanismos de mercado para alocar o recurso (SWYNGEDOWN, 2004). Para Martins (2008):

> Os instrumentos econômicos de gestão ambiental em geral e os de gestão das águas em particular adquirem nova complexidade analítica para as ciências sociais quando interpretados nesse contexto de disputas sobre a construção de visões sociais da realidade. Justamente porque são nessas disputas que os agentes sociais transitam em redes, em diferentes configurações e atuam efetivamente na construção das visões de mundo (MARTINS, 2008, p. 13.).

Deste modo, outro motivo para discutir os *commons* no século XXI está em questionar os tipos de riqueza e valor que regem a sociedade capitalista, algo penoso para a economia clássica liberal e neoliberal, já que nem toda a riqueza pode ser expressa por um preço de mercado. É preciso reconhecer outros tipos de valores embutidos nos chamados "bens e serviços ambientais", tal como o seu valor ecológico, social, moral e democrático (BOLLIER, 2008). Por exemplo, uma comunidade ribeirinha pode colocar um "alto valor" na preservação dos fluxos dos rios e um "valor menor" na construção de barragens ou na exploração do mesmo rio para a energia hídrica e de irrigação da agricultura (IORIS, 2010). Outros grupos,

---

[53] O discurso oficial, recorrentemente citado na mídia, em cursos diversos, e documentos de políticas públicas, argumenta que a poluição e o uso desordenado dos recursos hídricos, aos poucos, estão tornando a água imprópria para o consumo humano. Além disto, tanto o crescimento demográfico quanto o econômico multiplicam os usos das águas e fazem crescer sua demanda, diante de uma oferta inelástica. A junção destes fatores leva a inferir que este recurso não pode mais ser entendido como um bem comum, pois a confrontação de sua disponibilidade com suas demandas tende a acarretar a escassez. Assim, faz-se necessário reconhecer que a água é um bem econômico e um recurso estratégico essencial ao desenvolvimento econômico e social dos países.

provavelmente, terão outro conjunto de prioridades, o que sugere uma avaliação alternativa do sistema de água (Ibidem) e lógicas de raciocínio e racionalidades[54] distintas. Isto porque, no manejo comunitário, a maioria dos grupos sociais prefere não monetarizar os seus recursos ambientais. Estes são apreciados pelo seu valor de uso, vistos em alguns casos como uma "dádiva" (GALIZONI, 2001), como "água-dom" ou "água-natureza" (ZHOURI, OLIVEIRA E KLEMENS, 2011), e não são percebidos como escassos[55], pois quase sempre prevalece no grupo certo sentido de saciedade, o que não significa ausência de conflitos. (RICOVERI, 2012).

Mesmo quando parte da produção de um bem comum é trocada no mercado, as necessidades criadas pelo consumismo e pela demanda do mercado exterior de bens e serviços devem passar pela "peneira da revisão interna", por parte do grupo social que realiza o gerenciamento do bem comum. Ou seja, o seu manejo é feito respeitando "um conjunto de regras e valores consuetudinários, através da 'lei do respeito', e de uma teia de reciprocidades sociais". (DIEGUES, 2001, p. 120). Em maior ou menor intensidade, existe a noção de que os recursos compartilhados devem ser usados com parcimônia, pois deles depende a reprodução social e simbólica do grupo. Bakker (2007) apresenta um quadro sintético, mas bastante elucidativo, retratando as diferenças entre a água bem de uso comum, de um lado, versus a água mercadoria, de outro.

---

[54] Sobre a 'racionalização', Weber afirma que qualquer elemento a ser "racionalizado" possui um componente histórico e cultural importante na leitura dos resultados. Logo, algo que de um ponto de vista pode apresentar racionalidade, poderá ser irracional para outro. Para caracterizar a diferença do ponto de vista da história da cultura, deve-se ver primeiro em que esfera e direção eles ocorrem. Por isso, surge novamente o problema de reconhecer a peculiaridade específica do racionalismo ocidental, e, dentro deste moderno racionalismo ocidental, o de esclarecer a sua origem. Neste caso, o autor pondera que as condições econômicas têm peso forte e devem ser observadas. O racionalismo econômico, mesmo dependendo parcialmente da técnica e do direito racional, é ao mesmo tempo determinado pela capacidade e disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta.

[55] Quando há escassez, esta ocorre devido à intervenção de atores externos que agiram visando o crescimento da produção de bens e serviços para uma escala comercial (RICOVERI, 2012).

Tabela 1: Bem comum *versus* Mercadoria

	Commons	**Commodity**
Definition	Public good	Economic good
Pricing	Free or "lifeline"	Full-cost pricing
Regulation	**Command and control**	**Market based**
Goals	Social equity and livelihoods	Eficiency and water security
Manager	**Community**	**Market**

Fonte: Bakker, 2007.

Lukács (1974), em seus estudos sobre a "reificação"[56], ressaltou que a diferença entre uma sociedade onde a forma mercantil é a forma que domina e exerce influência direta em todas as manifestações da vida *versus* uma sociedade onde ela só episodicamente aparece é bem mais uma diferença qualitativa. Isto porque, relembrando Marx, afirma o autor que nas sociedades primitivas a troca direta, que significava a "forma natural do processo de troca, representa mais o princípio da transformação dos valores de uso em mercadorias do que das mercadorias em dinheiro" (LUKÁCS, 1974, p. 98). Este processo de troca das mercadorias se dava apenas onde estas comunidades deixavam de existir, naqueles poucos pontos em que entravam em contato com outras comunidades. Contudo, estabelecido o tráfico mercantil[57], inicia-se a "viragem qualitativa que o domínio da mercadoria suscita" (LUKÁCS, 1974, p. 99). E para que este processo fosse concluído, era preciso que a forma mercantil estivesse presente no conjunto das manifestações vitais da sociedade (o fenômeno da reificação), algo plenamente alcançado apenas com o estabelecimento do capitalismo moderno (Ibidem).

> Por isso, não é de estranhar que, no início da evolução capitalista, ainda se descortinasse, por vezes de uma maneira relativamente clara, o caráter pessoal das relações econômicas; mas, quanto mais a evolução progredia, mais complicadas e mediatizadas surgiam as formas, mais raro e difícil se ia tornando rasgar o véu da reificação (LUKÁCS, 1989, p.100).

[56] A análise Lukácsiana sobre a reificação assenta-se na análise do fenômeno da alienação e do fetichismo da mercadoria, bem como nas características que estão mediadas ao processo de produção da existência humana, e assim, procura refletir sobre a forma dessa existência no capitalismo moderno.

[57] Diante das transformações das comunidades primitivas em sociedades mais complexas, a troca direta entre produtor e consumidor presencia o aparecimento de novos agentes mercantis, como é o caso do intermediário, "o comerciante que compara os preços monetários e arrecada a diferença" (LUKÁCS, 1974, p.99).

O que é específico deste processo é o predomínio da coisa, do objeto sobre o sujeito, o homem; é a inversão entre a verdade do processo pelo que ele aparenta ser em sua forma imediata (RESENDE, 1992 *apud* CROCCO, 2009). Nestes termos, conclui Polanyi (2000), ao invés de a "economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico" (POLANYI, 2000, p. 77), onde a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subsistência (*Ibidem*). Logo, não é estranho o fato de a "água mercadoria", com claro valor econômico e um agente obtendo lucro nas transações realizadas, ser algo "naturalizado" na rotina dos moradores das grandes cidades nas últimas décadas. Isto porque, para ter acesso à água, seja para uso doméstico ou industrial, é preciso pagar por ela. Existe um preço que foi preestabelecido pelo mercado e este constará na fatura mensal da "conta de água" a ser paga; também estará exposto na prateleira do supermercado, na garrafa de água mineral; certamente ele será informado quando se "encomendar" um carro pipa. E se, por acaso, for necessário lançar mão da água subterrânea (conhecida popularmente como "água de poço"), esta operação irá requerer o pagamento da energia elétrica que mantém a bomba de aspiração funcionando. E, dependendo do volume a ser captado, é preciso requerer a outorga e pagar pela água ao órgão gestor competente[58]. Como se vê, nestas e em outras situações os sujeitos precisarão dispor de dinheiro para consumir água. Apesar deste tipo de pagamento parecer uma "situação normal", claramente internalizada no cotidiano das cidades, é neste momento que a injustiça ambiental relacionada à água apresenta a sua face mais cruel[59]. Além do mais, a percepção hegemônica da água como um bem comercializável suprime a percepção social de que a água é um bem de uso comum, e o sentido de responsabilidade deve ser compartilhado. Como consequência, "há implicações éticas profundas na percepção de que somos, com relação à água, cidadãos, e não consumidores" (SELBORNE, 2002, p. 59).

Vale lembrar, por exemplo, que durante a realização da Conferência das Nações Unidas "Rio + 20", ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2012, enquanto na reunião oficial da ONU se discutia como "o capitalismo" ou a Economia Verde poderiam

---

[58] Vide instrumento de gestão "cobrança pelo uso da água".

[59] O relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD em 2006, mostra que quase 2 milhões de crianças morrem todos os anos por falta de água limpa para beber e banheiro em suas casas. O texto recusa a ideia de que a crise mundial da água é resultado da escassez e defende que a pobreza, o poder e as desigualdades é que estão no âmago do problema.

solucionar o problema da degradação ambiental planetária, no evento paralelo e simultâneo, chamado “Cúpula dos Povos”, os participantes reivindicavam pela “não mercantilização da vida e a favor dos bens de usos comuns”. Os mesmos alertavam, dentre outras coisas, que durante o processo de valoração econômica dos bens comuns, especificamente nos projetos de “Pagamentos por Serviços Ambientais”, a partir do momento que uma determinada comunidade passa a receber dinheiro para cumprir práticas de como “cuidar da natureza”, predeterminadas em contrato, a exemplo do projeto “Produtores de Água” da ANA, há o sério risco de comprometer toda uma dinâmica do manejo comunitário vigente. Inclusive, outra crítica estabelecida é a de que esta transição dos bens de uso comum para mercadoria, quando o valor de uso adquire valor de troca, altera profundamente a relação que os atores sociais mantêm com a natureza e os seus ciclos.

A despeito desta discussão, os economistas neoclássicos insistem na pertinência e superioridade dos instrumentos de mercado para solucionar os problemas de degradação ambiental e escassez de recursos. Acselrad (1995) analisa duas questões que se apresentam neste contexto: uma delas é sobre as possibilidades e limites da valoração econômica dos “bens e serviços ambientais”, e a outra sobre a internalização dos custos ambientais no sistema de preço. Sobre o primeiro ponto, ressalta que pairam tanto dificuldades “técnicas” de valorar processos ecológicos incertos e heterogêneos quanto dificuldades para identificar as fontes de legitimidade para fundamentar os valores econômicos de tais processos e implementá-los nos mecanismos decisórios ou no mercado. Deste modo, tanto a ideia de valorar, quanto a de internalizar custos ambientais, possuem implicações profundas de ordem teórica, política e ideológica (Ibidem).

Assim, no campo teórico, é possível interrogar a teoria subjetiva do valor da mercadoria, já que esta passaria a reconhecer que o valor de troca das mercadorias não corresponde ao que seria o seu verdadeiro valor de uso. Isto porque, “a “utilidade” retirada do usufruto de uma mercadoria por um consumidor está indissoluvelmente ligada à perda de “utilidade” do meio ambiente, como bem coletivo do qual usufrui cada consumidor individual” (ACSELRAD, 1995, p. 15). No campo ideológico, questiona-se a capacidade regulatória do mercado como ente capaz de maximizar a satisfação dos indivíduos e alocar eficientemente os recursos escassos. No plano político, vislumbra-se que a “internalização dos custos” gera uma alteração das condições de competição intercapitalista; “trata-se de uma luta por espaços de poder em que estariam envolvidas, para além das forças de mercado, as instâncias não mercantis” (ACSELRAD, 1995, p. 16).

Sem se importar com as críticas cabíveis, o “mercado de águas”, ou “hidronegócios”, cresce a cada ano e se apresenta como um campo altamente lucrativo[60], já que a água é um item de necessidade vital e de importância estratégica para a produção econômica. Para ilustrar esta informação, estima-se em 400 bilhões de dólares o volume anual de recursos movimentados pelo setor encarregado de captar a água das fontes, tratá-la e entregá-la na torneira do consumidor final (MORELLI, 2003).

Neste contexto, Brown (2003) descreve o “grande negócio da irrigação”, onde a perda da capacidade de produção de alimentos é compensada pela importação de grãos. Para o autor, isto seria uma forma eficiente de comprar “água virtual”[61], já que, para produzir uma tonelada de grãos são necessárias, em média, mil toneladas de água. Segundo este, a competição mundial pela água nos próximos anos se dará nos mercados mundiais de grãos, e os países que ganharão serão aqueles com maior força financeira, e não militar[62]. A PNRH corrobora com a percepção do valor de troca da água e instituiu o instrumento da ‘cobrança pelo uso da água’, altamente influenciado pelos princípios internacionais de gestão de recursos hídricos europeus (vide capítulo 2).

Em contraponto, cabe mencionar alguns resultados da pesquisa de Galizoni (2005) com populações rurais na região do Vale do Jequitinhonha, MG, onde pessoas que ainda resistem à racionalidade capitalista tratam a água como um bem de uso comum, dividindo-a com seus parentes e vizinhos, tal como retratado nas falas a seguir:

> Eles precisam dessa água, eu não posso negar. Não é uma água minha, é partilhada, é dividida. A água é comum, ninguém pode tirar o direito dela. Água não tem dono; é do povo e dos bichos, água é pra todo mundo. É um bem precioso; ninguém segura. Só se for pessoa perversa (GALIZONI, 2005, p. 54-55).

---

[60]As corporações multinacionais Vivendi e Suez juntas controlam e captam 40% das cotas existentes do mercado de água. A alemã RWE segue as duas primeiras, ficando em 3o lugar. Esta adquiriu a gigante britânica da água, a Water Works. Outras grandes corporações da água são a Bouygues/Saur, a U.S. Water e a Severn, conforme afirmou Edna de Castro, durante a 59 reunião da SBPC (2007).

[61]Para Ioris (2009), a pretensa vocação da economia brasileira como exportadora de ‘água virtual’, faz parte, de forma mais sutil, dos processos de mercadorização dos recursos hídricos. Defendido como um mecanismo de equalização hidrológica através do mercado internacional, o conceito de água virtual apenas transfere desequilíbrios e carências socionaturais, que são politicamente criados, para a arena mercantil, sem qualquer resolução dos problemas de fundo.

[62] Vide a dificuldade que os criadores de suínos e aves no Brasil enfrentaram em meados de 2012 por causa da queda na safra de grãos norte-americana. Para atender ao mercado externo, a **e*xportação de milho*** brasileiro cresceu mais de 400% e faltou grãos no mercado interno, conforme noticiado na mídia.

Para finalizar este tópico, reforçamos aqui o nosso entendimento de que “os conflitos sociais não são, ou não deveriam ser, redutíveis a transações econômicas, visto que estes não são problemas metodológicos, mas sim problemas históricos” (informação verbal)[63].

No caso específico de gestão de águas, percebe-se que a busca de alternativas ao modelo dominante de gestão de águas advoga uma transformação que é parte de mudanças mais gerais nas relações de poder e no papel do Estado (IORIS, 2006). Contudo, é a visão da água como mercadoria a que prevalece no plano legal da PNRH e contexto internacional.

1.5.1 A cobrança pelo uso da água

Já foi mencionado neste trabalho que uma das principais novidades trazidas na PNRH foi o instrumento de gestão da cobrança pelo uso de água bruta, o qual, “ao atribuir valor monetário à água, apenas reproduz a mesma lógica anterior de mercantilização dos recursos naturais” (IORIS, 2006, p. 1). Contudo, no plano institucional legal, os objetivos deste instrumento são “i) racionalização do uso, ii) indicação do real valor da água e iii) arrecadar para investimento em conservação e preservação de recursos hídricos na bacia hidrográfica” (fonte: entrevista, funcionário INEA setor de cadastro e cobrança, julho de 2008).

Para Ioris (2009), a cobrança tem servido para ampliar a racionalidade ligada ao fetichismo das mercadorias, que resulta de uma reificação das relações sociais e socionaturais, imposta justamente pela condição de classe. Mesmo não sendo a questão principal desta tese, este assunto é de extrema relevância, uma vez que este instrumento alterou profundamente o campo de gestão de águas no Brasil e em vários países do mundo, repercutindo diretamente na rotina de trabalho do comitê da bacia em foco e de outros pesquisados, em momentos diversos.

Vale lembrar, por exemplo, que uma das principais atribuições dos CBH’s é administrar o dinheiro arrecadado através do instrumento de gestão ‘cobrança pelo uso da água’. Nestes, a partir das falas abaixo, é possível concluir que a visão da “água mercadoria” é a que se sobressai:

---

[63] Notas de aula, curso “Conflitos Ambientais”, ministrado em novembro de 2012 pelo professor Henri Acselrad.

> Eu sou a favor da cobrança pelo uso da água porque se a empresa de saneamento ganha dinheiro com a água, cervejaria ganha, os irrigantes ganham, os criadores de gado também, eles têm que pagar pela retirada desta água para que este dinheiro seja revertido na gestão da bacia hidrográfica. É como se fosse um condomínio, vamos cuidar bem da nossa bacia. Fonte: (Entrevista, membro sociedade civil do CBH Velhas (MG), fevereiro de 2007).

> Sou favorável à cobrança, ela tem que acontecer, porque o órgão mais sensível do corpo humano é o bolso, enquanto não tiver ônus ninguém se mexe. A cobrança é necessária para fiscalização e subsídio a algumas atividades. [...] É preciso dinheiro, patrocínio, equipe para correr atrás, para as coisas acontecerem; se não tiver isto vira um "encontro de madame pro chá das cinco". Não dá pra fazer só na base da emoção, tem que ter dinheiro (Entrevista, membro sociedade civil do CBH Velhas (MG), março de 2007).

> O fato de um comitê implementar a cobrança faz com que os processos se agilizem. Você dá um impulso para que as discussões se intensifiquem nos comitês de bacia, os atores se envolvem mais, você dá vida ao processo de gestão. Uns querem se envolver porque vão ter que pagar, outros porque..., enfim. E para a cobrança é preciso um cadastro de usuários consolidado, um sistema de outorga, etc., etc... esta movimentação dá dinamismo ao sistema (Entrevista Funcionário da ANA - Setor cobrança pelo uso da água. Junho de 2007).

Em certo momento, foi relatado, inclusive, que o Comitê de Bacia é uma instituição financeira similar a um banco comum, tamanha é a importância de arrecadar e gerir o recurso da cobrança pelo uso da água, deixando em segundo plano os outros fundamentos e instrumentos de gestão preconizados na PNRH.

> Falta visão capitalista e econômica no Comitê. Eu penso que a coisa não anda se não tivermos uma coisa tangível, e tangível pra mim é resultado, e resultado é taxar e ter dinheiro para fazer intervenções ao longo da bacia. Fora isto, a coisa anda a passos de tartaruga manca. [...] O comitê é um banco cuja função é única e exclusivamente taxar e cobrar pelo uso da água. (Entrevista, representante do setor público do CBH Velhas (MG), dezembro de 2006.).

Diante da possibilidade de ganhos financeiros (de forma direta ou indireta) com a gestão de água, os comitês de bacia hidrográfica têm atraído a atenção dos grandes usuários (empresários) de recursos hídricos; do setor público, que insiste em querer controlar o dinheiro arrecadado, por exemplo; bem como das ONG's, sendo que algumas estão ali

também interessadas em possuir um projeto financiado com o recurso disponível da cobrança. Ou seja, os interesses na gestão colegiada são os mais variados. Por outro lado, convém relatar que em nossas entrevistas apareceu uma única opinião divergente à questão da água mercadoria, tal como revelado neste trecho: "(...) assim, meio ambiente não tem que ter contrapartida, a contrapartida é você respirar, você estar vivo, você poder andar, dar um mergulho, você viver com dignidade, isso é a contrapartida, você não tem que ganhar dinheiro" (Entrevista, representante usuários de água no CBH GUANABARA, setembro de 2012).

Comparando os tipos de gestão aqui discutidos, temos que, diferentemente dos CBHs, os grupos sociais que realizam o manejo comunitário de águas têm motivações e interesses relacionados com elas que envolvem outros tipos de racionalidades, quer sejam espirituais, religiosas, culturais, sociais, dentre outras.

1.6 Quem é o "dono" da água?

Quando questionamos "quem é o dono da água" (se é que este "título de propriedade" é possível, viável, ou ético), convém investigar a titularidade dos bens naturais. Sobre este ponto, os primeiros estatutos legais do mundo reconheceram o caráter especial da água. Na lei romana do século III, a *aqua profluens* (água corrente) era um bem comum, nem público nem privado, o que sublinhava a equidade e a sua posse por parte de toda a sociedade (PNUD, 2006).

Esta visão é colocada em prática na contemporaneidade nas experiências de gestão comunitária de águas, onde os recursos manejados são considerados "bens de uso comum" de um dado grupo social. Estes (os *commons*) relacionam-se com espaços e recursos da natureza, apropriados e/ou geridos de forma coletiva por um grupo social, que não podem ser alienados justamente porque a comunidade goza dos frutos, mas não detém a propriedade do bem em nenhuma das formas previstas pelos ordenamentos jurídicos ocidentais – nem pública ou estatal, nem privada, nem cooperativa (RICOVERI, 2012).

Ostrom (1994) reitera que a água é um bem sujeito ao regime de uso comum, ou seja, um bem cujo direito de uso ou posse pode ser exercido por todos os membros de uma comunidade. Nestes termos, um regime ou sistema de propriedade comum nega ao Estado ou

aos cidadãos o direito de interferir no exercício individual de uso, de usufruto ou mesmo abuso de um determinado bem.

Contudo, a crença na necessidade de um proprietário e de um gestor específico para manejar os recursos expostos a um (suposto) uso sem critérios foi um argumento que muitos economistas utilizaram para difundir as ideias de que os bens comuns são “trágicos” por definição. Esta convicção ideológica, inicialmente tratada pelo biólogo estadunidense Garrett Hardin, no seu famoso artigo publicado pela revista *Science*, em 1968, foi perseguida por economistas tradicionais e formuladores de políticas públicas que pregam que qualquer sistema de gestão compartilhada resultaria, inevitavelmente, em uma “Tragédia dos Comuns".

1.6.1 A Tragédia dos Comuns

Seguindo a lógica dos economistas neoclássicos, a “Tragédia dos Comuns” é o paradigma que corrobora para a privatização dos bens comunais como solução para seu uso econômico. “Tragédia dos Comuns”, de Garret Hardin (1968), é uma fábula (metafórica) ambientada na Inglaterra medieval, onde vários fazendeiros criadores de gado possuem o direito ao acesso e uso de uma pastagem (recurso comum). Segundo o autor, é de se esperar que cada fazendeiro tente manter tantos animais quanto possível na área comum (pastagem), maximizando o seu ganho individual com a venda do leite e/ou da carne.

A lógica correspondente é a de que bens comuns[64] tendem a ser usados excessivamente quando os indivíduos não são cobrados pelo uso destes. Conferidos direitos de propriedade aos recursos ambientais antes abertos ao uso comum, o mercado seria a instituição habilitada a superar a crise ambiental (ACSELRAD, 2012). Sendo assim, ele sugere a privatização ou a transformação dos recursos comuns em propriedades públicas. Em um ou outro regime, os direitos de acesso e uso seriam restringidos e regulamentados. Isso seria capaz de contribuir para solucionar o dilema sobre a exploração desses recursos.

Hardin descarta a possibilidade de existirem grupos auto-organizados com capacidade para manejar os recursos de uso comum ao invés de explorá-los de maneira descontrolada. Ricoveri (2012) argumenta que a condição *sine qua non* dos bens comuns é, justamente, o

[64] Os bens comuns, segundo Hardin (1968), correspondem aos bens comuns de livre acesso, que podem ser definidos pela ausência de direitos de propriedade precisos.

contrário da perspectiva do acesso ilimitado, descrita por Hardin em 1968. Para a autora, o uso dos recursos na gestão comunitária possui regras claras de uso, instituídas e respeitadas pelo grupo.

O (dramático) artigo de Hardin (1968) disseminou a ideia de que a teoria da "tragédia dos comuns" abarca a essência dos problemas dos recursos de uso comum no mundo. Alguns recomendam a propriedade privada como a forma mais eficiente de "domínio", outros defendem o controle do poder público sobre os recursos. No entanto, a possibilidade de que os "apropriados" encontrem maneiras para se auto-organizarem não tem sido seriamente considerada no meio da literatura econômica (OSTROM, 2001).

Hardin (1968) teve uma forte repercussão e influenciou tanto a formulação de políticas públicas neoliberais quanto auxiliou na desagregação de experiências históricas importantes, como a gestão comunitária dos "bens comuns". Por outro lado, esta obra tem sido amplamente citada por pessoas que se contrapõem aos argumentos do autor e apresentam experiências bem sucedidas de sistemas comunais. É o caso dos castanhais e seringais na região amazônica, dos coqueirais de babaçu no Maranhão, os faxinais na região sul do país, os fundos de pasto no Nordeste, as terras no bolo no alto Jequitinhonha, os campos gerais do Norte de Minas, as terras de quilombos e os territórios indígenas espalhados pelo Brasil.

Além do mais, outros autores questionam as suposições de Hardin a partir de uma análise mais detalhada da existência de quatro regimes de direito de propriedade, que devem ser considerados tipos analíticos ideais (FEENY et al., 2001). São eles:

i) livre acesso: esta categoria é realizada quando não há regulação, ou seja, os recursos são livres e abertos a quaisquer pessoas;

ii) propriedade privada: direitos de exclusão de terceiros, na exploração e na regulação de recursos, são delegados a indivíduos (ou empresas) e os direitos de propriedade são reconhecidos e impostos pelo Estado;

iii) propriedade comunal (ou comunitária): os recursos são manejados por uma comunidade; os direitos aos recursos normalmente não são exclusivos ou transferíveis, e sim frequentemente igualitários em relação ao acesso e ao uso[65]; e

---

[65]Alguns autores empregam o termo propriedade comum, ou simplesmente "comum" *(commons)*, em referência exclusiva ao regime classificado como propriedade comunal (FEENY et al., 2001).

iv) propriedade estatal: os direitos aos recursos são alocados exclusivamente pelo governo, este é o ente responsável por tomar decisões em relação ao acesso aos recursos e ao nível e natureza da exploração (FEENY et al., 2001).

Feita esta breve explanação sobre os regimes de direito de propriedade, vê-se que Hardin (1968) cometeu uma falha ao descrever que os bens comuns retratados no seu artigo corresponderiam à categoria “bens comuns de livre acesso”. Para Ricoveri (2012), a condição *sine qua non* dos bens comuns é justamente o contrário da perspectiva do acesso ilimitado, descrita por Hardin em 1968, pois o uso dos recursos na gestão comunitária possui regras claras de uso, instituídas e respeitadas pelo grupo. Assim, a confusão conceitual, presente nesta teoria, entre regime de livre acesso e regime de propriedade comunal, tem gerado diretrizes errôneas no campo das políticas públicas dos espaços e recursos naturais (FERRRARO JR., 2008).

Neste contexto, convém questionar: “Quem tem o direito ao espaço territorial e ao uso da água”? Sendo assim, o item a seguir discute a questão da dominialidade das águas nas legislações brasileiras.

1.6.2 A dominialidade das águas nas legislações brasileiras

A ação do setor público brasileiro no que se refere aos recursos hídricos não é um fenômeno recente na história brasileira, exigindo a atuação dos governantes e despertando o interesse da iniciativa privada por soluções coletivas desde o século XVIII. Data de 1723 a construção da primeira obra pública de abastecimento, o Aqueduto da Lapa, no Rio de Janeiro. Com o crescimento dos núcleos urbanos e os primórdios da industrialização, no século XIX, surgiu o interesse no fornecimento público de água e no aproveitamento do potencial hidráulico para a geração de eletricidade. Tais atividades foram, desde o início, assumidas pela iniciativa privada, notadamente de capital estrangeiro. Até o início do século XX, foi pequena a presença do Estado nesse segmento, seja na prestação de serviços, seja na regulação ou fiscalização. Porém, a insatisfação da população quanto à qualidade dos serviços, na década de 1920, levou ao início de um ciclo de estatizações dos serviços de saneamento (GEO BRASIL, 2007)

Um breve histórico sobre a dominialidade das águas no Brasil nos faz retornar ao primeiro diploma que dispôs sobre águas no País, o Código de Águas de 1934.

Nesse texto, a dominialidade das águas foi estabelecida da seguinte forma:

1) as águas públicas de uso comum ou dominicais eram aquelas que se referiam às correntes, aos canais, aos lagos e às lagoas navegáveis ou flutuáveis, bem como às fontes e aos reservatórios públicos;
2) as águas comuns eram aquelas correntes não navegáveis ou não flutuáveis, sendo divididas como pertencentes à União, aos Estados e aos municípios;
3) as águas particulares eram as nascentes e todas as águas situadas em terrenos particulares.

Sobre este último ponto (águas particulares), observa-se que o domínio privado da água, previsto em alguns casos no Código de 1934, foi completamente descartado a partir da Constituição de 1988. A Constituição estabeleceu apenas dois domínios para os corpos de água: o da União e o dos Estados[66].

Este instrumento de gestão exaltava o papel do Estado brasileiro no início dos anos 30, quando o país buscava romper com o estágio que prevaleceu até o final do século anterior – de economia agrária, para abraçar a causa do desenvolvimento industrial. Para tanto, precisava promover a geração de energia para alimentar o equipamento fabril e se defrontava com uma riquíssima trama fluvial, de todo convidativa, para, em pontos bastante favoráveis, promover a geração de energia baseada no movimento das águas superficiais (GARRIDO 2000). Neste ponto, vemos um exemplo da passagem da 'água valor de uso' para 'água valor de troca', além dos inúmeros impactos sociais que o barramento ocasiona[67]. Sobre isto, argumentou Castro (2007):

> Ainda que a hidrelétrica não seja, a rigor, uma modalidade direta de privatização da água, há uma associação entre esse tipo de usina e a

[66] Os corpos de água da União são os rios ou lagos que banham mais de uma unidade federada, ou que sirvam de divisa entre essas unidades, ou de fronteira entre o território do Brasil e o de um País. Aqueles de domínio dos Estados se referem às águas superficiais que nascem e deságuam no seu território, bem como as águas subterrâneas e as águas fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, nestes casos, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (ANA, 2010).

[67] Zhouri, Oliveira e Klemens (2010) pesquisaram o efeito da Usina Hidrelétrica de Irapé (MG) à jusante do empreendimento e verificaram que as alterações no regime natural de vazão do rio significam a supressão de boa parte das referências que forneciam orientação espacial e temporal para condução das atividades produtivas na região. Isto porque a regularidade do rio acompanhava o ciclo hidrológico com seu regime de estações alternantes de seca e cheia, as quais, por sua vez, organizavam o trabalho e estruturavam o próprio ciclo de desenvolvimento do grupo doméstico com os sucessivos fluxos migratórios temporários que caracterizam a estiagem no Vale do Jequitinhonha (MG). Impedidos de se orientarem pelo fluxo da água, os moradores buscam compreender novamente uma paisagem que se forma à sua revelia e na qual procuram, sem êxito, produzir seus espaços de vida e trabalho (Ibidem).

> privatização do rio, como demonstram o movimento social mundial de atingidos por barragens e a pressão de grandes corporações do setor de água interessados em grandes obras. Há uma relação entre mercado de água e grandes obras hidrelétricas, justamente pela imobilização dos espaços ao livre acesso (CASTRO 2007, p. 38).

Outra crítica passível de ser estabelecida se deve ao fato do gerenciamento de recursos hídricos ter sido de responsabilidade de um dos seus usuários, uma vez que quem administrava as águas era o setor elétrico, na figura do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). As consequências desta situação foi que a apropriação energética da água hegemonizou as formas de acesso, uso e controle da água, situação que se perpetua, até hoje, no Brasil (VAINER, informação verbal)[68].

Estes e outros episódios relativos aos modos de apropriação da água, ao longo da história do Brasil e também nos dias atuais, revelam que os grandes usuários de água sempre a utilizam em uma perspectiva privatista, de forma muitas vezes negligente com relação aos excessos de captação, impactos e poluições ocasionados ao meio ambiente (IORIS, 2010). Devido à preponderância do viés economicista de desenvolvimento e, por conseguinte, ao tipo de racionalidade movente das interações socioambientais contemporâneas, as representações da água como bem vital e bem público não lograram a devida visibilidade junto ao Estado, e permaneceu como válido o argumento que reduz à problemática da escassez a disputa pelo domínio do mercado (VALENCIO, 2009).

Em contrapartida, no plano formal legal relativo às políticas públicas ambientais brasileiras, os recursos da natureza são apresentados como um “bem de uso comum do povo”, tal qual descrito na Constituição de 1988, em seu ‘Capítulo VI, Do Meio Ambiente’:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, <u>bem de uso comum do povo</u> e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

Nos fundamentos da PNRH, a água é institucionalizada como um <u>bem de domínio público</u>, o que, no campo do direito, significa dizer que a água não pode ser apropriada por uma só pessoa, seja ela física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em

---

[68] Em palestra proferida no evento “Desigualdade Ambiental e Regulação Capitalista”, em 31/05/2012. Rio de Janeiro.

potencial. Contudo, apesar das "boas intenções" expressas nestes princípios, convém a realização de uma leitura crítica quanto ao alcance e interpretações que tais preceitos alcançam na realidade social.

Petrella (2002), por exemplo, ao avaliar os sistemas públicos de distribuição dos recursos hídricos em vários países, assinala para essa distinção entre bem de domínio público e bem de uso comum. De acordo com o autor, tornar a água um bem público na atualidade não assegura que ela será percebida e gerida como um bem comum. Além do mais, o modo como as legislações específicas de recursos hídricos brasileiras trataram esta questão sofreu variações ao longo das décadas e carece de análises. E é justamente para atender aos objetivos opostos (legitimar a gestão estatal) que o argumento do caráter pretensamente "público" da água é acionado, tal qual apresentado nos trechos a seguir:

> A determinação das águas como sendo de domínio apenas público gerou a necessidade da utilização de uma forma de autorização do Estado para uso desses recursos hídricos por terceiros. Essa forma de autorização é apresentada na Lei Federal nº 9.433 por meio do instrumento de outorga de direito de uso de recursos hídricos (ANA 2010, p.17. Grifo nosso).

> Em síntese, esses casos [conflitos pelo uso da água] evidenciam, de modo genérico, a necessidade de estruturação e/ou aparelhamento institucional dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e de meio ambiente, a fim de que possam ser aplicados instrumentos preventivos e corretivos capazes de equacionar e compatibilizar as demandas dos diversos usuários da água (ANA 2010, p.17. Grifo nosso).

Sobre este ponto, Ricoveri (2012) acrescenta que, com o avanço da modernidade e do "quase extermínio" dos bens comuns, os recursos naturais foram privatizados ou tornaram-se "públicos", isto é, de propriedade dos Estados, que em substância os privatizaram ao cedê-los em concessão aos privados. A discussão foi assim deslocada para a relação entre público-estatal e privado, deixando fora a sociedade e "seus sujeitos pensantes" – as pessoas com sua inteligência coletiva e sua energia criativa: a forma de energia mais importante e menos reconhecida e valorizada (Ibidem)[69].

Encontramos uma explicação para a intervenção estatal na gestão dos bens de domínio público na abordagem neoclássica. Conforme proposto por Martins e Felicidade (2003),

---

[69] Um dos objetivos deste trabalho é investigar o papel dos atuais Comitês de Bacia Hidrográfica como lócus político para aglutinar os tais "sujeitos pensantes", citados por Ricoveri (2012).

estabelecida uma ocorrência de poluição e ou impacto ambiental, a solução para o reestabelecimento do equilíbrio de mercado[70] seria a internalização, por parte do agente poluidor, das externalidades por ele provocadas. Contudo, a ausência do direito de propriedade sobre muitos dos recursos naturais provoca uma ausência de pressão social para que o agente gerador da externalidade arque com os custos sociais da sua externalidade[71] (MARTINS e FELICIDADE, 2003 apud BAUMOL e OATES, 1988). Devido à impossibilidade dos bens ambientais de uso e domínios públicos se transformarem em bens de propriedade privada, a racionalidade própria do mercado não pode imperar sobre eles. É por isto que, historicamente, tem sido dada aos governantes, na condição de gestores dos bens públicos, a atribuição (privilegiada) de equacionar os impasses políticos e econômicos criados pelo uso abusivo dos recursos[72] ambientais (MARTINS e FELICIDADE, 2003).

Galizoni (2001) nos alerta para uma questão que aparece como pano de fundo nesta discussão: a luta de classes. Para a autora, circunscrever a questão dos comuns à conceituação de "propriedade privada" é recolocar uma antiga questão de outro modo: a preocupação central sobre os comuns se desloca da forma de apropriação para a eficiência da gestão – comum ou privada – e se expande de um aspecto da natureza, a terra, para todos os seus recursos, principalmente a água. "Assim, o que está subentendido é: são os pobres, os excluídos, aptos a gerir bens e recursos da natureza que estão se tornando escassos ou ganhando preço para o mercado?" (GALIZONI, 2001, p. 94).

Contudo, reduzir a "questão da água" a soluções de mercado, associadas a uma gestão estatal essencialmente técnica e burocrática, através do atual modelo de gestão dos recursos hídricos (que será discutido em capítulo posterior), "maquiada" com aparentes processos participativos e descentralizados, é uma fórmula que não tem resolvido os problemas atuais de acesso justo à água, degradação, enchentes e poluição. Isto porque as estruturas de poder e

---

[70] A alteração da situação de equilíbrio afastaria o mercado do seu "ponto ótimo", causando distorções na distribuição das rendas e dos recursos entre produtores e consumidores. Sob tais circunstâncias, a poluição gerada é interpretada como externalidade imposta a outros agentes econômicos. Dessa forma, ao maximizar os seus lucros por meio do comprometimento com o bem-estar dos demais agentes econômicos, o agente poluidor afeta o equilíbrio de mercado e o "optium de Pareto" (MARTINS e FELICIDADE, 2003).

[71] Ao serem designados como "externalidades", os problemas ambientais são apresentados como resultantes mais das inadequações da natureza - o caráter indeterminado dos direitos de propriedade que ela com¬porta - do que de incapacidades do próprio mercado. E os fatos contidos na noção de externalidade não são devidamente vistos como formas específicas da sociabi¬lidade capitalista, que exprimem a ação de forças extramercantis na "colonização" de espaços sociais em favor da acumulação capitalista (ACSELRAD, 1995).

[72] Convém aqui relembrar que a denominação de "bens" ou "recursos", dada aos elementos naturais (ar, terra, água, florestas, outros), traz implicitamente uma tentativa de associá-los ao capital manufaturado, a qual entende que a escassez relativa de qualquer bem ou serviço se resolve segundo as leis – preço - de mercado.

racionalidade econômica, que fazem parte do novo desenho institucional, permanecem imutáveis, os objetivos de ampliação de acesso à água, a que o Estado se compromete discursivamente no âmbito interno como multilateral, por exemplo, não podem ser alcançados (VALÊNCIO, 2009). Sobre isto, o Diretor do Centro do Terceiro Mundo para o Manejo de Água alertou:

> Os objetivos [do Milênio] não são novos. Desde a década de 70, têm sido criadas propostas para melhorar o tema do abastecimento e saneamento das águas; de fato, o que se propõe agora é menos do que no passado. A única diferença é que, nos últimos anos, o tema se tornou mais popular e a ele se dá maior difusão e publicidade. Se recapitulado, se pode ver que, em 1976, nas Nações Unidas, durante a Conferência Mundial, se estabeleceu que, para 1990, todo o planeta deveria ter acesso à água limpa. Dos anos 80 a 90, foi a década do saneamento e disponibilidade de água. Porém, chegou ao fim e os objetivos não se cumpriram. O pior de tudo é que não se perguntou o porquê. Logo, em 2000, se produziram os objetivos do milênio e se voltou a estabelecer grandes metas para 2015. O mais interessante é que os responsáveis por não haver cumprido as metas da década passada são os mesmos que têm em suas mãos o projeto agora (VALENCIO, 2009. PAG. 11).

O desabafo apresentado neste depoimento demonstra como as promessas relacionadas ao acesso justo à água permanecem, por décadas seguidas, apenas no nível da retórica. E os tomadores de decisão, normalmente, desconsideram os impactos que o atual modelo de desenvolvimento[73] gera nas formas de usos e manejos comunitários da água[74].

Autores ligados à Ecologia Política da Água[75] apontam, com base em seus estudos empíricos, que, com a crescente importação dos preceitos da IWRM e consequente homogeneização da gestão da água nos territórios, os usos sociais da água realizados nestes locais não são devidamente considerados.

Neste capítulo inicial, analisamos aspectos conceituais e políticas que compõem a dinâmica do ciclo hidrossocial na atualidade, No capítulo a seguir, discutiremos as relações institucionais entre meio ambiente e sociedade, através do instrumento da regulação ambiental

---

[73] Mesmo considerando que o debate sobre os comuns pode ser permeado por imprecisões conceituais (sobre os tipos de propriedade e usos dos recursos, por exemplo), duas questões são fundamentais nesta discussão: desenvolvimento e modernidade (GOLDMAN, 2001).

[74] Quando se pesquisa sobre usos comuns da terra, o resultado não é diferente (ALMEIDA, 1989).

[75] Vide textos disponíveis no site da Rede Waterlat, por exemplo.

(tratado aqui como um processo de mediação entre o Estado e os outros agentes que atuam na organização do espaço), para melhor compreensão das racionalidades de gestão da PNRH.

2 RECURSOS HÍDRICOS: ESTADO, RACIONALIDADES DE GESTÃO E SOCIEDADE

2.1 Introdução

Em que pesem as inovações técnicas e científicas dos últimos cem anos, as sociedades industrializadas são paradoxalmente confrontadas neste início de século com um problema que as marcavam no final do século XIX, a saber, a garantia de acesso à água potável. Tal qual discutido no capítulo anterior, Martins (2012) nos lembra que, de bem de uso comum à condição de mercadoria escassa, a água passou por processos de ressignificações sociais que trazem à tona disputas de ordem política e cultural, muito mais do que propriamente a simples situação de escassez física e econômica a ela associada. Entender estas "ressignificações", bem como a racionalidade da atual PNRH, é um dos objetivos deste capítulo.

De forma geral, a história da formação das políticas relativas à regulação dos recursos hídricos tem se caracterizado, a partir dos anos 1990, pela coexistência entre a retórica da participação (na perspectiva do entendimento da água como um bem público) e a pretensão de se fazer com que a água seja entendida como um bem econômico. Neste capítulo, partimos do pressuposto de que uma análise lúcida da gestão de recursos hídricos no século XXI precisa levar em conta que as formas de uso e conservação dos recursos hídricos são resultantes do funcionamento e das disputas internas da relação sociedade-natureza, sob forte condicionamento das instituições capitalistas (IORIS, 2009) e do contexto político internacional (vide, por exemplo, a influência do modelo de gestão francês de águas na PNRH).

Nosso intuito será o de mostrar que o Estado, como ente que possui a dominialidade das águas em território brasileiro, impõe uma gestão hídrica tecnicista e burocratizada, baseada na maior valorização dos instrumentos de planejamento e gestão dos recursos hídricos, em detrimento de uma visão mais abrangente, que envolve a compreensão das relações e usos sociais da água.

Metodologicamente, este capítulo apresenta, em um primeiro momento, o papel do "Estado regulador" no contexto da elaboração da PNRH e o caráter técnico e burocrático

desta lei. Recorremos a uma estratégia de abordagem dedicada mais à exposição da dinâmica dos interesses setoriais no quadro de formulação dos novos marcos regulatórios e menos à descrição dos instrumentos de gestão em si. Por fim, analisamos detalhes técnicos e operacionais do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos fluminense.

2.2 O Estado Regulador e a gestão de águas

A PNRH foi instituída em um contexto político específico, caracterizado por mudanças na configuração e funcionamento do aparato estatal, causadas pela adoção do modelo de "Estado regulador" iniciado, no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso (SOARES, 2005).

Alain Lipietz conceitua regulação como o conjunto de normas, incorporadas ou explícitas, de instituições, mecanismos de compensação e dispositivos de informação, tais como normas de formação de salários, modalidades de concorrência entre as empresas e mecanismos de criação de moeda e crédito, que ajustam permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação (ACSELRAD, 2004).

Cabe aqui pontuar as observações de Canguilhem (2005), referentes ao conceito orgânico de regulação. Para ele, trata-se de um conjunto de dispositivos ou de mecanismos, cujo efeito consiste precisamente na manutenção da integridade do organismo, ou seja, na sua persistência como um todo, o que torna possível sua existência (CANGUILHEM, 2005 apud ARAÚJO, 2009). A respeito do problema da regulação no organismo e na sociedade, Canguilhem reitera que, no caso dos organismos, a norma ou a regra de sua permanência não se presta em nada à ambiguidade, já que é dada pela sua própria existência, pois sabe-se muito bem qual é a necessidade de um organismo doente. Na ordem do organismo, pontua o autor, é corriqueiro discutir-se sobre a natureza do mal, da doença, mas ninguém discute sobre o ideal do bem. Já com relação às sociedades, sobre suas desordens e distúrbios, brota uma relação completamente diferente entre males e reformas, porque, para a sociedade o que a preocupa é saber sobre o seu estado ideal ou sua norma (Ibidem). É neste sentido que, em se tratando de relações sociais, vale questionar o ideal preconizado pela regulação, pois, diferentemente da ordem orgânica, a ordem social não tem finalidade nela própria: "o que parece remédio para

uns, para outros aparece como um estado pior que o mal que se pretende combater" (CANGUILHEM, 2005, p.80 apud ARAÚJO, 2009, p. 37).

Deste modo, reflete Acselrad (2008) que, em sua acepção biológica o princípio "de regulação" é estabelecido por funções controladoras que têm a capacidade de impor a outras funções uma regra de conformidade que permite a uma estrutura comportar-se como um todo. Aplicada à instância ambiental do Estado, a regulação política do meio ambiente resultaria no fato de se atribuir ao Estado o papel de representar o "todo estrutural" que se quer afirmar, a ele subordinando o conjunto das "práticas ambientais" da sociedade. Ou seja, trata-se de uma luta política onde quem vai regular é aquele que detém o poder.

2.2.1 Críticas à ação do Estado

Neste contexto, é preciso estar ciente de que as críticas cabíveis à atuação do Estado, como ente responsável pela gestão do meio ambiente, quase sempre extrapolam a escala local, regional e nacional, uma vez que as atitudes tomadas pelo gestor sofrem influência direta do contexto político macroeconômico mundial. Mesmo porque, a emergência do neoliberalismo ("teoria" orientadora das reformas dos Estados nacionais nos anos 1980-1990), aos poucos, foi tornando-se a matriz econômica dominante em todo o mundo, e uma face atual da ordem da globalização (OLIVEIRA, 2011).

Sobre isto, Dagnino (2004) ressaltou a sobreposição de dois projetos políticos distintos, que marcaram as últimas décadas do século XX em todo o mundo. O primeiro projeto refere-se ao processo de alargamento da democracia, iniciado no Brasil, formalmente, com a Constituição de 1988. O segundo refere-se ao projeto neoliberal de Estado mínimo, surgido no Brasil a partir de 1989, como parte da estratégia de implementação do ajuste neoliberal, que isenta o Estado, progressivamente, de suas responsabilidades sociais e as transfere para a sociedade civil. Para a autora, devido à sobreposição destes dois projetos políticos - diferentes e antagônicos - a década de 1990 é marcada por uma "confluência perversa".

Recorrendo a Santos (2003), lembramos que a dinâmica dos espaços da globalização supõe uma adaptação permanente das formas e das normas; a nosso ver, algo bastante relevante de ser pensado quando se trata de gestão de recursos hídricos. As formas geográficas, isto é, os objetos técnicos requeridos para otimizar uma produção, esclarece este

autor, somente autorizam essa otimização ao preço do estabelecimento e da aplicação de normas jurídicas, financeiras e técnicas, adaptadas às necessidades do mercado. Essas normas são criadas em diferentes níveis geográficos e políticos, mas as normas globais, influenciadas por organismos supranacionais e pelo mercado, tendem a configurar as demais (SANTOS, 2003). “E as normas de mercado tendem a configurar as normas públicas. Assim, graças à competitividade, a tendência atual ao uso das técnicas e à implantação dos respectivos objetos tende a ser ainda mais anárquica do que antes” (Ibidem, p. 169).

Neste contexto, empresas privadas assumem funções que, anteriormente, eram de exclusividade do Estado. As Organizações Não Governamentais (ONG’s) tornam-se responsáveis pela execução de programas sociais e o Estado procura tomar medidas que incentivem as empresas privadas a competir no mercado internacional (SOARES, 2005 e DAGNINO, 2004). Ações financiadas por instituições internacionais (produtos da política neoliberal), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dão a estes atores muito poder de interferir na condução das políticas públicas nacionais. No que tange aos recursos hídricos, a participação e assistência técnica de instituições multilaterais é expressiva, tanto em programas estaduais como no âmbito federal. A assistência técnica, no caso, é baseada em uma concepção ou padrão institucional para a gestão das águas.

> Mas, o Banco Mundial não é apenas um organismo financeiro. Como banco de desenvolvimento, oferece aos seus clientes um rol de produtos muito mais amplo do que apenas financiamento. No Brasil, o Banco tem atuado de forma bastante ativa na prestação de assistência técnica ao setor de recursos hídricos (AZEVEDO & BALTAR, 2003: 65 apud SOARES, 2005).

Esse novo parâmetro institucional, o modelo de Estado regulador, caracteriza-se ainda por conceber um novo padrão de intervenção estatal através da criação de agências reguladoras que dão o suporte institucional às atividades privadas, de mercado. No Brasil, a regulação dos serviços públicos por meio de agências reguladoras ocorreu somente em meados dos anos 1990, durante o processo de reforma do Estado, quando setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada (GALVÃO JR. e PAGANINI, 2009). Essas agências cumprem uma série de funções: de

concessão e fiscalização, de criação de regras e procedimentos normativos, de julgamento e imposição de penalidades (SOARES, 2005 apud SALGADO, 2003)[76].

Processo ocorrido de forma concomitante foi a tendência a uma "desregulação ambiental", ou seja, o enfraquecimento dos controles regulatórios para a flexibilização das leis, em resposta às pressões exercidas pelo setor privado. Para Ioris (2009), nos últimos anos consolidou-se uma verdadeira dualidade nas políticas públicas e na atuação das agências governamentais, na medida em que, tanto se anunciam restrições às atividades em uma dada área geográfica, quanto se incitam as mesmas atividades em regiões onde a resistência política é menor. O autor cita a franca expansão do agronegócio no estado do Mato Grosso como exemplo de tecnologias tidas como obsoletas, pelo seu alto nível de impacto ambiental, mas ainda perfeitamente viáveis em um mundo cada vez mais globalizado.

Em outras palavras, muitas vezes o Estado "privatiza" os recursos naturais ao ceder as concessões de uso à iniciativa privada. Aqui ainda cabe acrescentar que o Estado não é o único ente legítimo para realizar a gestão dos recursos naturais comuns, pois, em um contexto de escassez destes bens, atores que se posicionam de forma liberal demandam a presença do mercado como ente capaz de solucionar os conflitos (HAAS e BARNES, 2008). Na opinião do presidente da Nestlé, empresa multinacional que lucra bilhões de euros por ano com a venda de água engarrafa, e defensor incansável da privatização das águas:

> O fato de muitas pessoas terem a percepção de que a água é gratuita faz com que em várias ocasiões não lhe deem valor e a desperdicem. Assim, o empresário sustenta que os governos devem garantir que cada pessoa disponha de 5 litros de água diária para beber e outros 25 litros para sua higiene pessoal, mas que o resto do consumo teria que ser gerido segundo critérios empresariais. (...) E qualifica de extremistas as ONGs que sustentam que a água deveria ser um direito fundamental. (...) a água deveria ser tratada como qualquer outro bem alimentício e ter um valor de mercado, estabelecido pela lei de oferta e procura. Só desta maneira, aponta, empreenderíamos ações para limitar o consumo excessivo que se dá nesses momentos (PRESIDENTE DA..., 2013)[77].

No caso brasileiro, a autonomia do setor de usuários de recursos hídricos nas decisões políticas de acesso à água é claramente expressa neste trecho de um documento da ANA (2013):

---

[76] Sobre a criação da Agência Nacional de Águas, no contexto do estado regulador, ver Soares (2005).
[77] Disponível em http://www.brasildefato.com.br/node/12746

> Os setores usuários desempenham papel fundamental no contexto da gestão das águas, sendo eles responsáveis pela condução e efetivação de outras políticas públicas que acabam por afetar as condições de governança dos recursos hídricos.
>
> No Brasil, embora sujeitos aos processos técnicos e administrativos das autorizações e concessões públicas, esses setores têm, em geral, grande autonomia no que se refere à definição de seus planos de intervenção, sem que a União ou os estados federados exerçam o desejado papel de mediação, por meio de planos de desenvolvimento regional (ANA, 2013, p. 14).

Neste caso, um dos riscos passíveis de serem observados é o de que a questão ambiental se transforme em um objeto e/ou instrumento de barganha entre facções da burocracia estatal, resultando assim em uma "falha de governo" (MARTINS e FELICIDADE, 2003 apud STEVENSON, 1991). Além do mais, convém acrescentar neste debate o fato de haver fortes indícios de o meio ambiente nunca ter sido uma questão prioritária para o Estado, tampouco para o capital e para as grandes corporações em particular (ACSELRAD, 2013). Isto porque, ao Estado cabe dar as condições necessárias para que o "capital" se instale em um dado espaço geográfico, enfatizando argumentos que mostrem o impulso ao "desenvolvimento", a criação de emprego[78], a visibilidade política, dentre outros benefícios trazidos pelo capital. Ou ainda, sob uma perspectiva ultraliberal, focando nos recursos financeiros que chegarão aos cofres públicos em função das medidas compensatórias, multas ambientais, royalties, dentre outros.

A atual gestão ambiental do estado do Rio de Janeiro é um exemplo marcante desta perspectiva ultraliberal. Tanto é que, constantemente, divulga-se na mídia o fato do licenciamento ambiental acontecer de forma rápida e de conter "exigências ambientais rigorosas". Este tal "rigor" anunciado é quase sempre materializado na forma de contrapartida de recursos financeiros, conforme verificado nas notícias veiculadas na grande mídia e citadas a seguir.

> Nós especificamos como condicionante ambiental a destinação de 0,9% do custo de cada um desses projetos [estaleiro OSX Brasil S.A e a termelétrica a gás Porto do Açu] para saneamento e de 0,1% para a preservação da biodiversidade, totalizando R$ 63 milhões. Esses recursos ajudarão a viabilizar o nosso compromisso de ampliar de 30% para 60%, nos próximos

---

[78] É sabido que representações em torno da geração de empregos e recursos financeiros para as municipalidades, especialmente em cidades com carência de infraestrutura urbana e precariedade nos serviços públicos, tendem a ser utilizadas no discurso empresarial para justificar a importância dos empreendimentos e de sua localização, ainda que apontados por alguns como arriscados ou danosos às populações do entorno, o que pode ser considerado como uma espécie de "chantagem de localização" (ACSELRAD, 2004).

> quatro anos, o saneamento no Estado do Rio, afirmou o secretário Carlos Minc (EMPRESAS VÃO..., 2011. Grifo nosso)[79].

> Os municípios de Maricá, Itaboraí e Cachoeiras de Macacu receberam, nesta sexta-feira (30/3), um total de R$ 410 milhões que serão investidos, principalmente, na duplicação da disponibilidade de água dessas regiões e na construção de sistemas de saneamento, incluindo estações de tratamento de esgoto, elevatórias e redes coletoras. O aporte é parte da compensação ambiental do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (AMBIENTE E..., 2012. Grifo nosso)[80].

Se o Estado consegue, sob certa conjuntura, obter vantagens e privilégios como agente regulador do espaço, para o capitalista o uso privado dos espaços comunais é uma atitude altamente vantajosa. Entretanto, isto gera dois produtos. Um deles é a mercadoria, para a qual o empresário encontra os seus compradores. O outro produto gerado é a poluição de diversos tipos: efluentes líquidos, gasosos e resíduos, e para esse não há compradores, e então é preciso impor a terceiros os danos da sua produção, contaminando os espaços comuns (ACSELRAD, 2013).

Desta forma, as vantagens institucionais e políticas da esfera não mercantil (as tais "falhas de governo" citadas anteriormente) são transformadas em "vantagens competitivas", uma vez que o uso (intensivo) gratuito do meio ambiente torna-se um dos meios de elevar a sua taxa de lucro (ACSELRAD, 1998)[81]. Há ainda outros tipos de situações, em que a própria degradação ambiental se torna uma oportunidade de acumulação. (sobre isto, ver SMITH, 2007).

Retomando os argumentos de Acselrad (2009), fazer uso da natureza de forma "utilitária"[82] contribui para a consolidação da estratégia de "modernização ecológica", a qual

---

[79] "Empresas vão investir R$ 70 milhões no meio ambiente". Site INEA. 23/ 02/ 2011. Disponível em http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=1165.

[80] "Ambiente e Petrobras firmam convênio que vai beneficiar entorno do COMPERJ". Site INEA, em 30/ 03/ 2012. Disponível em http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=1717.

[81] Sob este ponto de vista, podemos concluir que na história da apropriação da natureza no Brasil, quando analisados os usos do território e a constituição das instituições políticas, o interesse de uma minoria se impôs ao mundo de todos (ACSELRAD, 2001).

[82] Para a razão utilitária o meio ambiente é uno e composto estritamente de recursos materiais, sem conteúdo sócio cultural específico e diferenciado. Argumenta ainda o autor que este é expresso em quantidades; justifica interrogações sobre os meios e não sobre os fins para os quais a sociedade se apropria dos recursos do planeta. Dado este ambiente único, objeto instrumental da acumulação de riqueza, a poluição é apresentada como "democrática", não propensa a fazer distinções de classe. A "sociedade de proprietários" – perspectiva privatista - evocada pelo neo conservadorismo, seria o seu objetivo final, além de um esforço de valorar o meio ambiente, onde "uma revolução da eficiência é evocada para economizar o planeta, dando preço ao que não tem preço" (ACSELRAD, 2009).

se pauta pela afirmação do mercado, do progresso técnico e do consenso político. Assim, a "sociedade de proprietários" – perspectiva privatista - é seu objetivo final, além de um esforço de valorar[83] o meio ambiente, onde uma revolução da eficiência é evocada para economizar o planeta, dando preço ao que não tem preço. Deste modo, vê-se uma clara interface entre a perspectiva utilitarista do meio ambiente (supracitada) e a economia ambiental neoclássica. Seja por meio da criação de mecanismos de controle e planejamento do uso dos recursos naturais, seja na formulação de instrumentos de mercado para atribuição de preço aos bens naturais, o instrumental teórico neoclássico aufere, cada vez mais, posição de destaque no debate internacional sobre a formulação e implementação de políticas públicas ambientais (MARTINS e FELICIDADE, 2003).

Diante destas críticas, Bakker (2007) defende que a gestão comunitária das águas não é apenas preferível, mas também necessária, por três razões. Em primeiro lugar, porque o abastecimento de água é sujeito a múltiplas falhas de mercado e do Estado: sem a participação da comunidade, não é possível gerenciar a água de forma justa. Em segundo lugar, a água tem importância cultural e espiritual, dimensões que são estreitamente articuladas com as práticas baseadas no sentido de pertencimento e de lugar. Por fim, a autora considera que a água é um recurso de "fluxo local", ou seja, quaisquer alterações qualitativas ou quantitativas são prontamente percebidas no nível da comunidade, e a proteção destas só ocorre se as comunidades são mobilizadas e habilitadas para governar seus próprios recursos (BAKKER, 2007).

Apesar da atual gestão integrada, participativa e descentralizada (PNRH) possuir um discurso repleto de "boas intenções", a concentração de poder decisório na esfera do Estado e a forte presença de componentes da "modernização ecológica" são problemas que compõem o cenário no qual as inovações institucionais devem ser interpretadas.

---

[83] Vide o papel de protagonista que a questão da "Economia Verde" ganhou durante a realização da "Rio + 20".

2.3 A Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) é o atual e mais importante marco institucional para os processos de gestão de recursos hídricos no Brasil. Ela institucionalizou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), e definiu a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Trouxe à tona ainda questões discutidas nas últimas décadas na cena internacional, tais como 'participação popular', 'descentralização política' e 'mercantilização da água', com forte influência das experiências do modelo de gestão de águas da França e do Integrated Water Resources Management (IWRM). Estes preceitos são reconhecidos no meio técnico e científico internacional e transformados em "princípios" aprovados em reuniões internacionais.

No Brasil, várias experiências baseadas na gestão de bacias hidrográficas surgiram ainda na década de 1980 (PORTO e PORTO, 2008). No Estado do Espírito Santo, foi constituído o primeiro Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jucu; no Rio Grande do Sul foram instituídos os Comitês das Bacias Sinos e Gravataí, considerados iniciativas pioneiras por terem surgido da própria comunidade das bacias hidrográficas, com o apoio do governo do Estado (Ibidem). Outra iniciativa precursora foi quando algumas cidades das bacias dos rios Piracicaba e Capivari juntaram-se para constituir o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, com o objetivo de promover a recuperação ambiental dos rios, a integração regional e o planejamento do desenvolvimento da bacia. Apesar de, inicialmente, esses comitês terem surgido apenas com atribuições consultivas, a grande mobilização deu a estes um maior papel de destaque no campo de gestão de águas e, posteriormente, eles foram incorporados ao sistema de gestão daqueles Estados (Ibidem).

Outro fato relevante que antecedeu a instituição da PNRH foram as Cartas de Salvador (1987) e de Foz do Iguaçu (1989), com o papel preponderante da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) neste processo. Ambas conclamam a criação de um sistema organizado de gestão, e, em particular, a Carta de Foz do Iguaçu delineia os princípios básicos que deveriam ser seguidos na formulação da PNRH.

Um ente importante do SNGRH é a Agência Nacional de Águas (ANA), uma agência reguladora, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Sua criação teve, em parte, na prestação de assessoria técnica do Banco Mundial, um forte componente de incentivo, indo

de encontro às orientações políticas e econômicas do neoliberalismo. O papel reservado à ANA é o de garantir, pela ação executiva, a aplicação dos instrumentos de sustentação da gestão das águas, notadamente o mecanismo da cobrança pelo uso das águas. Além do mais, é de sua atribuição dar o suporte necessário aos CBHs, para implementarem uma gestão participativa e descentralizada.

Detalhes operacionais desta gestão descentralizada, integrada e participativa incluem o fato desta ter sido idealizada através da criação de dois entes públicos em cada bacia: os "comitês de bacia hidrográfica" e "as agências de bacia". Os comitês teriam a representação do poder público, usuários, e da sociedade civil, sendo um novo fórum privilegiado de deliberação. As agências seriam os "braços executivos" desses comitês. Dentre outras atribuições, os comitês seriam responsáveis pela determinação dos preços e da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água. As agências dariam o apoio técnico e administrativo ao processo decisório, realizariam a cobrança e executariam os projetos. Além de ser o principal meio de gerar recursos para a gestão da água em cada bacia, a cobrança era vista como peça chave para a sustentabilidade de um novo sistema decisório descentralizado e participativo (ABBERS e JORGE, 2005).

Para Porto e Porto (2008), uma característica relevante foi que esse sistema não exigiu a criação de uma nova e pesada estrutura administrativa, mas sim - e continua exigindo, um esforço bastante grande de articulação entre instituições já existentes. Eis aqui um dos grandes desafios da gestão colegiada de águas: vencer a tradição de decisões políticas centralizadas, burocráticas e técnicas, para garantir a igualdade de condições de participação para os segmentos dos comitês de bacia. Aqui, é interessante ressaltar que há um consenso observado tanto entre os defensores da água bem de uso comum, quanto entre os reformadores neoliberais: ambos consideram a gestão estatal centralizada e burocrática (BAKKER, 2004 apud SCOTT, 1998).

2.3.1 Burocracia e técnica na gestão de recursos hídricos

Para Orlando (2006), a discussão da gestão hídrica pelos governos do país tem passado em grande medida pelo estabelecimento de princípios que buscam nortear as diretrizes, os objetivos e as metas a serem alcançadas. É notório afirmar que esta tem sido pautada em aspectos técnicos e normas jurídicas, além de planos e programas que buscam

construir um conjunto de determinações e recomendações a serem seguidas para o atendimento dos interesses dos governos e dos grupos interessados na utilização das águas.

Sobre a preponderância do caráter técnico e burocrático da gestão ambiental, buscamos na obra de Weber[84] alguns apontamentos elucidativos. Em sua obra "Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo", por exemplo, o autor esforça-se para ressaltar o papel autônomo das ideias na origem do capitalismo moderno. Assim, afirma que somente na civilização ocidental houve fenômenos culturais dotados de um desenvolvimento universal em seu valor e significado. Dentre as peculiaridades de organização social ocidental, que propiciavam o desenvolvimento do capitalismo, encontram-se as estruturas racionais do direito e da administração, já que o capitalismo não se baseia apenas em técnicas de produção. Trata-se, em todos os casos, do "racionalismo" específico e peculiar da cultura ocidental - demasiadamente burocrático - que se faz presente nas instituições modernas, inclusive naquelas que compõem o objeto de estudo desta tese (*Ibidem*).

Ainda segundo o autor, a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. A burocratização oferece ainda a possibilidade ideal de colocar em prática o princípio da especialização das funções, segundo o qual "quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente objetivo, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia (...)" (WEBER, 1982. Pag. 251).

Sobre este ponto, percebemos que a indispensabilidade da especialização técnica para desempenhar funções burocráticas, tal qual alertado por Weber, explica o fato do conhecimento técnico, requerido nos atuais instrumentos de gestão de recursos hídricos[85], se sobrepor, de forma tão marcante, aos conhecimentos tradicionais, à sabedoria popular e ao manejo comunitário que certos grupos realizam em seu território. Além do mais, em muitos momentos é possível afirmar que os instrumentos da PNRH podem ser vistos como "tarefas burocráticas" (WEBER, 1982), cujos resultados são medidos segundo regras calculáveis, e durante a sua realização busca-se, ao máximo, eliminar quaisquer elementos pessoais e emocionais que poderão surgir. Exemplos disso podem ser vistos no Plano Diretor de

84O que se vê é que "em toda parte, o Estado moderno está sofrendo a burocratização" (WEBER, 1982: 268).

85 Enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; Outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; Cobrança pelo uso dos recursos hídricos, Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, Plano Diretor de Recursos Hídricos.

Recursos Hídricos, no processo de outorga e enquadramento de águas, dentre outras situações, discutidas no capítulo 5.

Weber (1982) explica ainda que, na modernidade, a economia mercantil capitalista exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambiguidades e de forma rápida. Outra observação relevante é a percepção do autor de que a burocracia é um instrumento de poder de primeira ordem[86], uma vez que esta pode ser colocada à disposição de interesses de domínios muito variados, sejam eles políticos, econômicos, ou outros.

Comparativamente, enquanto na gestão comunitária dos bens comuns o que importa são as relações afetivas, de parentesco, de compadrio, pactos realizados muitas vezes de forma oral, na atual gestão para os recursos da natureza ("gestão formal de águas") o que vale é o pacto legal, o Direito. Este último, para Weber, tem como característica ser constituído por um conjunto de regras abstratas, impessoais, cabendo obediência dos sujeitos às leis e normas claramente definidas, não à pura vontade ou opinião de pessoas. Chamamos aqui de "gestão formal de águas" a incidência dos princípios e instrumentos de gestão de águas expressos na PNRH.

De forma análoga à preponderância da burocracia na administração pública como um todo, a valorização excessiva dos aspectos técnicos na gestão ambiental também pode ser vista como instrumento de dominação e de despolitização do debate[87]. Além da presença marcante da questão burocrática regendo a vida na sociedade moderna (inclusive quando o assunto em debate é gestão de recursos hídricos), pretendemos ressaltar também a preponderância do conhecimento técnico-científico sobre os demais tipos de conhecimentos.

Neste sentido, Santos e Meneses (2009) esclarecem que o mundo é um "complexo mosaico multicultural", mas que, ao longo da modernidade, a produção do conhecimento científico foi configurada por um único modelo epistemológico, como se o mundo fosse monocultural, e ainda, como se existisse de fato a tão propalada "neutralidade científica". Este modelo descontextualizou o conhecimento e impediu a emergência de outras formas de saber não redutíveis a esse paradigma (*Ibidem*).

---

86 A disciplina do funcionalismo, por exemplo, a sua obediência exemplar dentro do seu trabalho habitual torna-se a base de toda ordem. Logo o burocrata individual não pode esquivar-se do aparato ao qual está atrelado e atua apenas como "uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo" (WEBER, 1982. Pag. 265).

87 Notas de aula, curso Conflitos Ambientais, professor Henri Acselrad, em 22/11/2012.

Apesar desses autores reconhecerem os efeitos positivos da intervenção científica e da produtividade tecnológica, ao longo dos dois últimos séculos, eles alertam para o fato de que o monopólio da ciência não pode ocultar, nem deixar de reconhecer, que há outras formas de conhecimento e outros modos de intervenção na vida cotidiana dos grupos sociais, com os quais a ciência em nada contribuiu. É o caso, por exemplo, da "preservação da biodiversidade, só possível por formas de conhecimento camponesas e indígenas e que, paradoxalmente, se encontram ameaçadas pela intervenção crescente da ciência moderna" (SANTOS e MENEZES, 2009, p. 49).

Existem casos ainda onde há uma crença excessiva nas soluções técnicas para resolver os problemas da vida em sociedade, tais como os exemplos citados abaixo, de alternativas dadas aos problemas cotidianos da vida em sociedade.

> [...] a isto procura-se remediar com a migração para novas áreas e alguma reconversão de culturas, contando-se para tanto com os recursos da mobilidade e da pressão sobre terras públicas. ou então, sobre-tecnificando as práticas – quer dizer, tecnificando os problemas criados pela própria técnica: ante os engarrafamentos urbanos, inventa-se o carro que voa; diante dos engarrafamentos, vende-se o carro que tem mapas das vias engarrafadas para orientar o desvio para as vias ainda não engarrafadas. No caso da agricultura, este otimismo tecnológico resultará ele mesmo contestado pelo fato que mostra-se cada vez mais curto o ciclo de vida das técnicas químico-mecanizadas, dados seus efeitos indesejáveis de médio prazo na produtividade dos solos; sem falar na saúde dos trabalhadores e consumidores (ACSELRAD, 2013, p. 13).

Para Milton Santos (1994, p. 17), "a vida não é um produto da Técnica, mas da Política, a ação que dá sentido à materialidade". Encontramos em Santos (2003) outras observações pertinentes à questão em debate. Para ele, na contemporaneidade, a tecnologia se pôs a serviço de uma produção em escala planetária, onde nem os limites dos Estados, nem os dos recursos, nem os dos direitos humanos são levados em conta. "Nada é levado em conta, exceto a busca desenfreada do lucro, onde quer que se encontrem os elementos capazes de permiti-lo" (SANTOS, 2003, p. 118).

Apesar da "vida não ser um produto da técnica", tal qual afirmou Milton Santos, são inúmeros os exemplos onde o conhecimento técnico subjuga os modos de vida de populações rurais ou tradicionais no Brasil. Zhouri (2012), por exemplo, citou o caso das comunidades a jusante da represa de Irapé, em Minas Gerais, que tiveram o seu modo de vida alterado após o barramento das águas. Durante os embates de resistência ao empreendimento, opiniões

diversas se confrontaram. De um lado, a população argumentava que a água piorou de qualidade após a construção da barragem, porque apresentava cheiro ruim, gosto ruim (tanto que “nem os animais bebiam”, era o que dizia os entrevistados), e que o represamento da água alterou o ciclo natural das cheias e das vazantes, sendo este primordial para viabilizar a agricultura familiar. Do outro lado, os técnicos responsáveis contra argumentavam dizendo que as mudanças foram apenas estéticas, pois a água continuava a mesma de sempre, Classe 2, segundo parâmetros técnicos definidos pelo CONAMA, e, sendo assim, não havia motivos para reclamar.

Para Zhouri (2012), a resposta estritamente técnica desconsiderou, desprezou o sofrimento diário das pessoas. Além do mais, a obra trouxe, sim, graves consequências sociais e econômicas, pois o represamento da água suprimiu as referências temporais e espaciais comunitárias, já que “a seca e a cheia” do rio organizavam o trabalho comunitário segundo as estações climáticas anuais. Por outro lado, da nova paisagem criada, onde a empresa abre as compotas à sua revelia, nada se sabe. Perdem-se, assim, conhecimentos situados, fatores sensoriais e corpóreos, podendo levar à extinção as experiências de manejos comunitários, ainda existentes naquela região (ZHOURI, 2012).

Trabalhos como o de Raulino (2009) demonstram que, no caso de conflitos ambientais envolvendo indústrias petroquímicas e populações residentes no seu entorno, o uso do conhecimento do especialista é usado como forma de poder simbólico (no sentido Bourdiano) pelas primeiras, pois o conhecimento científico seria reconhecido como objetivo, representando assim um “veredicto neutro”. A própria gestão participativa das águas apresenta fortes indícios da prevalência do caráter técnico e burocrático, quando analisamos a sua dinâmica de funcionamento (sobre a incidência deste fenômeno no CBH Guanabara, ver capítulo 5).

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

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

Neste contexto, concebe-se como fundamental a necessidade da participação de especialistas e de associações profissionais no processo de gestão das águas, para a realização de uma gestão tecnocrática, fundada no rigor científico e analítico (GROVER, 1998 apud SOARES, 2005). É o caso, por exemplo, da atuação da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH)[88], em parceria com instituições multilaterais, no processo de formulação e implementação da PNRH. De forma geral, esta "descontextualização do conhecimento" tende a eliminar os contextos políticos e culturais da produção do conhecimento, as relações sociais e a possibilidade de elaboração de epistemologias alternativas.

O quadro abaixo realiza um comparativo entre a gestão comunitária e a gestão formal de águas na região norte de Minas Gerais (MG). Neste é possível perceber quais são os critérios valorizados e quais tipos de valores são atribuídos nos dois tipos de manejo.

---

[88] Analisado por Soares (2005).

Tabela 2: Relação entre a gestão comunitária e a gestão legal da água no Hidroterritório Norte de Minas Gerais

Gestão Comunitária	**Gestão Legal**
A água é concebida como uma dádiva da natureza para todos.	A água como um bem econômico, por isso é vinculada a uma cobrança pelo seu uso, inclusive o rateio de custos de obras de aproveitamento múltiplo, de interesse comum ou coletivo entre pessoas físicas e jurídicas beneficiadas.
Água como patrimônio é regida por uma ética de conduta de uso e gestão compartilhada.	A água como um bem natural de valor ecológico, social e econômico, cuja utilização deve ser orientada pelos princípios do desenvolvimento sustentável e devem ser respeitados seus usos múltiplos.
A ética de uso é normatizada por preceitos que descrevem sobre acesso, formas de uso, intensidade de consumo e manejo das águas.	
As águas são sujeitas a gradientes de domínio que se relacionam a tipos de controle: água de domínio da família, da comunidade, de mais de uma comunidade, pública. Esses também são os círculos de regulamentos e de conflitos.	A sua acessibilidade deve seguir classes de uso para que seja coerente com as necessidades de quantidade e qualidade.

Fonte: Magalhães et al. (2010)

A leitura atenta deste quadro acima é um exemplo de como a “nova agenda de gestão”, ao incorporar aspectos predominantemente econômicos, técnicos e burocráticos, alterou significativamente a forma como os problemas são identificados e as soluções são propostas. Sendo assim, não podemos deixar de considerar que a “questão ambiental”, conforme ressalta Acselrad (2013), não diz respeito, apenas, a uma racionalidade mais ou menos “ecológica” das escolhas técnicas. A “questão ambiental” perpassa pela disputa entre diferentes formas de apropriação e uso dos recursos ambientais – sejam eles as terras, águas, atmosfera e sistemas vivos; por um lado, fonte de sobrevivência para os povos e, por outro, fonte de acumulação de lucros para as grandes corporações (Ibidem). Contudo, devido à desigual distribuição de capital (Bourdieu) dentre os atores sociais que participam do embate, é comum que certos usos, discursos e argumentos se apresentem como mais legítimos que outros.

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

Assim, diante do exposto, percebe-se que apenas a paridade numérica entre os representantes de cada segmento não é suficiente para garantir a representatividade dos diversos interesses presentes na gestão das águas. Este desafio ocorre em todo processo de gestão participativa, onde o caráter colegiado e democrático do processo representativo não garante a real defesa dos interesses coletivos. É preciso levar em conta o aspecto fortemente subjetivo do processo de gestão participativa, o qual é realizado por pessoas cuja personalidade e valores são únicos, individuais, e que estes, muitas vezes, se sobrepõem aos próprios objetivos do setor que representam[89].

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

2.3.2 Os comitês de bacia hidrográfica: algumas reflexões

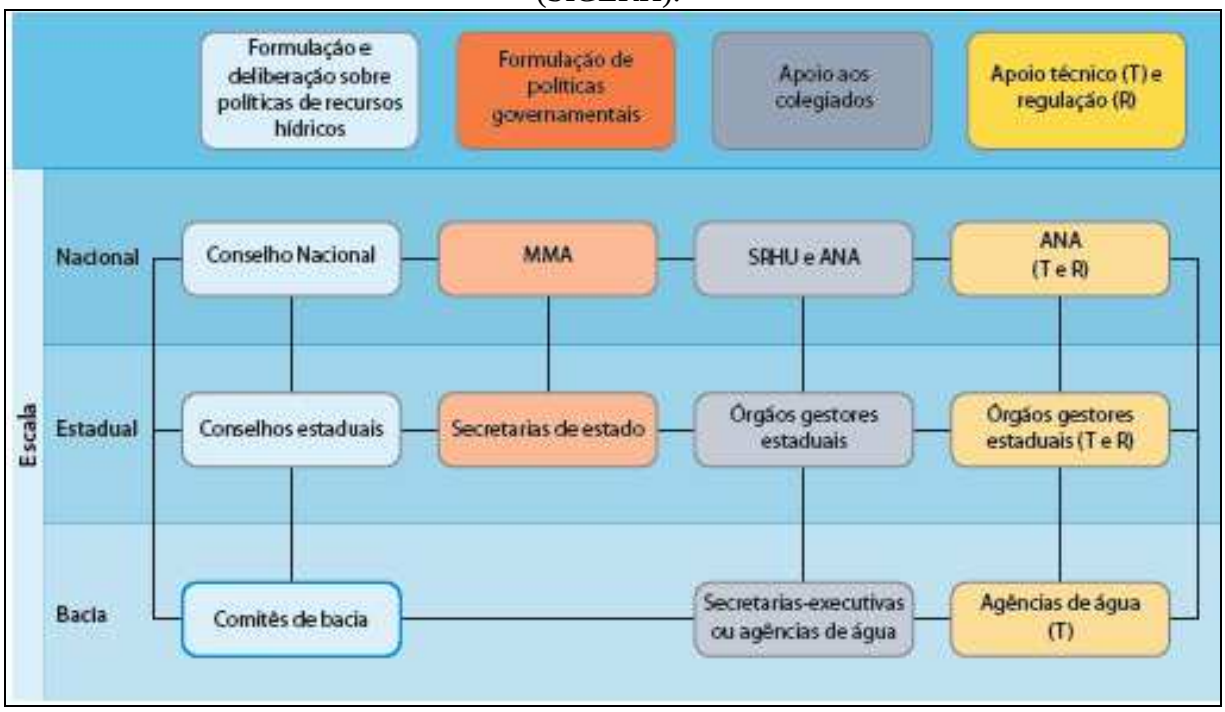
Os comitês de bacia hidrográfica criados no Brasil, na década de 1990, foram uma conquista democrática importante, se observamos estas experiências do ponto de vista da possibilidade de compartilhamento das decisões referentes às políticas públicas de gestão de águas. Segundo a PNRH, os CBH's são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição. As principais atribuições dadas a estes organismos são: I - arbitrar, em primeira instância, conflitos relacionados à Bacia Hidrográfica[90]; II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, bem como acompanhar a sua execução e; III - estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água e sugerir valores (BRASIL, 1997). A figura abaixo apresenta a matriz institucional do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGERH).

---

[89] Sobre isto, ver capítulo 5.

[90] Segunda ANA (2011), o comitê é o primeiro órgão administrativo a ser acionado em situação de conflito pelo uso da água. Caso o conflito não seja dirimido pelo comitê ou caso a decisão não atenda a alguma das partes envolvidas, cabe recurso ao Conselho de Recursos Hídricos pertinente, como segunda instância administrativa, hierarquicamente superior ao comitê. Há sempre a possibilidade de se recorrer a instâncias judiciais, lembrando que essas têm trâmite diferenciado das instâncias administrativas.

Figura 4: Matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGERH).



Fonte: ANA (2011)

O modelo instituído para os CBH's propõe que estes internalizem, em suas práticas, a questão da participação e da descentralização na gestão de águas. Com relação à participação, esta se dá através, principalmente, da composição tripartite dos membros da plenária, ou seja, elegem-se representantes do poder público, usuários de água e sociedade civil para deliberar questões relacionadas aos recursos hídricos. Neste contexto, a lei federal diz que a plenária deve contemplar os representantes: I - da União (caso o rio principal atravesse mais de um estado da federação); II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III - dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV - dos usuários das águas de sua área de atuação e V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O número de representantes de cada setor mencionado acima, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos internos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros (BRASIL, 1997).

Contudo, o que se esperava é que, junto da criação destas novas instituições ditas participativas, emergissem oportunidades de dar voz e visibilidade a atores sociais que se encontram na periferia da tomada de decisão. Assim, observando os discursos políticos

oficiais, bem como as exigências realizadas por organismos internacionais no momento de empréstimo de recursos financeiros para a concretização de projetos (DAGNINO, 2002), é possível afirmar que nas últimas décadas a questão da participação tem sido apresentada como uma "panaceia" para as políticas públicas. Aqui, cabe questionar se, de fato, espaços ditos participativos são promotores da inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados na política. Além do mais, avaliar se este tipo de inclusão foi alcançado não é uma tarefa fácil, especialmente quando se trata de comitês de bacia, conforme nos lembram Abbers *et al* (2009). Isto porque, dentre outras estratégias, mobilizar um grupo de entidades, com ou sem legitimidade (representatividade[91]) na comunidade, e criar um comitê de bacia para realizar determinadas ações, e dizer que o processo foi participativo, não é uma estratégia difícil de ser realizada pelo Estado (ABBERS, 2000 apud CARDOSO, 2003).

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

Cardoso (2003) afirma que estes papéis variam entre meros figurantes, passam por coadjuvantes e podem chegar a protagonistas, e tudo isto depende, principalmente, da quantidade de capital que cada um possui. Além do mais, era esperado que o exercício da participação política tivesse ainda um efeito direto sobre os atores atuantes, agindo assim como um fator educacional na promoção da cidadania. Entretanto, o que se observa na prática são experiências participativas passando por desafios e, também, muita criatividade na busca de soluções (TATAGIBA, 2002).

É notório que, ao analisar experiências deliberativas participativas de cunho ambiental, percebe-se que os grupos muitas vezes entram em conflito devido às diferentes e diversas culturas, com suas distintas formas de se apropriar e perceber o meio ambiente. Além do mais, acredita-se que estas disputas são, principalmente, por dominação ideológica e econômica, onde grupos pouco organizados, material e simbolicamente, têm poucas chances de competir com as forças hegemônicas detentoras de capital político e econômico.

Outro ponto é levantado por Dagnino (2004), que nos alerta sobre um dos riscos verificados na "confluência perversa" - sobreposição dos projetos de governo: neoliberal e participativo. Esse risco é de que os movimentos sociais, as ONG's e outros indivíduos que,

---

[91] Sobre a questão da "representatividade", ver item 5.3 desta tese.

de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços de gestão participativa, fixem todo o seu potencial na criação e funcionamento destas instâncias de gestão compartilhada e depois descubram que acabaram servindo aos objetivos do projeto que lhes é antagônico. Ou seja, o risco reside na possibilidade de a sociedade civil investir o seu potencial produtivo em um projeto participativo e depois, com o passar do tempo, acabar questionando se não seria mais vantajoso adotar outra estratégia que priorizasse a organização e mobilização da sociedade, ao invés de atuar em conjunto com o Estado.

Já com relação à questão da descentralização, tal qual apresentada na PNRH, a mesma refere-se à adoção da bacia hidrográfica como unidade espacial privilegiada para a realização da gestão, com base no modelo francês[92]. O argumento que fundamenta esta escolha é o conceito de sistema, onde qualquer mudança provocada em uma das áreas da bacia pode afetar as outras áreas devido à interconexão dos fluxos de água. Ou seja, os processos que ocorrem a montante são refletidos a jusante. Sendo assim, a bacia hidrográfica passa a ser considerada a unidade adequada para a gestão das águas, isto é, como possuidora de um arcabouço institucional próprio para administração e deliberação sobre o uso dos recursos hídricos (CARDOSO, 2003).

É preciso ressaltar, no entanto, que não se chegará, necessariamente, a soluções mais eficientes pensando somente na bacia hidrográfica como escala de gestão. Com isto verifica-se que, ao mesmo tempo em que o modelo é avançado e moderno, ele traz problemas quando aplicado de modo dissociado do contexto socioambiental específico e divorciado da experiência social concreta (IORIS, 2007[93] apud COSTA, 2008). Sendo assim, convém registrar uma série de fragilidades na incorporação da bacia hidrográfica como unidade de gestão, principalmente quando adotada de maneira abstrata e divorciada da experiência histórica da região.

---

[92] Cardoso (2003) lembra que um dos problemas, ao adotar como modelo de gestão de águas o exemplo francês - fundamentado em Comitês e agências de bacia hidrográfica - é sua adaptação à estrutura política administrativa brasileira. Na França, o Estado é mais centralizado, com províncias destituídas de autonomia, o que fez com que os Comitês e Agências ganhassem uma força política no âmbito regional, sem que entrassem em choque com poderes locais. Já no Brasil, os estados e municípios desfrutam de relativa autonomia administrativa e política, tornando-se assim uma arena potencial de disputa política. Isto porque existem as esferas da união, estados e municípios, o que geralmente se denomina de "Pacto Federativo". Há uma lacuna quando se pensa em um suposto "Território de Gestão Administrativa da Bacia Hidrográfica". Isto, na prática, traz problemas e dificuldades diversos; um exemplo é quando há necessidade de criar indicadores sociais para determinada bacia, uma vez que as pessoas se organizam em municípios. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui dificuldades em adaptar, ou traduzir, os "dados municipais" para "dados de bacia hidrográfica". Tal obstáculo de planejamento não é exclusivo do Brasil, uma vez que este é um problema recorrente em outros países (COSTA, 2008).

93 Notas de aula. Curso de Extensão em Ecologia Política e Recursos Hídricos, 05/2008.

O primeiro ponto remete ao fato de que a bacia é a unidade natural de circulação da água. Sua adoção como unidade territorial prioritária seria positiva porque respeita o ciclo hidrológico da água, porém, é preciso pontuar que a sociedade é muito mais complexa[94] e com muita frequência é possível observar outras configurações espaciais se sobrepondo ao contexto da bacia hidrográfica, um "espaço interativo". Um cidadão pode residir no espaço geográfico de uma bacia e trabalhar em outra, por exemplo, fato muito comum na RMRJ, devido à centralidade econômica que a capital fluminense possui frente aos demais municípios. Ou seja, as ações dos atores/usuários da bacia extrapolam os limites de drenagem da mesma.

Também as ações que afetam uma bacia específica podem atender a demandas por eletricidade ou abastecimento de água em outras bacias. Às vezes, é mais fácil buscar água e/ou lançar efluentes na bacia vizinha, em função de infraestruturas e vazões existentes, do que na bacia onde se vive, por exemplo. No caso da metrópole fluminense, grande parte dos seus mais de dez milhões de habitantes depende da vazão e da qualidade das águas de um único manancial, o rio Guandu, localizado na Região Hidrográfica do Guandu. Castro (2010) refletiu sobre esta problemática enfatizando os riscos relacionados a esta dependência, tais como interrupção do fornecimento por flutuações do nível da vazão ou por acidentes químicos, resultando em poluição e/ou contaminação; deterioração da qualidade da água e elevação dos custos de tratamento. Há também riscos associados a uma "disputa" pela água entre as metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, em função do comprometimento do sistema de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Esta situação aponta a complexidade da gestão da água e o seu caráter institucional e político, e a forte interação dos fluxos da água com uma rede técnica no contexto urbano[95] (CASTRO, 2010).

Outro detalhe que merece ser ressaltado é que, apesar de parecer fácil delimitar ou perceber os limites geográficos de uma bacia hidrográfica, na realidade não é simples ter a

---

94 Ver "Ciclo Hidrossocial da Água" em Swyngedown (2004). Para o autor, a água captada em um determinado local, por exemplo, rompe o ciclo hidrológico de sua bacia de origem, entra em novo ciclo de movimentação – hidrossocial – para ser incorporada em outra bacia, englobando um novo ciclo hidrológico espacialmente desconectado do primeiro. Transposições de bacias hidrográficas, nesse contexto, são comuns e as modificações qualitativas e/ou quantitativas na água de determinada unidade espacial ocorrem a todo tempo.

95 Castro e Ferreirinha (2012) revelam que as redes técnicas, responsáveis pela transposição de águas, possuem um duplo papel. Ao mesmo tempo que permitem a transferência de águas entre bacias hidrográficas, rompendo com a barreira geomorfológica natural, contribuem para a "importação de riscos", ou seja, as redes técnicas podem se deteriorar com o tempo, romperem- se pela ação das inundações, podem ser alvo de ligações clandestinas, apresentarem problemas de ordem técnica e podem, através da sua capacidade de difusão e de concentração da matéria circulante (água), difundir poluição e contaminação de uma bacia para outra.

percepção visual da sua área de abrangência. Sobre este aspecto, Cardoso (2003, p. 142) identificou em seus trabalhos de campo, na região da bacia do Araçuaí (MG), algumas dificuldades. Uma delas dava-se quando a abrangência territorial do Comitê entrava em conflito com outras lógicas de ordenamento territorial e de construção de identidades locais, ou quando o termo 'bacia' era empregado no cotidiano, remetendo a um universo de significado bastante diferenciado daquele determinado pelo conceito geográfico adotado na política de recursos hídricos, inclusive como sinônimo de comitê de bacia. Nas nossas entrevistas, foi ressaltado como a questão da identificação popular com a bacia hidrográfica e os rios pode constituir um elemento de apoio na mobilização social. No caso do CBH Guanabara, em função da sua extensão geográfica e por abarcar realidades sociais diversas e mais de uma bacia hidrográfica, a delimitação da RHBG atrapalhou as mobilizações (vide item 4.3.1).

Outros apontamentos cabíveis se relacionam ao fato de que os CBH's deveriam fazer a gestão das águas de uma dada bacia hidrográfica, que se localiza sobre um ou mais municípios. Contudo, os comitês possuem pouco poder de intervenção nos municípios, cabendo às prefeituras o papel regulador do uso e da ocupação dos solos[96]. Além disso, dificilmente os Planos Diretores Municipais se articulam com os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica.

2.4 Legislação Estadual de Gestão de Recursos Hídricos

Em que pesem as orientações gerais trazidas na PNRH, no que tange à implementação dos instrumentos de gestão de água, cada estado da federação também implementa e cria as suas próprias regras, com base na proposição nacional. Após ter sido instituído, na Constituição de 1988, o domínio hídrico estadual, independente do federal, esta lei concedeu aos estados da federação competência para a administração deste domínio, permitindo inclusive a criação de Políticas Estaduais de Recursos Hídricos e Sistemas de Gerenciamento correspondentes. Mas, Machado (2004) adverte que compete à União legislar privativamente sobre águas (art. 22, IV), podendo lei complementar autorizar os Estados a também o fazerem

96 Ver item 5.3 deste trabalho.

sobre questões específicas da matéria (art. 22, parágrafo único). Não tendo sido a lei promulgada, a competência permanece da União. Portanto, a competência estadual encontra limite nas normas gerais editadas pela União, cabendo aos Estados a criação de Leis de cunho administrativo, apenas de forma a possibilitar a gestão dos recursos de que dispõem.

Dito isto, verifica-se que, após a promulgação da lei federal de águas 9433/97, os estados da federação iniciaram os processos de discussão e implementação de suas próprias legislações, baseadas em ideias similares à da lei federal. Esta lei exigiu uma mudança institucional significativa, pois, dentre outros detalhes, cada estado já possuía estruturas administrativas próprias que mantinham a rotina de trabalho de seus órgãos gestores estaduais de meio ambiente, e estes precisaram ser "aparelhados" com mão-de-obra qualificada, e em número suficiente, para fomentar a implementação dos novos instrumentos de gestão de águas propostos. Além do mais, o principal desafio foi, sem dúvida, o compartilhamento do poder de decisão com os organismos colegiados de bacia hidrográfica.

No momento da institucionalização da Lei nº 9.433/1997, a (antiga) Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), atual INEA, foi o órgão que assumiu a tarefa de colocar em prática os instrumentos de gestão[97]. Vale destacar que, diferentemente de vários estados da União, nos quais o órgão gestor de recursos hídricos foi criado após a definição de legislação específica, no Rio de Janeiro a SERLA já vinha assumindo essas atribuições e o espaço institucional era gradativamente construído (COPPETEC, 2013).

Antes mesmo da publicação da PNRH, no ano de 1997, foi lançado o decreto lei nº 15.159, de 24 de julho de 1990, que estabelecia a antiga SERLA (atual INEA) como órgão técnico e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Passados mais de duas décadas da institucionalização desta lei, poderia parecer contraditório o fato de o órgão gestor ambiental fomentar a criação de comitês de bacia, uma vez que já era costume (legalmente estabelecido) a centralização da gestão na SERLA. Contudo, cabe aqui lembrar as orientações de Cardoso (2003) e Dagnino (2002 e 2004) sobre situações em que políticas mais amplas demandam a existência de um comitê para serem implementadas, como o financiamento para obras de saneamento nos municípios. Neste contexto, um dos riscos que se assume é a criação de comitês sem uma demanda espontânea da sociedade; pode ainda acontecer deste ser formatado às pressas sem uma mobilização social efetiva e com membros que não

97 Sobre a centralidade exercida pelo INEA no campo de gestão de águas, ver capítulos 4 e 5.

representam os interesses da maioria dos atores que interagem com a bacia hidrográfica, dentre outras situações.

Com relação à Lei nº 3.239/1999, esta instituiu a PERH e criou seu Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIEGREH), através da Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999 (RIO DE JANEIRO, 1999). Esta legislação seguiu os princípios preconizados na PNRH: valor econômico da água, gestão descentralizada por bacia hidrográfica e participação dos usuários de água e sociedade civil organizada na condução das políticas. Com relação à questão dos "usos múltiplos da água", estes também foram contemplados (conforme trechos abaixo).

> Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:
>
> (...) III - do acesso à água como direito de todos, desde que não comprometa os ecossistemas aquáticos, os aqüíferos e a disponibilidade e qualidade hídricas para abastecimento humano, de acordo com padrões estabelecidos; e
>
> IV - de, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos ser o consumo humano e a dessedentação de animais.
>
> Art. 3º - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo promover **a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos da água**, e a limitada e aleatória disponibilidade, temporal e espacial, da mesma, de modo a: (...) II - assegurar o prioritário abastecimento da população humana (RIO DE JANEIRO, 1999. Grifo nosso).

O instrumento central do SIEGREH é o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), tendo em vista que este documento é a principal ferramenta de planejamento global para o uso das águas em todo o território estadual. Segundo a Lei nº 3.239, o plano estadual fornecerá diretrizes gerais de ação e será organizado a partir dos planejamentos elaborados para as bacias hidrográficas, compatibilizando-os e estabelecendo prioridades. Em nossas pesquisas de gabinete, identificamos que este documento encontra-se em elaboração pelo Laboratório de Hidrologia da UFRJ[98], que já divulgou alguns documentos preliminares, e sua conclusão final está prevista para o ano de 2013.

De acordo com esta legislação, integram o SIEGREH: i) o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI); ii) o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI); iii) os Comitês de Bacia Hidrográfica; iv) as Agências de Água e v) os organismos dos poderes

---

98 Contrato 33/2011, Processo nº E-07/502.786/10, firmado entre a Fundação COPPETEC e o INEA (COPPETEC, 2013).

públicos – federal, estadual e municipal, cujas competências se relacionem à gestão de recursos hídricos. No estado do Rio de Janeiro, existem e funcionam todas as instâncias do SIEGREH, legalmente previstas (COPPETEC, 2013).

Ao CERHI compete assumir atribuições normativas, consultivas e deliberativas, sendo encarregado de supervisionar e promover a implementação das diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos. Outras atribuições mais específicas são estabelecer critérios gerais, tanto para a outorga de direitos referentes ao uso de recursos hídricos quanto para a cobrança pelo uso da água, e arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre os CBH's. Este colegiado foi instituído no final do ano 2000 e é constituído por Presidente, Plenário, Secretária Executiva e três Câmaras Técnicas, sendo elas i) Câmara Técnica Institucional e Legal (CTIL); ii) Câmara Técnica Instrumentos de Gestão (CTISG) e iii) Câmara Técnica Águas Subterrâneas (CTAS). Este organismo é composto por 30 (trinta) membros eleitos entre seus pares, sendo representantes do setor público (10 membros), sociedade civil e comitês de bacia (10 membros), e usuários de água (10 membros), cujo mandato possui vigência de dois anos (2012-2014).

O FUNDRHI possui vigência ilimitada, sendo destinado a desenvolver os programas governamentais de recursos hídricos e de gestão ambiental. É constituído a partir de receitas originárias, principalmente, da cobrança referente ao uso de recursos hídricos. A aplicação deste dinheiro deverá seguir orientação do PERHI e do respectivo Plano de Bacia Hidrográfica (PBH), sendo compatível com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Estado. O total arrecadado deve ser organizado em subcontas, que permitam a gestão autônoma dos recursos financeiros pertinentes a cada região ou bacia hidrográfica e, além disso, utilizado nas bacias hidrográficas que o originaram. (RIO DE JANEIRO, 2003).

Segundo a lei estadual, as Agências de Água são entidades executivas, com personalidade jurídica própria, autonomias financeira e administrativa, instituídas e controladas por um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's). Sua viabilidade financeira é assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos, em sua área de atuação, comprovada nos respectivos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH's). Detalhe importante é que apenas a Agência possui amparo legal para acessar o dinheiro da cobrança pelo uso da água, depositado na conta do FUNDRHI pelos usuários de água. Contudo, os procedimentos envolvendo o instrumento de gestão da cobrança pelo uso da água sofreram modificações significativas a partir da Lei nº. 4.247/2003 (vide item 5.2 desta tese).

Em 2009, com o objetivo de integrar a política estadual de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais, fundou-se o INEA. Este passou a incorporar as atribuições, as competências e as estruturas institucionais da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e da Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF). Segundo informações publicadas no site do INEA, a sua missão é "ser um órgão gestor ambiental de referência, exercendo um papel estratégico na agenda de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, com quadro funcional qualificado e valorizado, credibilidade e atuação descentralizada".

Apesar desta unificação ter sido apresentada como um grande avanço, é notório que este processo de integração das três instituições e de suas respectivas competências e atribuições não é algo simples e rapidamente formado, pois deve-se levar em consideração que cada órgão é marcado por culturas institucionais específicas, construídas ao longo de décadas.

Dentro do organograma do INEA, a Diretoria de Gestão das Águas e do Território (DIGAT) é a diretoria responsável pela coordenação da gestão de recursos hídricos no estado. Entretanto, muitas atribuições de operacionalização dos instrumentos e dos procedimentos de gestão, tais como outorga, sistema de informações, monitoramento da quantidade e da qualidade da água, além da fiscalização, têm suas responsabilidades compartilhadas com outras diretorias do INEA (COPPETEC, 2013).

Neste capítulo, tratamos de analisar o papel do Estado regulador na contemporaneidade, bem como aspectos ligados às políticas públicas oficiais de recursos hídricos, em nível federal e estadual. Colocadas essas questões, julgamos poder entrar na leitura histórica de como se deu a produção do espaço na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.

Parte 2: CONHECENDO O TERRITÓRIO E A DINÂMICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS USOS MÚLTIPLOS DA ÁGUA

3 BAÍA DE GUANABARA

"A circulação de água produz uma geografia física e uma paisagem material, mas também uma paisagem simbólica e cultural de poder."
(SWYNGEDOW, 2003, p. 113)

3.1 Introdução

De forma geral, a situação da qualidade das águas da Baía de Guanabara encontra-se bastante comprometida, além de outras características[99] marcantes deste território, neste início do século XXI (SEMADS, 2004; CIBG, 2006 apud VIEIRA, 2009). Nesse contexto, as condições ambientais da Baía modificam tanto os processos hidrodinâmicos de circulação no seu interior (VIEIRA, 2009), quanto a rotina dos cidadãos que dependem dos bens de uso comum ali presentes para garantir a sua sobrevivência e sua qualidade de vida. E é aqui que reside o grande desafio da gestão participativa de águas, conseguir alterar esta realidade.

Neste capítulo, o intuito é reconhecer a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara como um território complexo e dinâmico, caracterizado por uma multiplicidade de variáveis que interagem entre si. Para tanto, apontaremos características marcantes do Rio de Janeiro (século XVI ao XXI), que modelaram o espaço geográfico da Baía de Guanabara, criando e recriando novas paisagens, numa relação dialética entre produção e organização do espaço, de um lado, e tensões sociais, de outro. Ou seja, para entendermos a realidade desta "escala de gestão" imposta pelo poder público, temos que recorrer aos processos históricos que se desenrolaram em diversas escalas geográficas e que se constituíram no motor que dinamizou a produção do espaço.

---

[99] - A inviabilização da navegação comercial na região mais interior da baía de Guanabara;
- A redução em 90% da pesca comercial nos últimos 20 anos;
- A diminuição a 1/3 das áreas de manguezais, em relação à extensão original equivalente a aproximadamente 260km2;
- A alteração do padrão de balneabilidade, e da qualidade ambiental de suas águas, em 53 praias da baía;
- O processo de assoreamento da baía estimado em 1 cm/ano, podendo alcançar em determinadas regiões 4 cm/ano;
- A redução, em cerca de 30%, do total de ilhas existentes, em consequência de aterramentos.

De forma geral, o objetivo deste capítulo é mostrar a complexidade que envolve o território onde atua o CBH Guanabara.

3.2 A Região Hidrográfica da Baía de Guanabara

Um dos princípios da PNRH determina que o gerenciamento das águas deva ser realizado de forma descentralizada e participativa. Especificamente sobre a questão da descentralização, no caso da gestão de águas, esta se refere à adoção da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas. Diante desta prerrogativa, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão gestor responsável pela política ambiental em nível estadual, em 2006, dividiu o estado do RJ em 11 Regiões Hidrográficas. Esta divisão foi aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, através da Resolução (CERHI-RJ) n° 18 de 08.11.2006.

Esta delimitação visou facilitar a gestão dos recursos hídricos e aperfeiçoar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso da água em cada região, segundo informações disponíveis no site do INEA[100]. No âmbito regional, os órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento das regiões hidrográficas são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's). Ou seja, tais regiões[101] surgiram de um ato político[102], um instrumento de planejamento administrativo para controle das ações no espaço. A área a ser contemplada neste estudo é a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, lócus da gestão do CBH Guanabara. O mapa a seguir mostra esta divisão estadual.

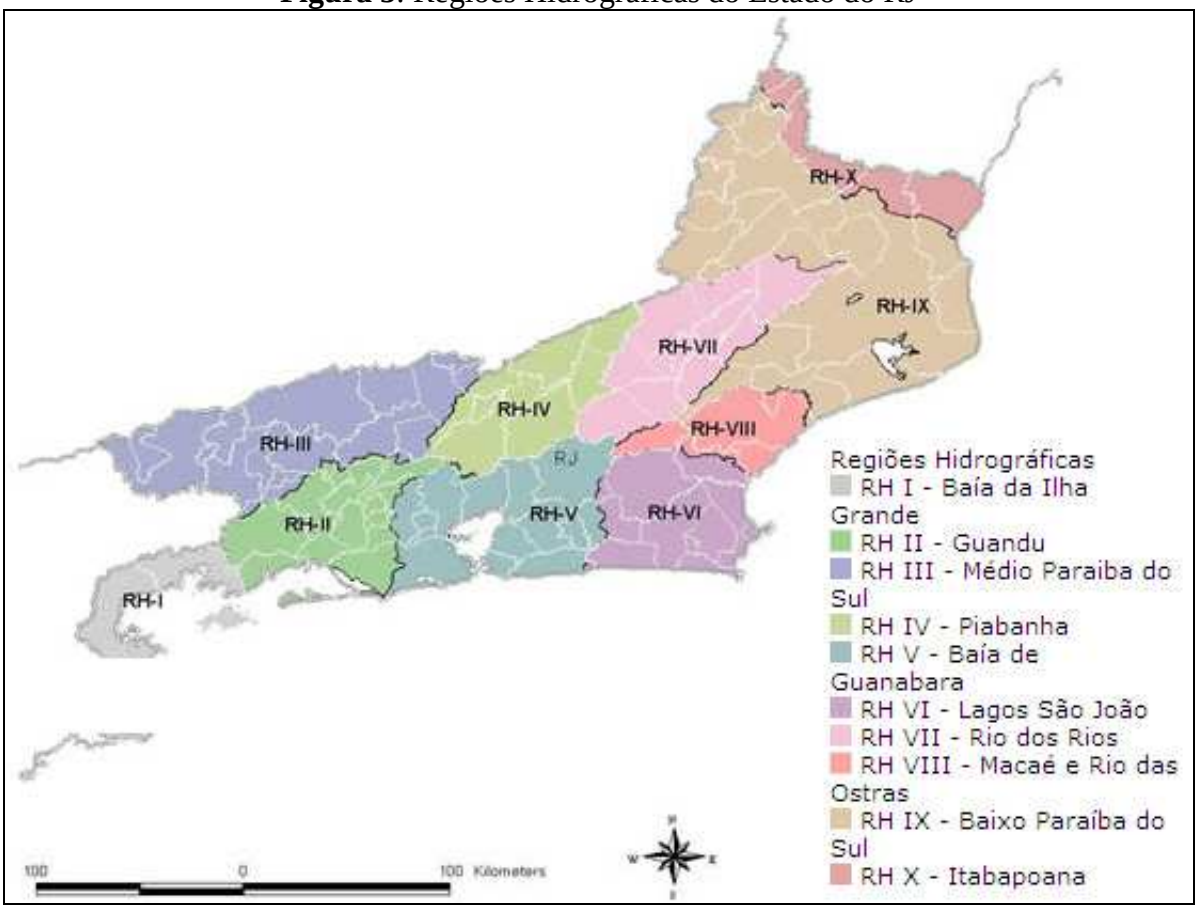
---

[100] http://www.inea.rj.gov.br/recursos/re_hidrograf.asp.

[101] Sobre o conceito de "região", Corrêa (1986) esclarece que este é um dos termos mais comuns entre os geógrafos e também no linguajar da população em geral, estando ligado à noção fundamental de diferenciação de área, à aceitação de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si. E é na medida em que a história do homem acontece, marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas, que o processo de regionalização torna-se mais intenso, ou seja, maior é a retaliação do espaço ocupado pelo homem em numerosas regiões. Visto assim, observa-se que o conceito de região encontra-se imbricado ao de território, tendo em vista que o surgimento dos locais reais ou regiões estão inseridos, historicamente, no contexto do desenvolvimento desigual da economia capitalista, conferindo particularidades às formas de reprodução do capital no espaço. Por fim, esclarece ainda que o uso da escala regional, como lócus de planejamento – isto é, a delimitação de um território para ação e controle – teve o seu apogeu no Brasil nas décadas de 60 e 70.

[102] As consequências deste ato estão retratadas no item 4.3.1 deste trabalho.

Figura 5: Regiões Hidrográficas do Estado do RJ



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

Acesso em 06/02/2013.

Neste contexto, o INEA nomeou de Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG) a área que inclui, além da própria Baía (espelho d'água), 17 municípios (total ou parcialmente) e oito bacias hidrográficas[103] (vide figura acima). Sua área continental possui aproximadamente 4.066 km^2 (cerca de 9% da área total do estado), localizada na segunda maior região metropolitana do país. Concentra uma expressiva população, estimada em mais de 11 milhões de habitantes, equivalendo a 75% do total do estado (segundo dados do censo de 2010), e atividades econômicas expressivas, tais como um grande parque industrial, zonas portuárias, refinarias e terminais marítimos de petróleo (ECOLOGUS, 2005).

Observando os contornos dado à RHBG, uma primeira questão a ser levantada envolve a escala de gestão, ou seja, refere-se ao fato de que a RHBG corresponde a, praticamente, os

[103] São elas: Caceribu, Estrela/Inhomirim, Guapi/Macacu, Guaxindiba/Alcantara, Iguaçu/Sarapuí, Iriri, Roncador, Surui.

mesmos contornos geográficos da RMRJ, apenas com pequenas diferenças. A tabela 1, abaixo, visa apresentar visualmente esta sobreposição, reforçando o "caráter metropolitano" da escala de gestão destinada ao CBH Guanabara. Nela, podemos observar a coincidência de municípios que fazem parte de cada uma destas regiões.

Tabela3: Municípios que fazem parte da RHBG e da RMRJ

	Municípios da RHBG	**Municípios da RMRJ**
1.	Rio de Janeiro (parcialmente)	Rio de Janeiro
2.	Niterói	Niterói
3.	São Gonçalo	São Gonçalo
4.	Itaboraí	Itaboraí
5.	Tanguá	Tanguá
6.	Guapimirim	Guapimirim
7.	Nilópolis	Nilópolis
8.	Duque de Caxias	Duque De Caxias
9.	Belford Roxo	Belford Roxo
10.	Mesquita	Mesquita
11.	São João de Meriti	São João De Meriti
12.	Magé	Magé
13.	Nova Iguaçu (parcialmente)	Nova Iguaçu
14.	Rio Bonito (parcialmente)	Queimados
15.	Cachoeiras de Macacú (parcialmente)	Seropédica
16.	Petrópolis (parcialmente)	--------
17.	Maricá (parcialmente) [104]	--------
	---------	Japeri
	---------	Paracambi

Fonte: ECOLOGUS, 2005.

[104] A Lei Complementar nº 97, de 2/10/2001, retirou o Município de Maricá da Região Metropolitana, incluindo-o na Microrregião instituída pela mesma Lei e composta por mais oito municípios da Região das Baixadas Litorâneas: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim (além de Maricá). Desta forma, embora a Lei não especifique claramente, Maricá passou a fazer parte da Região das Baixadas Litorâneas.

E é este o espaço geográfico, a escala de gestão, onde o CBH Baía de Guanabara atua. Ou seja, para este comitê de bacia hidrográfica esta delimitação já é um desafio por si só, uma vez que no território metropolitano fluminense incide uma série de projetos e interesses diversificados.

Os tópicos a seguir destinam-se a discutir a origem e as tendências dos problemas ambientais atuais, para melhor ilustrar a complexidade que perpassa o campo de gestão das águas da Baía de Guanabara.

3.3 Aspectos históricos da Baía de Guanabara

"O certo é que uma expedição partiu do Tejo a 10 de maio de 1501, e que nela vinha como piloto o célebre Américo Vespúcio. (...) No dia 1º de janeiro de 1502 chegaram diante de uma enseada que parecia a foz de um rio. (...) Não houve confusão com a foz de um rio porque a palavra "rio" antigamente tinha um sentido mais amplo; significava qualquer porção de água corrente, quer fosse de água doce, quer fosse de água salgada. Com efeito, nas horas de refluxo das marés, as águas da Baía do Rio de Janeiro formavam uma correnteza impetuosa em direção ao oceano. Isto era pois, sem dúvida nenhuma, um rio de água salgada. A baía, entretanto, já tinha nome. Os Tamoios chamavam-na de GUANABARÁ ou GUANA-PARÁ, que quer dizer "Seio do Mar".

(SARTHOU, 1964, pp. 9 e 10)

3.3.1 Séculos XVI ao XVIII

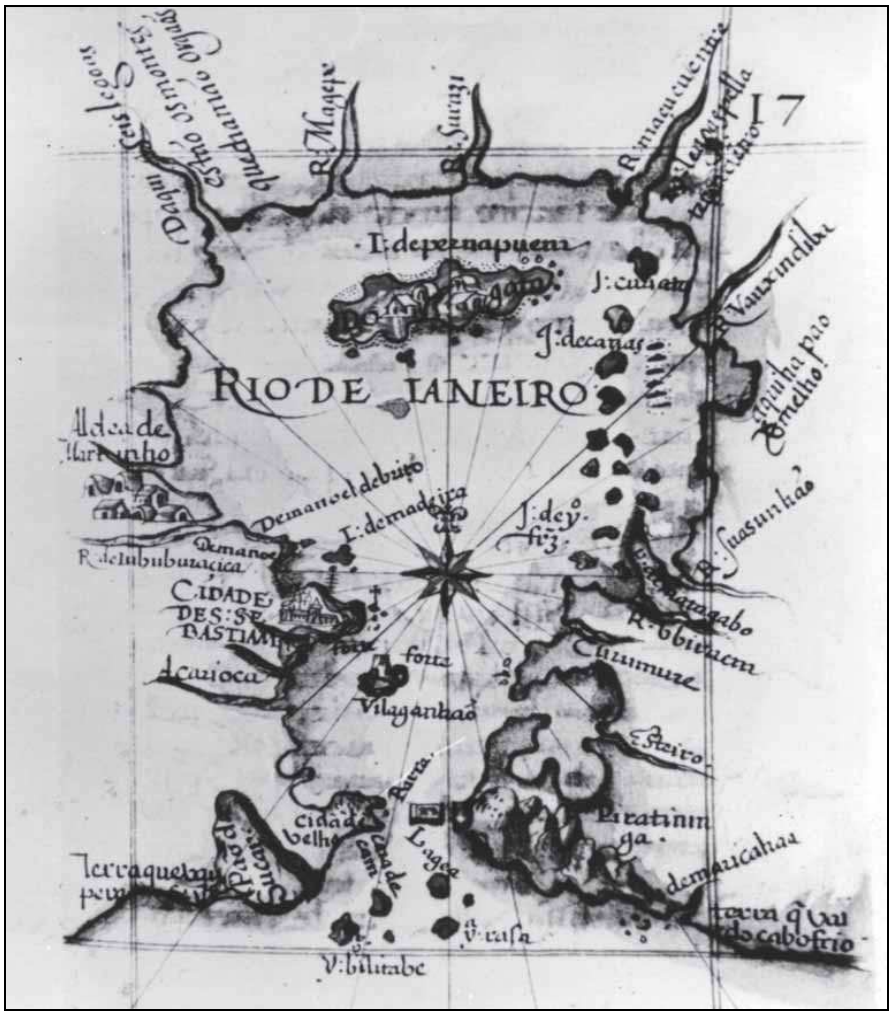
A ocupação do entorno da Baía de Guanabara remonta aos primeiros anos após a chegada dos primeiros navios europeus em terras brasileiras. O Rio de Janeiro e entorno, assim como importantes cidades existentes em todo o mundo, tiveram o seu processo de criação intimamente relacionado aos corpos hídricos existentes na época.

As primeiras memórias do Rio de Janeiro, no século XVI, são impregnadas de observações sobre a bela, exótica e perigosa natureza da Baía de Guanabara e tribos indígenas, os seus habitantes originais. A colonização das margens da Baía e de suas bacias hidrográficas, pelos europeus, seguiu uma marcha ininterrupta através de florestas, pântanos e morros. Os caminhos traçados utilizavam os rios Meriti, Sarapuí, Iguaçu, Saracuruna, Inhomirim, Suruí, Magé, Guapimirim, Macacu e Guaxindiba, já que estes faziam o papel de

estradas que auxiliavam no desbravamento do interior do estado. Entre a Serra do Mar e a Baía de Guanabara, existiam as baixadas fluminenses, locais de fácil conexão e intercomunicação por via fluvial, cujo acesso era feito por pequenas embarcações para alcançar o seu interior. Esta foi uma grande vantagem para a ocupação inicial do Rio: a disponibilidade, na retaguarda, de planícies cultiváveis (zona de produção de alimentos e materiais de exportação) e de fácil acesso por hidrovias (LESSA, 2000).

Logo após a fundação da cidade entre os morros Cara de Cão e Pão de Açúcar, em 1565, as terras passaram a ser concedidas por Estácio de Sá, como sesmarias, a todo aquele que se dispusesse a povoá-las e cultivá-las, sendo que grande parte destas situava-se nas margens e nas ilhas da baía. Este fato é um indício de que os portugueses tinham um bom conhecimento de toda a Baía de Guanabara, tanto do seu contorno quanto da extensão de suas áreas marginais, mesmo as situadas no fundo da Baía, como é o caso de Magé e Suruí (COELHO, 2008). A análise do mapa abaixo traz indícios sobre a percepção que os europeus continham sobre a Baía de Guanabara.

Figura 6: “Carta da Baía de Guanabara”, 1573-78.



Fonte: Carvalho, 1996.

Para Carvalho (1996), a cartografia de época mostra um olhar que privilegia o levantamento total do sítio pela marcação objetiva dos pontos estratégicos, como garantia da “tomada de posse” do lugar. Cita como exemplo a primeira carta portuguesa da Baía de Guanabara, que se conhece, o mapa do cartógrafo real Luís Teixeira, datado de 1573-78 (figura 1). Sobre esta, diz a autora:

> sua clareza e objetividade indicam os pontos geográficos relevantes – os morros e as ilhas à entrada da barra, a vasta rede de comunicação hidrográfica e as terras de penetração para os litorais norte e sul da capitania; e enfatizam seus acréscimos institucionalmente edificados – a cidade e os seus principais monumentos (a Sé, o Colégio dos Jesuítas, os fortes) e os aldeamentos indígenas. O seu principal referencial é externo: mostra a baía como um agregado territorial finito e irradiador de representatividades para uma organização social que se quer conjunta e civilizada, um ponto de vista

> que expressa o olhar totalizador do dono e não causa estranhamento (CARVALHO, 1996, p. 159).

Todo este conhecimento, certamente, auxiliou nos processos de uso e ocupação do solo do entorno do espelho d'água. Convém ressaltar que o início da colonização foi também o começo da incessante exploração dos recursos naturais da Baía de Guanabara, não somente das matas existentes nas ilhas, mas também de todo o seu recôncavo. Além da extração de pau-brasil, as florestas próximas da costa transformaram-se em um reservatório de madeiras e lenha combustível para uma série de atividades: desde caieiras, para a produção de cal, passando por armações para a pesca de baleia, olarias, fazendas para produção de farinha de mandioca e engenhos de açúcar (COELHO, 2008).

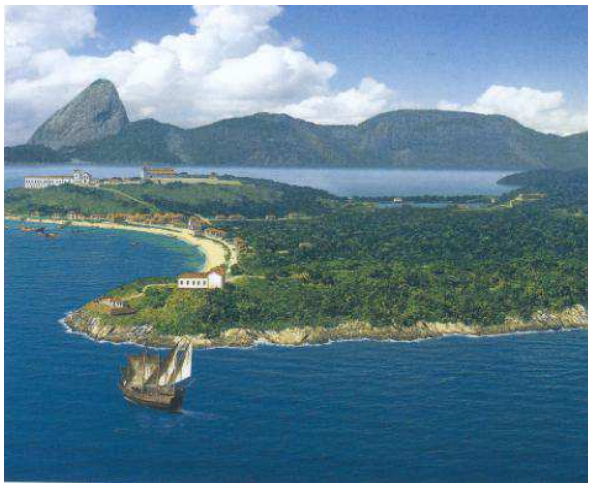
Figura 7: Obra "Pesca da Baleia". Tinta óleo sobre painel, de Leandro Joaquim, 1784.

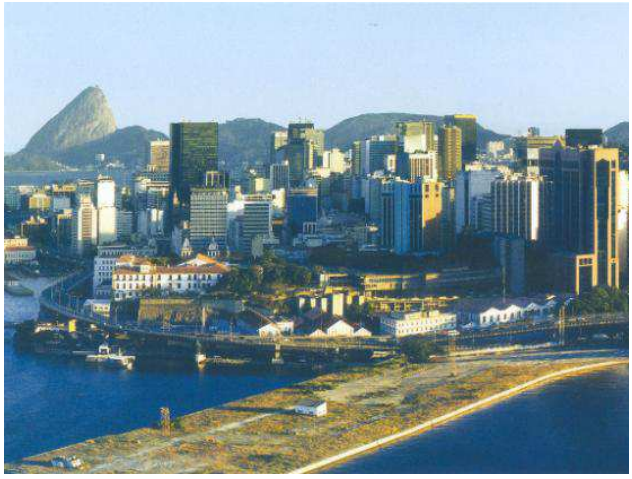
Fonte: Carvalho, 1996.

No século XVII foi marcante o impulso ao desenvolvimento econômico do estado e crescimento demográfico alcançado, principalmente em função do apogeu do ciclo da cana-de-açúcar. Na época, funcionavam aproximadamente 120 engenhos no entorno da Baía, os quais contribuíram para o processo de alteração dos ecossistemas da região, já que as matas litorâneas foram sistematicamente dizimadas para o plantio dos canaviais e abastecimento das fazendas (COELHO, 2008).

Característica relevante, e que trouxe sérias consequências para os corpos hídricos locais, ainda durante o período colonial, foi o fato de a cidade ter se desenvolvido apertada entre os morros, lagoas e o mar. Na busca de espaço para implantação da cidade, neste que demonstrava ser um ambiente hostil ao urbanismo, iniciava-se a luta do homem contra as áreas úmidas, tais como brejos, pântanos e lagoas, em um processo de aterramento que duraria mais de três séculos (COELHO, 2008). Toda a zona central do Rio de Janeiro, do cais do Porto até a atual Avenida Beira-Mar, e da Praça VX até a Praça Tiradentes, por exemplo, está assentada sobre uma área de alagadiço aterrado. Nestes termos, pode-se afirmar que a terra no Rio de Janeiro não foi apenas conquistada, mas também construída (LESSA, 2000).

Figura 8 : Imagem do Centro da Cidade do Rio de Janeiro em 1608, à esquerda, e em 2002, à direita





Fonte: CANEDO, 2005 apud DA SILVA, 2008.

Outro importante papel exercido pela Baía de Guanabara foi como porto colonial, local onde se praticavam as grandes transações comerciais, responsáveis pela expansão mercantil e agrária do Rio de Janeiro. Os portos passaram a possuir grande relevância, principalmente a partir do ciclo do ouro, com a descoberta dos minérios preciosos da região das Gerais, em 1695. Sendo assim, cabe ressaltar o importante papel geopolítico desempenhado pela Baía de Guanabara: enquanto a navegação era a base do sistema de transporte, a Guanabara era o seu escoadouro natural, a planície que, após vencida a Serra do Mar, possibilitava a conexão com o ouro das Minas Gerais (LESSA, 2000).

Mesmo antes do ciclo do ouro, o porto era o principal equipamento e a razão de ser da cidade. Ali as embarcações estavam protegidas por uma autoridade local, sendo o entorno da

região portuária, certamente, o local mais povoado da cidade, onde se estabeleciam comércios, trapiches, oficinas, além de uma promiscuidade latente, e onde todas as funções se confundiam (LESSA, 2000). Para o seu sucesso comercial, foi decisiva e importante a rota Rio-África, cuja mercadoria mais importante era o escravo. As movimentações econômicas de ouro e escravo, principalmente, facilitadas pela expressiva bacia hidrográfica que circunda a baía, foram responsáveis pelo desenvolvimento da rede urbana, consolidaram a vocação comercial da cidade do Rio de Janeiro como principal porto do país e também o mais vigiado[105] (CARVALHO, 1996).

Silva (2010) lembra que o advento da atividade mineradora direcionou a dinâmica econômica da Colônia do Nordeste para o Sudeste brasileiro, tornando imprescindível o planejamento logístico e a melhoria da infraestrutura existente, com vistas ao desenvolvimento e à fiscalização da produção. Este cenário esclarece, em grande parte, as motivações que ensejaram a transferência da capital administrativa da Colônia de Salvador (BA) para a cidade do Rio de Janeiro, em 1763. Nessa época, o território fluminense já havia se consolidado como importante região portuária para abastecimento dos navios que faziam a defesa do litoral Sul da Colônia (SILVA, 2010).

Contudo, mesmo com a ascendência que a capital fluminense galgava no fim do século XVIII, início do século XIX, ainda era notória a precariedade da cidade nos quesitos esgotamento sanitário e abastecimento de água, no período colonial. O ambiente insalubre, somado à falta de condições de higiene em que vivia a população fluminense, produzia um meio propício à propagação de doenças e a problemas de saúde pública. Só em 1641 seria executada uma das primeiras obras importantes de saneamento básico na cidade: a construção de uma vala na atual rua Uruguaiana, antiga rua da Vala[106]. Esta foi a primeira fonte pontual significativa de poluição das águas da Baía de Guanabara (COELHO, 2008). Além do mais, os dejetos humanos eram, em sua maioria, armazenados em barris nos fundos das casas e transportados à noite, por escravos, para os lançamentos mais próximos, como os da Praia do Peixe (Rua D. Manuel) e das Farinhas e o Campo da Aclamação (Campo de Santana). Esses

---

105 Sobre este último aspecto, havia a sensação de que no Rio de Janeiro o ouro era mais defensável, uma espécie de cofre forte mercantil e político-militar, já que a Baía representava “uma maravilha não apenas por sua beleza, mas do ponto de vista da tecnologia militar e naútica de então” (LESSA, 2000, p. 21).

106 Esta vala, a da rua Uruguaiana, juntamente com uma outra construída pouco tempo depois, na rua do Cano, podem ser considerados os primeiros sistemas de transporte de esgoto a céu aberto da cidade de Rio de Janeiro (SILVA, 2002).

escravos e seus barris foram apelidados pela população de “Tigres”, dos quais todos fugiam nas ruas mal iluminadas (CEDAE, 2011).

Figura 9: Tigre: escravo transportador de esgoto

Fonte: CEDAE, 2011.

Na tentativa de melhorar o transporte dos barris até os locais de despejo, formaram-se companhias particulares que se propunham a alugar recipientes e a levá-los a locais apropriados. Contudo, as empresas existentes na época, tais como a Galvani e a Rhodes, funcionaram por pouco tempo e não conseguiram obter êxito comercial diante dos altos custos necessários para realizar o serviço de forma eficiente, este considerado oneroso pela população, que preferia manter o serviço dos “Tigres” (COELHO, 2008).

3.3.2 Séculos XIX e XX: aspectos relevantes do “RJ Imperial” e “RJ Republicano”

A vinda da corte portuguesa, em 1808, marcaria profundamente a paisagem e os hábitos da cidade, então convertida no centro de decisão do Império Português. Segundo Cano (2002, p. 50), a transferência da corte sinalizou para o Brasil a antecipação do “processo

de independência: a liberalização dos portos e a liberdade de comércio e da indústria praticamente liquidavam o estatuto colonial".

Carvalho (1996) reitera ainda que a abertura dos portos às nações amigas, os movimentos de independência e de instauração do Império no Brasil, bem como o desenvolvimento de um novo ciclo econômico no país (o café) provocaram grande crescimento da região. A autora, contudo, foca as suas análises nos resultados que estes processos desempenharam no entorno da Baía de Guanabara.

Esclarece assim que, se até então a Baía de Guanabara e seu recôncavo constituíam uma unidade, a criação do Município Neutro, em 1834, e a nova configuração administrativa imperial, com a instituição das províncias, levaram a uma primeira fratura dessa integridade. Segundo a autora, o que se vê são três espaços diferenciados ganharem forma dentro da baía de Guanabara: i) o primeiro constituído por parte do litoral do Rio de Janeiro, o Município Neutro, capital do país; ii) o segundo, parte do litoral de Niterói, capital da Província do Rio de Janeiro; iii) e um terceiro, sobra dos outros dois, será visto de forma difusa como o "fundo da baía", o seu interior.

Este processo se radicalizaria com a implantação da rede ferroviária, dando início à fragmentação e ao esvaziamento do entorno da Baía como lugar da vida econômica e propiciando esse crescimento em outras regiões, agora ao longo do vale do rio Paraíba[107] (CARVALHO, 1996). Esta nova dinâmica de transporte ocasionou a obsolescência do sistema de comunicação fluvial, que até então fora o principal indutor do dinamismo da Baía de Guanabara. Pouco a pouco, os espaços litorâneos da baía foram sendo redesenhados, variando suas funções e usos: belas paisagens naturais (Paquetá, Ilha do Governador, Charitas), portadoras de um sentido bucólico, se confrontavam com paisagens industriais emblemáticas do mundo moderno (Ponta de Areia, Saúde, Gamboa), com seus estaleiros, indústrias, vilas operárias e postos de fiscalização da imigração (Ibidem).

Já a cidade do Rio de Janeiro, propriamente dita, conforme observações de Chiavari (1985), mesmo sendo sede de um poder nacional, continuou desempenhando suas antigas funções: sustentáculo de ordem e canal de intermediação comercial e financeira, pelo qual passava o excedente de produtos agrícolas. Esta continuidade se refletia na estrutura da Capital, que, diferentemente dos outros municípios do entorno da Baía de Guanabara,

---

[107] Sob este ponto, cabe refletir sobre as causas das atuais desigualdades (de poder político, econômico e social) existentes entre os municípios que compõem a RMRJ, neste início de século XXI.

conservava em grande parte a sua “paisagem”, ou seja, sua configuração morfológica colonial.

Para Abreu (2006), foi a partir do século XIX que a cidade do Rio de Janeiro começou a transformar radicalmente a sua forma urbana e mostrar, de fato, uma estrutura social estratificada em termos de classes sociais. Um momento importante neste processo foi a vinda da Família Real, já que, com ela, surgiu no RJ uma classe social até então praticamente inexistente. Com isto, apareceram novas necessidades materiais, que atenderiam não somente aos anseios dessa classe, como também beneficiariam o desempenho das atividades econômicas, políticas e ideológicas que a cidade passou a conter (ABREU, 2006).

Outros marcos importantes foram a Proclamação da República (1889)[108] e o novo ciclo de urbanização do Rio de Janeiro, marcado pelo período de gestão do prefeito Pereira Passos (1902- 06). Foi a partir daí que as desigualdades espaciais e sociais, tanto da capital quanto da Baía de Guanabara, se acentuaram e se sobrepuseram ainda mais (CARVALHO, 1996)[109].

Chiavari (1985) lembra que, se o saneamento[110] foi um problema recorrente às grandes cidades em uma dada fase do seu desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em especial, este problema assumiu grandes proporções, pois, além de ser uma “praga” que ameaçava a sobrevivência e reprodução da mão-de-obra, gerava o cancelamento de chegada de navios nos portos (CHIAVARI, 1985: 586), algo que deveria ser combatido por uma cidade que

---

[108] No final do século XIX, anos antes da Reforma Pereira Passos, foi criada a ”Comissão de Melhoramentos” da cidade do RJ, da qual fazia parte o engenheiro Pereira Passos, e tinha como meta atender a três problemas principais da cidade: o saneamento, a circulação e a valorização de novas áreas de expansão (através, principalmente, da melhoria das condições higiênicas). Para Chiavari (1985), é a primeira vez na história do RJ que um plano deixa explicitamente exposto o critério base para a seleção da área a receber intervenções, que, neste caso, era o valor de mercado, devido a sua localização e o seu uso.

[109] Já não é mais possível proceder a recortes temporais ou mesmo físicos definidos: a baía é um mosaico que espelha as descontínuas políticas administrativas e sua incapacidade de gerenciamento e de projeto para a área. Buscando superar os obstáculos impostos pelo sítio natural, o Rio de Janeiro, a exemplo do que se passa nas cidades modernas, deseja acumular energias para, em seguida, constituir uma dinâmica produtiva tal que assegure sua autonomia frente ao território. A urbe moderna, diz Argan (1984), se quer funcional (CARVALHO, 1996).

[110] O crescimento e apogeu experimentados em fins do século XIX e início do século XX, não foram capazes de extinguir o drama que a cidade enfrentava com relação ao abastecimento de água. Lessa (2002) aponta que a cidade de nova York dispunha, em 1889, de 586 litros de água por habitante; Paris 300 litros, Londres 175 litros, enquanto o Rio de Janeiro tentava alcançar a média de 65 litros por habitante. Além de escassa, a água ainda era poluída, devido ao alto grau de degradação e de ocupação das áreas geradoras de água e pelo constante crescimento da demanda por água na cidade. Sendo assim, verificamos que, se por um lado tivemos uma evolução nas formas de acesso à água, por outro a destruição quase que total das fontes primitivas que abasteciam a cidade levou à necessidade de se explorarem novas fontes, e estas, por sua vez, ficavam longe dos limites da cidade. A partir de 1870 (MACHADO, 2010) teve início a captação (aduções por gravidade) de mananciais das serras que circundavam a cidade, tais como Tinguá, Xerém e Mantiqueira.

ambicionava um papel de protagonista no cenário do comércio internacional. Este é um dos muitos momentos da história fluminense onde percebemos a analogia, descrita por Swyngedown (2002), entre os fluxos de água correndo em paralelo aos fluxos de poder.

Para melhorar a imagem da cidade no contexto internacional, o Plano de 1903, conhecido por "Reforma Passos", serviu de base à remodelação do Rio de Janeiro. Inspirada na Paris de Haussmann, a Reforma Passos surgiu, sobretudo, "como uma autêntica ação "civilizatória" sobre os trópicos, capaz de abrir ao país as vias da modernidade" (CARVALHO, 1996, p.167). No trecho abaixo, a autora ressalta o caráter secundário que a natureza, bem como a Baía de Guanabara, representou neste momento.

> A lógica de função, contudo, opera em favor da autossuficiência do sistema: cada componente tem seu sentido determinado unicamente pelo fim que cumpre. Na lógica interna que move o sistema municipal em torno da Baía de Guanabara, políticas públicas e realidades sociais se confrontam: projetos industriais cotejam mega-infraestruturas urbanas, sem atender às demandas socioculturais historicamente reconhecíveis. Os condomínios residenciais, nascidos ainda dos sonhos bucólicos – de veraneio ou não – são cada vez mais residuais diante da proliferação das favelas e da ocupação desordenada da baixada. (...) Diante dessa intencionada autossuficiência, principalmente das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, a Baía de Guanabara tende a tornar-se um mero pano de fundo que, por oposição, serve apenas para ressaltar a ação construtiva do homem. Nesse contexto de grandes transformações, os novos meios técnicos de reprodução, surgidos a partir do século XIX, são instrumentos mais adequados, em certo sentido, para registrar essa dinâmica tensa das metrópoles modernas (CARVALHO, 1996, p.168)

Um século depois, especificamente na década de 1950, ocorre o momento auge do processo de poluição e degradação da Baía, coincidindo com o processo de desenvolvimento urbano-industrial da RMRJ. Britto (2003) lembra que os aterros que acompanharam a abertura da Avenida Brasil, conjugados à expansão das indústrias poluidoras, principalmente químicas, farmacêuticas e de refinaria, e ainda o espetacular crescimento populacional e a expansão urbana, conduziram a uma alteração radical na qualidade das águas, flora, fauna e balneabilidade das praias, e ao declínio da pesca. Os efluentes industriais, cada vez em maior escala, passaram a contaminar as águas com óleo, metais pesados, substâncias tóxicas e carga orgânica. A expansão urbana e populacional, sem o acompanhamento de serviços adequados de esgotamento sanitário, passou a responder, por sua vez, pela poluição provocada pelo esgoto doméstico não tratado, o qual, gradualmente, foi tornando as praias do interior da Baía impróprias para o banho (BRITTO, 2003).

As passagens acima retratam aspectos daquilo que pesquisadores críticos à ideia do "desenvolvimento a qualquer custo", principalmente aqueles que seguem a corrente da Ecologia Política, chamam de "modernização ecológica", ou "paradigma da adequação". Nesta concepção, uma das características é que o projeto/intervenção técnica a ser executado assume lugar central, sendo apresentado de forma inquestionável e inexorável; em contrapartida, o meio ambiente é percebido como externalidade que deve ser modificado para atender aos objetivos do projeto (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005).

Figura 10: Paisagem Baía de Guanabara, final da década de 1990.

Fonte: Negreiros (2011)

Em meados do século XX, um fato bastante relevante foi a transferência do governo federal do Rio de Janeiro para Brasília, quando então o antigo Distrito Federal tornou-se estado da Guanabara. Anos mais tarde, em 1975, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro criou o novo estado do Rio de Janeiro e um novo município capital, a cidade do Rio de Janeiro, que passou a conviver com a escassez de recursos para os encargos assumidos. Trata-se de uma situação muito diferente do que acontecia antes, pois, como Distrito Federal e depois estado da Guanabara, o Rio dispunha de uma quantidade razoável de recursos federais

e estaduais. Além de perder funções administrativas em 1960, em 1975 a cidade perdeu os recursos de estado.

Convém ressaltar que foi no contexto da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em agosto de 1975, que foi criada a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), após ter absorvido a companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro (SANERJ). É importante lembrar este fato, pois, desde então, a CEDAE é a principal empresa usuária de água na RMRJ, tanto no que tange à captação de água, quanto ao lançamento de esgoto (retornaremos à questão da hegemonia da CEDAE no final deste capítulo).

Fato marcante da história da Baía de Guanabara no século XX foi quando no início da década de 1990, do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, financiado pelo Banco Mundial e pelo Japan Bank for International Cooperation (JIBIC). Britto (2003) lembra que este foi apresentado como um dos maiores conjuntos de obras de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, tendo por objetivos gerais recuperar os ecossistemas ainda presentes no entorno da Baía de Guanabara e resgatar, gradativamente, a qualidade das águas e dos rios que nela deságuam, através da construção de sistemas de saneamento adequados.

Para Sanches (2000) o fato do Rio de Janeiro ter sido sede das Conferências das Nações Unidas do ano de 1992 (popularmente conhecida como “Eco 1992”) mobilizou o governo estadual, estimulou a criação da Comissão de Gerenciamento de Projetos Especiais para a Bacia da Baía de Guanabara, substituída em dezembro de 1991 pelo Grupo Executivo da Despoluição da Baía de Guanabara (GEDEG). Porém, o novo conjunto de obras e serviços preparatórios para a Eco-92 só poderia ser executado se obtivesse financiamento internacional. E só poderia obter financiamento se aceitasse os condicionamentos dos organismos internacionais (SANCHES, 2000).

Neste contexto, ao serem contatados, os técnicos do BID no Brasil, que estudavam projetos de saneamento básico para o país e para o estado do Rio de Janeiro, viram no conjunto de obras e atividades apresentados pela superintendência uma possibilidade de interação entre meio ambiente e desenvolvimento. Nesta ocasião o BID ainda não contava com um departamento de meio ambiente plenamente instalado; as carteiras de financiamento mais próximas eram as de saneamento e planejamento urbano (SANCHES, 2000).

Contudo, este programa teve uma efetividade muito baixa, sobretudo se analisado sob o viés do volume de recursos investidos pelos agentes financiadores externos[111] (BRITTO, 2003; SANCHES, 2000; VIEIRA, 2009).

Em que pese a importância do PDBG no contexto metropolitano, vale a pena retomar neste momento a discussão sobre os sinais da crise instaurada com a transferência da capital para Brasília, devido aos impactos profundos nas políticas públicas urbanas adotadas a partir daí. No início dos anos 90, com o agravamento da crise de endividamento do Estado brasileiro e o colapso do planejamento urbano estatal, as iniciativas de planejamento urbano subsequentes a este contexto passaram por um período de descrédito e desvalorização (PIRES, 2010). Em 1993, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) resolveu, inspirada no modelo de planejamento urbano de Barcelona, firmar um acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e Federação das Indústrias (FIRJAN), para promoverem juntas o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ)[112]. Assim, este documento foi elaborado apostando que esta estratégia iria contribuir para reverter o quadro de agravamento da crise urbana e a perda de investimentos, recolocando a Cidade em termos globais, inserindo-a em termos competitivos, em condições de atrair investimentos públicos e privados (PIRES, 2010). Dessse modo, estavam dadas as condições para que se estabelecessem com toda a força, na cidade do Rio de Janeiro, os pressupostos do modelo neoliberal de planejamento, a fim de que fosse reforçada a "vocação olímpica" da cidade e criados investimentos visando à atração de megaeventos.

---

111 Segundo informações obtidas no site da SEA, no encerramento oficial do PDBG, no ano de 2006, tinham sido gastos US$ 760 milhões, em valores nominais (sendo US$ 349 milhões de recursos financiados pelo BID; US$ 163 milhões, pelo BIC; e US$ 248 milhões, pelo Governo do Estado, como contrapartida). In: http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1455729. Consulta realizada em 30/04/2013.

112 A título de ilustração, vale a pena registrar que a prefeitura municipal elaborou e começou a desenvolver o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro visando orientar as ações da administração para metas, estabelecidas no médio e longo prazo, envolvendo aspectos sociais; o desenvolvimento econômico; a inserção competitiva da cidade no contexto da globalização; e a qualidade do meio ambiente. Lago (2009) ressaltou que, neste contexto, as inter-relações sociais, econômicas e políticas da capital com os demais municípios do entorno são muito intensas, trazendo diversos impactos sobre o desenvolvimento das políticas públicas da região, sobretudo no que diz respeito aos serviços de saúde, educação, transporte e cultura, além da oferta de empregos, bastante concentrada na capital. Assim, um dos principais problemas na concepção do plano estratégico que foi elaborado residia exatamente no fato de não considerar os problemas sociais e institucionais decorrentes da dimensão metropolitana (LAGO, 2009).

Segundo esse modelo, a presença de um generalizado sentimento de crise[113] na cidade era o pressuposto indispensável para o estabelecimento do "consenso" em torno de um projeto "estratégico" de desenvolvimento (GUSMÃO, 2009)[114]. Para Vainer (2000), se durante um extenso período o debate referente à questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos e racionalização do uso do solo, a nova questão urbana se traduz na problemática da competitividade urbana - a cidade apresentada como uma empresa, uma pátria e uma mercadoria. Assim, a cidade se apresenta como uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda (VAINER, 2000). Para tanto, os consultores internacionais de planejamento estratégico de cidades indicam que sediar megaeventos é uma eficiente ação de marketing urbano internacional e atração de investimentos públicos. Sobre isto, o próprio prefeito carioca, Eduardo Paes, confirma:

> Tudo o que a gente faz como se fosse coisa da Olimpíada, de olímpico não tem nada. Os dois maiores eventos esportivos do mundo servirão, assim, de pretexto para realizar intervenções urbanísticas num curto espaço de tempo, numa escala comparável somente à gestão de Pereira Passos, o prefeito do início do século passado, que alçou o Rio à condição de Cidade Maravilhosa (A Lição..., 2013. Pag. 40).

Nesta mesma reportagem, o RJ é apresentado como um exemplo a ser seguido pelas outras metrópoles do país, e enaltecido por ser a cidade, capital de estado, que mais recebe investimentos em todo mundo. Contudo, lembrando que o nosso objeto de estudo abarca toda a RMRJ, convém pontuar o protagonismo que a capital, de forma preponderante, recebe

---

[113] Lago (2009) explica que uma das particularidades do Rio de Janeiro frente às demais metrópoles brasileiras é sua histórica crise econômica, que se iniciou muito antes da chamada "década perdida". Desde os anos 40 a região vem perdendo posição relativa em relação a São Paulo e, posteriormente, a outras regiões, valendo destacar os efeitos negativos da mudança da capital para Brasília em 1960.

[114] Artigo publicado pela Revista Época (2013), intitulado "A Lição que vem do Rio", retrata bem o "entusiasmo e a autoestima do carioca recuperados". "Desde que se tornou a primeira capital de um país europeu fora da Europa – quando o rei de Portugal Dom João VI se mudou para o Brasil, em 1808, fugindo das guerras napoleônicas –, o Rio de Janeiro é o principal cartão de visita do país. Esteve perto de perder esse protagonismo quando deixou de ser capital, em 1960, e quando passou a enfrentar índices altíssimos de violência urbana, nas últimas décadas do século XX. No século XXI, o outono do desalento se transformou em glorioso verão sob o sol carioca. O Rio deixou de sentir saudade do passado e voltou a olhar para o futuro. A impressionante reviravolta carioca traz várias lições para as demais metrópoles brasileiras. Deve servir de inspiração para paulistanos e natalenses, ludovicenses e manauaras, soteropolitanos e capixabas, brasilienses, florianopolitanos, curitibanos etc. (A Lição..., 2013, Pag 40)". Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Brasil/Especial/noticia/2013/03/licao-que-vem-do-rio.html.

frente a estes novos “investimentos olímpicos”, em detrimento de outro tipo de projeto que abarque toda a metrópole. Novamente percebemos que, assim como no projeto Pereira Passos, as ações relacionadas aos preparativos dos megaeventos se concentraram apenas na capital, fomentando assim as desigualdades sociais entre os municípios do entorno da Baía de Guanabara (RMRJ). Este fato merece destaque e será retomado neste texto, uma vez que as disparidades municipais são um fator de entrave ao comitê em estudo, pois o interesse e a igualdade de condições para participação dos representantes das prefeituras na gestão colegiada é condição *sine qua non* para o bom andamento dos trabalhos do CBH Guanabara, por exemplo.

3.4 Século XXI: a “Baía Olímpica” e a “Baía da Petrobrás”

Na verdade a particularidade do Comitê é a diversidade de problemas que convive dentro da Baía de Guanabara. É um momento onde o Estado, o município do RJ, estão sonhando alto demais. (Entrevista, representante do poder público estadual, fevereiro de 2013)

Em que pese o fato da poluição e da industrialização crescentes da Baía serem assuntos de interesse da mídia e da população fluminense, o surgimento de novos investimentos na cidade do Rio de Janeiro, principalmente aqueles ligados aos megaeventos e à expansão da indústria do petróleo e petroquímica na RMRJ, coloca o estuário ainda mais no centro das atenções, neste início de década de 2010. Observam-se, neste cenário, dois importantes usos da água se sobrepondo no espelho d’água da Baía de Guanabara, o “uso olímpico esportivo” e o “uso industrial”.

Com relação ao primeiro projeto, despoluir a Baía de Guanabara - chamada de “Baía Olímpica”[115] por representantes do poder público e usuários de água durante eventos e reuniões, este é um dos que compõem o chamado legado ambiental dos Jogos Olímpicos. O que se observa, então, é que o alardeado modelo “bem sucedido” de Planejamento Estratégico de Cidades possui relação direta com os aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos

[115] Além da mídia impressa e escrita, a autora deste trabalho participou de dois eventos relacionados à Baía de Guanabara (Seminário SOS Guanabara e reunião do CBH Guanabara, em janeiro e fevereiro de 2011 respectivamente) onde a expressão “Baía Olímpica” foi recorrentemente citada. Tal termo é evocado fazendo referência a uma série de metas a serem cumpridas para a adequada realização das provas Olímpicas na Baía.

da capital. O “otimismo fluminense” se deve, fundamentalmente, ao fato da cidade sediar alguns jogos e a final da Copa do Mundo, no ano de 2014, e os Jogos Olímpicos, no ano de 2016. Estes eventos possuem grande poder de atrair recursos e investimentos públicos e privados na cidade, em relação direta com inúmeras políticas governamentais que vêm sendo adotadas na capital fluminense.

Diante da grande expectativa a respeito dos “legados” que irão deixar na cidade, para além dos dias de realização dos megaeventos, bem como do montante de dinheiro investido na RMRJ nestes anos, fica mais fácil visualizar “os jogos de poder e o poder dos jogos” (GUSMÃO, 2012)[116]. Tamanha é a força política deste megaevento esportivo que, sob a alegação de tornar a Baía adequada para realização de esportes náuticos, o Estado conseguiu retomar antigos projetos de despoluição, inclusive alguns dos que foram duramente criticados, como o PDBG. Sobre isto, o secretário estadual do ambiente, Carlos Minc, afirmou no ano de 2013: “o PDBG estava tão queimado que o programa mudou de nome para Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)”. (EM 20 ANOS..., 2012)[117]. Sobre isto, temos as palavras do presidente da CEDAE, Wagner Victer (RIO VAI..., 2013):

> O presidente da Cedae explicou que o antigo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), iniciado ainda nos anos 80 e que consumiu bilhões de dólares em recursos, com resultados tímidos, já foi superado pelas ações atuais. “O PDBG original tinha um conjunto de obras com um nível de tratamento não tão profundo como o atual. As estações tinham um nível de tratamento primário só de 40% da carga orgânica. Hoje temos estações com nível secundário, que processam até 98% da carga orgânica. Em 2016, nós vamos entregar à população, aos turistas e aos atletas uma Baía de Guanabara muito mais limpa (RIO VAI..., 2013)[118].

Em que pesem o fracasso e o desperdício de dinheiro público que o PDBG logrou, sob o discurso de uso “Olímpico” das águas da Baía, uma série de novos investimentos econômicos e políticos está sendo retomada para o território. Assim como no PDBG,

---

[116] Segundo Gusmão (2012), “quando se converte em uma estratégia de desenvolvimento vinculada ao modelo de gestão empresarial da cidade, a produção do espetáculo esportivo se revela capaz de causar uma ampla mobilização de capitais econômicos, políticos, simbólicos e até mesmo jurídicos, que resulta em profundas rupturas e realinhamentos em múltiplas escalas nas diversas dimensões do espaço social dentro dos territórios onde são recebidos” (GUSMÃO, 2012. p. 259).

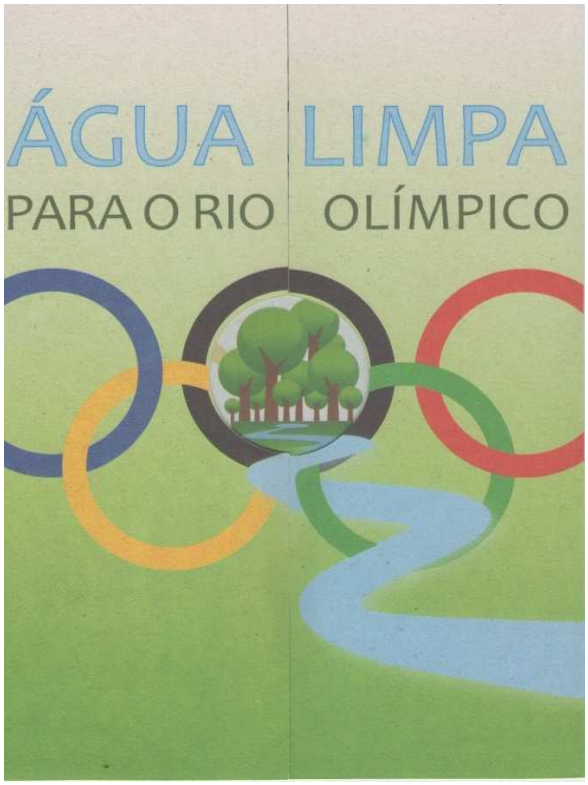
[117] Reportagem disponível no hiperlynk http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,em-20-anos-despoluicao-da-baia-de-guanabara-vira-esgoto,851258,0.htm. Acesso realizado em 01/05/2013.

[118] Reportagem disponível no hiperlynk http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-04/rio-vai-investir-r-2-bilhoes-para-despoluir-praias-lagoas-e-baia-de-guanabara-ate-olimpiadas. Acesso realizado em 10/05/2013.

novamente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concede empréstimo ao Governo do Estado para despoluição da Baía, desta vez são US$ 452 milhões. O próprio diretor do BID, ao ser questionado sobre isto em entrevista à BBC Brasil, admite que houve falhas em projetos financiados pela instituição, mas diz apenas que "nenhum projeto é perfeito, e que o banco também aprende com os fracassos"[119].

Segundo o site institucional da Secretaria Estadual do Ambiente (SEA), "faz parte dos compromissos olímpicos assumidos pelo Governo do Estado com o Comitê Olímpico Internacional (COI) para a realização das Olimpíadas do Rio a meta de se alcançar o saneamento de 80% da Baía de Guanabara até 2016". Sendo assim, é possível ver que a realização das Olimpíadas serviu de "pretexto" para uma série de projetos, já que agora o Rio de Janeiro é mais do que uma cidade qualquer, é sim o "Rio Olímpico", tal qual pretende apresentar o folder abaixo.

Figura 11: Folder campanha "Água Limpa para o Rio Olímpico"



Fonte: Secretaria de Agricultura e Pecuária, RJ. 2013

[119]Conforme matéria publicada no Jornal Estadão, em 22/06/2009, intitulada: "A gente aprende com fracassos, diz presidente do BID". Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,a-gente-aprende-com-fracassos-diz-presidente-do-bid,889941,0.htm. Acesso realizado em 21/06/2013.

A Baía de Guanabara é região chave para a implementação da política pública estruturante da SEA, denominada “Pacto pelo Saneamento”, que contempla o “Plano Guanabara Limpa” e o “Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara” (PSAM). Em maio de 2013, os investimentos previstos no Guanabara Limpa somavam pelo menos R$ 6 bilhões, incluindo desde obras de saneamento até restauração florestal nos rios que compõem a bacia hidrográfica[120].

O PSAM, lançado pelo Secretário Estadual do Ambiente, Sr. Carlos Minc, em abril de 2011, previa a aplicação, até 2016, de R$ 1.3 bilhões em obras de esgotamento sanitário e em projetos de saneamento nos 15 municípios do entorno da Baía de Guanabara[121]. Como contrapartida aos empréstimos realizados, o governo estadual prevê investir R$ 330 milhões do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM). O próprio CBH Guanabara colaborou com a liberação de recursos financeiros[122] obtidos da cobrança pelo uso da água (depositados no FUNDRHI) para a elaboração de planos municipais de saneamento, um dos principais objetivos do PSAM.

Com relação ao outro importante uso da água na Baía de Guanabara, o seu uso industrial, ressaltamos a forte presença de empreendimentos relacionados à indústria do petróleo e petroquímica, no entorno e espelho d’água, principalmente, e também à indústria naval, estaleiros e portos. O mapa abaixo ilustra alguns dos projetos em execução na RMRJ.

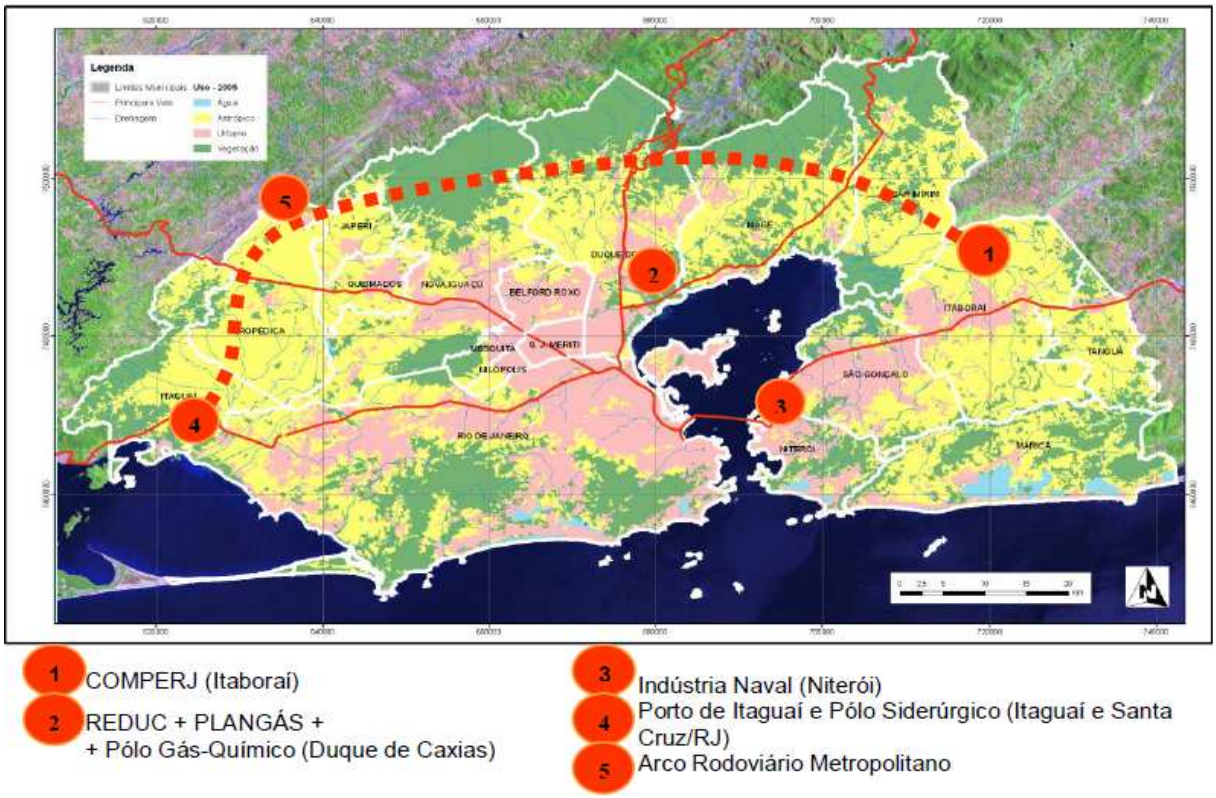
---

[120] Vide texto disponível no site do INEA. Programa Guanabara Limpa tem R$ 6 bilhões em investimentos. Publicado em 08/ 05/ 2013. Disponível em http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=2186. Consulta realizada em 10/05/2013.

[121] Em entrevista publicada, o presidente da Cedae, Wagner Victe, afirmou que esse trabalho conjunto permitirá que o Rio de Janeiro passe, até 2016, a tratar em regime secundário 16 mil litros por segundo, atendendo às metas estabelecidas pelo Comitê Olímpico Internacional (COI). Disponível em http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=835367.

[122] Esta autorização foi deliberada em uma plenária bastante polêmica, discutida no item 5.6 desta tese.

Figura 12: Empreendimentos estruturantes do governo fluminense.



Fonte: GovRJ 2007 apud Silva 2008.

Cabe lembrar que, nas últimas duas décadas, o litoral do estado do Rio de Janeiro se tornou a região petrolífera mais importante do país, e uma das mais importantes do mundo; mais precisamente uma faixa do oceano atlântico, defronte à costa do norte fluminense, entre a cidade de Cabo Frio e a foz do rio Paraíba do Sul (SEVA, 2013). Na RMRJ, especificamente, ficam a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), da Petrobrás, e a Refinaria de Manguinhos, de capital privado. Nas ilhas do interior da Baía de Guanabara, a Ilha Redonda, a Ilha d'água e a Ilha do Governador, localizam-se terminais de carga-descarga de produtos petrolíferos e parques de tanques com grande capacidade de armazenamento, ligados à refinaria REDUC. Desses terminais, saem dutovias recentemente construídas sob o mar da Baía, para ligar com a refinaria REDUC e com o novo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) (*Ibidem*).

Para Sevá (2013), a atividade petrolífera é marcante na paisagem da Baía de Guanabara, devido à presença dos vários estaleiros, navios e plataformas. Menos visíveis, mas igualmente relevantes para a indústria petrolífera, são os gasodutos e canalizações das empresas Comgás e GasRio, que distribuem gás natural para consumidores comerciais, coletividades e residências em muitos bairros do Rio, e para as mais importantes indústrias da RMRJ. Lembra ainda que, na capital carioca, estão sediados alguns órgãos que compõem o "cérebro" dessa indústria no país, tal como a Agência Nacional do Petróleo (ANP), além das sedes da Petrobras e da sua subsidiária de transportes, a Transpetro, e a sua subsidiária de comercialização, a BR Distribuidora.

Sobre o COMPERJ, este será o maior complexo industrial da América Latina, que ocupará uma área de 45 milhões de metros quadrados, localizada no município de Itaboraí, na RMRJ. Trata-se de um complexo de atividades petroquímicas voltadas, prioritariamente, à produção de resinas termoplásticas, a partir do refino do petróleo pesado produzido na bacia de Campos (CONCREMAT, 2007). Convém aqui lembrar que, dentre todas as atividades envolvidas na cadeia produtiva do petróleo brasileiro, a etapa do refino do óleo é uma das que possuem tecnologia mais defasada. Este fato assumiu dimensão catastrófica no ambiente e junto à opinião pública quando do acidente da Refinaria de Duque de Caxias, em 2000, o mais grave já ocorrido na baía de Guanabara, em decorrência do desgaste de oleodutos com manutenção precária (COELHO, 2002).

Para escoar a sua produção, está prevista a construção do "Arco Metropolitano do Rio de Janeiro", uma rodovia que irá ligar este empreendimento ao porto de Itaguaí, contornando o fundo da Baía de Guanabara, ambos, Arco e Porto, impactando diretamente o planejamento urbano e regional da metrópole fluminense.

Com a entrada em operação do COMPERJ, a população do Leste da Baía de Guanabara deverá atingir um patamar da ordem de três milhões de habitantes, até o ano de 2030 (COPPETEC, 2013), impactando diretamente a prestação de uma série de serviços urbanos. Para o suprimento da demanda futura de água, por exemplo, serão necessárias alternativas de abastecimento em caráter emergencial, visando complementar os mananciais atuais, principalmente porque a sua principal fonte de abastecimento, o Sistema Imunama Laranjal, produz a vazão de 5.500 l/s, enquanto a demanda atual é de 7.700l/s, ou seja, já trabalha com déficit (*Ibidem)*.

Analisando estes dois poderosos projetos – megaeventos e indústria do petróleo – percebemos que um ponto de convergência entre eles é a força política de que estão

instituídos. Neste caso, é notório o esforço político e financeiro para despoluir a Baía de Guanabara e, assim, honrar o compromisso assumido com o Comitê Olímpico Internacional (COI), de um lado. E por outro lado, é perceptível um empenho similar para consolidar ainda mais esta região hidrográfica como um polo da indústria do petróleo. Em muitos momentos, estes dois projetos governamentais, em princípio contraditórios (despoluir versus "industrializar"), confluem politicamente. Um exemplo concreto são os recursos financeiros de medidas compensatória do COMPERJ, investidos na despoluição da Baía[123], e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da REDUC, assinado em 2011, que prevê investimentos na ordem de um bilhão de reais em ações que contribuirão para sanear a Baía de Guanabara, dentre outros.

Porém, se na atualidade o uso industrial é marcante, há algumas décadas eram a pesca artesanal e industrial que marcavam a paisagem e a economia da parte interna da Baía de Guanabara. Nos seus vários manguezais, que ainda não haviam sido aterrados, muitos moradores viviam de caçar caranguejos e siris e de extrair ostras e mexilhões (SEVÁ, 2013). Os grupos de pescadores artesanais[124] que ainda resistem nesta atividade, na Baía de Guanabara, vivem em conflito permanente contra a apropriação privada e a poluição dos bens de uso comum que a indústria do petróleo e petroquímica fazem neste território (GIFFONI, 2012; SOARES, 2012; CHAVES, 2011).

Deste modo, convém reforçar que não são apenas os governantes e grandes empresários que possuem interesses no território da Baía de Guanabara, existem outros grupos sociais que interagem neste campo, interessados em perpetuar os usos habituais que ocorrem ali. Contudo, estes "outros" atores, muitas vezes, encontram-se em condições de desvantagem por não possuírem os capitais de poder necessários para disputá-la em igualdade de condições. Um exemplo são os pescadores artesanais da Baía de Guanabara, um grupo que sofre diretamente os efeitos da industrialização neste território e que tem sido alvo de ameaças

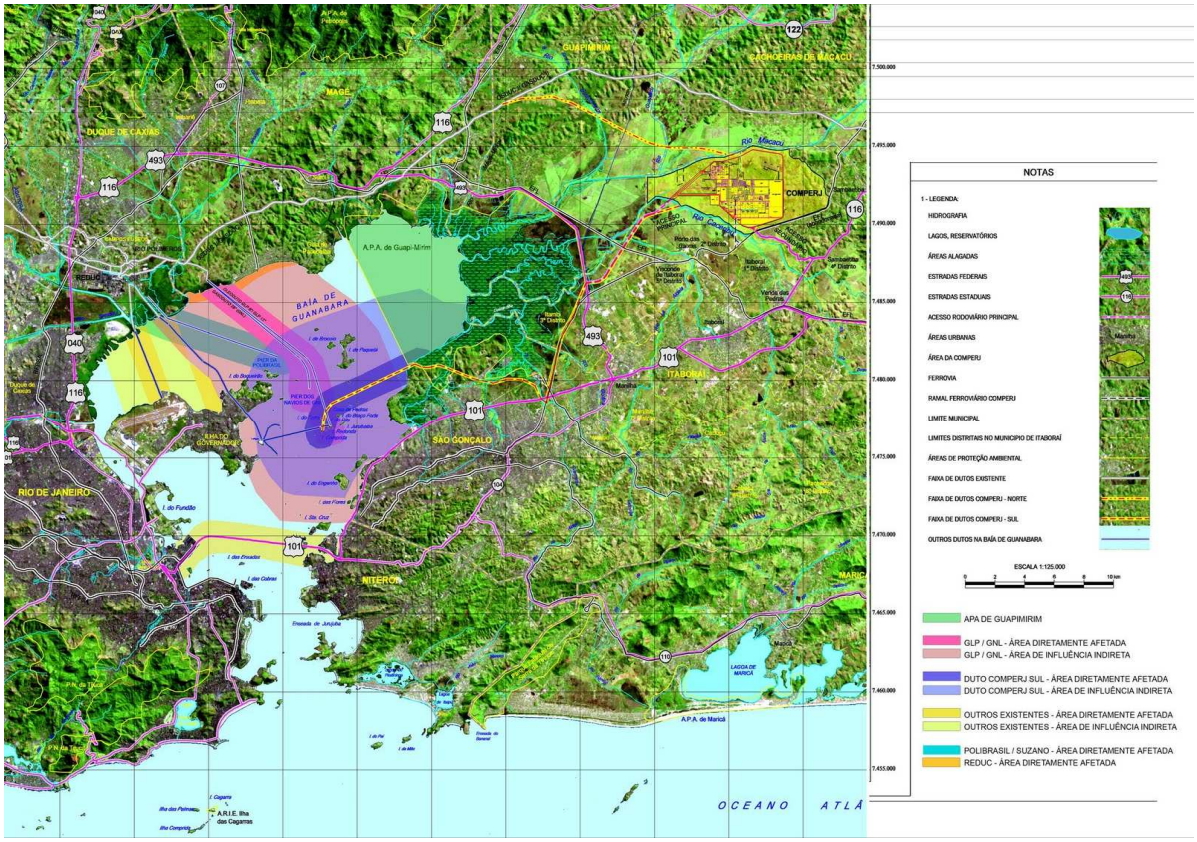
---

123 Cabe aqui citar o esforço da mídia em mostrar a Petrobrás como uma empresa preocupada com a responsabilidade socioambiental. No programa "Globo Mar", sobre a Baía de Guanabara, exibido no dia 10/05/2012, por exemplo, pouca ênfase foi dada às condições péssimas da qualidade da água e dificuldades da atividade pesqueira. Além do mais, nada foi dito sobre poluição/contaminação que as indústrias do petróleo instaladas tanto no entorno, quanto no espelho d'água da Baía, geram naquele ambiente. O único momento onde houve alguma referência à Petrobras foi quando a sua logomarca apareceu no uniforme de homens que faziam replantio de mangue na área da APA Guapimirim - uma atividade que visa colaborar com a recuperação ambiental daquela área, fruto de condicionante imposta pelo órgão licenciador do COMPERJ.

124 Na Baía de Guanabara, o principal grupo de pescadores que faz oposição e resiste aos efeitos indesejáveis das obras ligadas à indústria do petróleo e petroquímica é a Associação de Homens e Mulheres do Mar (AHOMAR).

e atentados por contestar e tentar impedir os projetos que inviabilizam a pesca nestas águas. A esta categoria[125] tem sido dado o papel de denunciar a apropriação privada deste território e lutar pela garantia das condições que permitam a reprodutibilidade das suas práticas sociais[126]. O mapa abaixo ilustra as áreas de exclusão da pesca geradas com a atividade intensa da indústria do petróleo na Baía. Este mapa é usado pelos representantes da Associação Homens e Mulheres do Mar como um instrumento de denúncia contra a apropriação privada e indevida da indústria do petróleo e petroquímica na Baía de Guanabara.

Figura 13: Mapa das áreas afetadas pelos empreendimentos da Petrobras na Baía de Guanabara



Fonte: Disponível em http://agenda21guapimirim.blogspot.com/2008/12/frum-agenda-21-guapimirim-comperj.html.

[125]Chamamos, neste momento, o grupo de 'Pescadores Artesanais da Baía de Guanabara' por categoria para representá-los como um grupo que possui uma profissão e territorialidade em comum. Para maior aprofundamento nesta questão, ver Chaves (2011).

[126] Para maiores detalhes, ver Pinto (2013) e Chaves (2011).

A partir deste mapa, os pescadores conseguiram ilustrar visualmente os impactos causados pela indústria do petróleo e petroquímica na atividade da pesca na Baía de Guanabara, uma vez que não sobrou espaço geográfico disponível para a relização da atividade no espelho d'água.

Para finalizar a "cronologia" dos usos e ocupação do território em estudo, ao longo dos últimos séculos, ressaltamos que é nesse contexto histórico, de mutações sociais e espaciais ligadas à industrialização e aos investimentos vultosos para uma (nova) despoluição, que a Baía de Guanabara vem sofrendo processos de intensificação dos usos de suas águas. Contudo, a garantia de acesso à água, bem como o tratamento dado aos usuários, varia de forma expressiva no contexto metropolitano, conforme será abordado no tópico a seguir.

3.5 A ecologia política da água no lado oeste da metrópole

Toda a efervescência de projetos e investimentos supracitados possui influência direta na direção que os fluxos da água na metrópole tomam. Ainda mais quando pensamos na situação atual de stresse hídrico vivido na RMRJ (COPPETEC, 2013). Neste contexto, cabe refletir sobre quais são as regiões beneficiadas, bem como quem são os atores que decidem para onde vai a água disponível.

Para refletir sobre a primeira parte da questão levantada, iniciaremos uma reflexão sobre desigualdades ambientais relacionadas com a água na RMRJ. Neste caso, um olhar mais atento sobre a Baixada Fluminense (lado oeste da RMRJ) retrata um exemplo marcante de inserção da água em processos de controle político e circulação de capital, influenciados diretamente por relações desiguais de poder de decisão em termos de acesso e uso da água[127]. Ele permite observar como a forma de ocupação do espaço urbano na sociedade brasileira contemporânea perpetua a desigualdade no acesso aos recursos naturais. Além do mais, no caso da água, as condições desiguais de apropriação não só acentuam as dificuldades de uso por uma parte da população, como também resultam em situações de maiores riscos associados ao uso do território para fins de moradia (FRACALANZA *et al*, 2013).

---

[127] Conforme descrito por Costa e Ioris (2011), Ioris e Costa (2009) e Ioris e Costa (2008), Carneiro (2008), Porto (2003), e outros.

Na Baixada Fluminense localizam-se cursos d'água intensamente poluídos, que deságuam na Baía de Guanabara (bacia hidrográfica dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí), fruto da presença de um parque industrial bastante complexo e da ausência de políticas efetivas de saneamento básico, ambos os fatos contribuindo de forma significativa para a poluição do estuário. Há ainda, nesta região, um problema histórico de "falta de água", em razão do abastecimento de água intermitente em muitos bairros e de "excesso de água", devido às recorrentes enchentes durante os meses chuvosos do verão.

Assim, neste tópico, os "fluxos da água" servirão como fio condutor para uma análise das situações tidas como de injustiça ambiental, vividas pelos moradores da região. Para tanto, realizaremos uma analogia entre as direções dos fluxos de pessoas e o fluxo de água que cruza o lado oeste da RMRJ.

Em um primeiro momento, destacamos a situação de dependência econômica da Baixada Fluminense em relação ao Rio de Janeiro e o seu papel de fornecedora de mão-de-obra barata para a capital, uma vez que a fraca economia local obriga grande parte dos seus moradores a realizarem longos deslocamentos em busca de emprego e renda (SIMÕES, 2006). Aqui cabe ressaltar que a cidade do Rio de Janeiro tem características especiais no contexto metropolitano devido à centralidade econômica e política que exerce frente aos demais municípios (LAGO, 2009). Neste caso, são os moradores da Baixada que sofrem o ônus de terem que se deslocar para trabalhar em locais distantes de sua residência, encontrando dificuldades diversas neste deslocamento de casa para o trabalho devido, principalmente, à precariedade do sistema de transporte público intermunicipal e engarrafamentos no trânsito em quase toda a RMRJ (fatos estes rotineiramente divulgados na própria grande mídia).

Por outro lado, quando observamos o deslocamento da água para abastecimento doméstico na região, o fluxo se inverte. Isto porque a população da Baixada está situada geograficamente nas proximidades do principal manancial de água da RMRJ, o Sistema Guandu, mas não se beneficia desta situação, uma vez que inúmeros bairros da Baixada Fluminense sofrem escassez crônica dos serviços de abastecimento de água (PORTO, 2002; IORIS e COSTA, 2008). Enquanto isso, nos bairros da zona norte, centro e sul da cidade do RJ, área considerada mais "nobre", cujos bairros são chamados de "fim de linha" pela CEDAE, por estarem distantes geograficamente das fontes de água bruta da Estação de

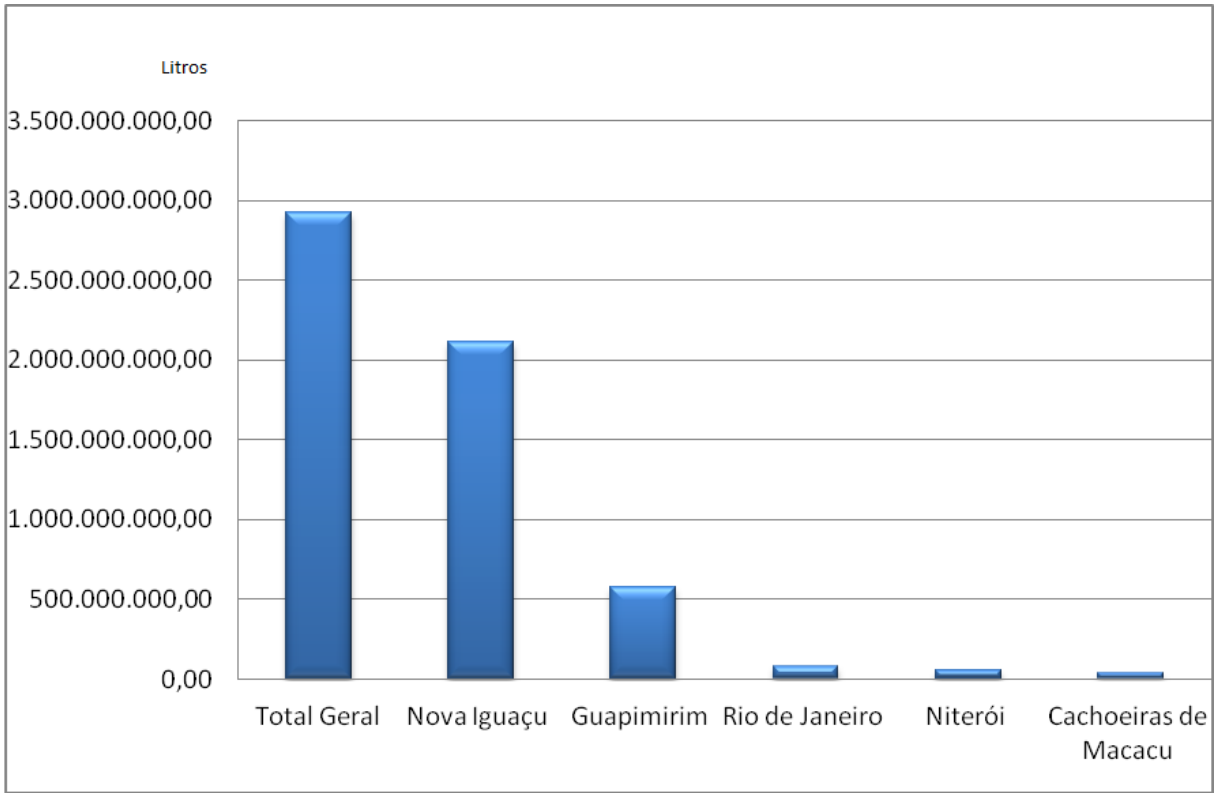
Tratamento de Água Guandu (ETA Guandu), dificilmente falta água[128] (COSTA e IORIS, 2010). Deste modo, a proximidade geográfica do principal sistema de abastecimento não é garantia de que a água chegará de maneira regular e com qualidade confiável nas residências.

Este exemplo nos mostra que é através das práticas de apropriação do mundo material, historicamente constituídas, que se configuram os processos de diferenciação social dos indivíduos, através da distribuição, acesso, posse e controle de território, fontes, fluxos e estoques de recursos materiais (ACSELRAD, 2004). Pode-se assim afirmar que os sujeitos, ou agentes sociais, são constituídos em função das relações que estabelecem no *espaço social* (BOURDIEU, 1999).

As tabelas abaixo confirmam esta situação: grande parte da água que abastece a Região Hidrográfica V (RMRJ) é captada em municípios da Baixada, mas o município que mais realiza lançamentos é o RJ. Ou seja, a água, que é pesada e requer uma logística complicada para se deslocar, captada na Baixada, serve para fomentar o protagonismo econômico da capital no contexto nacional e internacional.

Figura 14: Os Cinco Municípios com Maior Vazão de Captação de Água

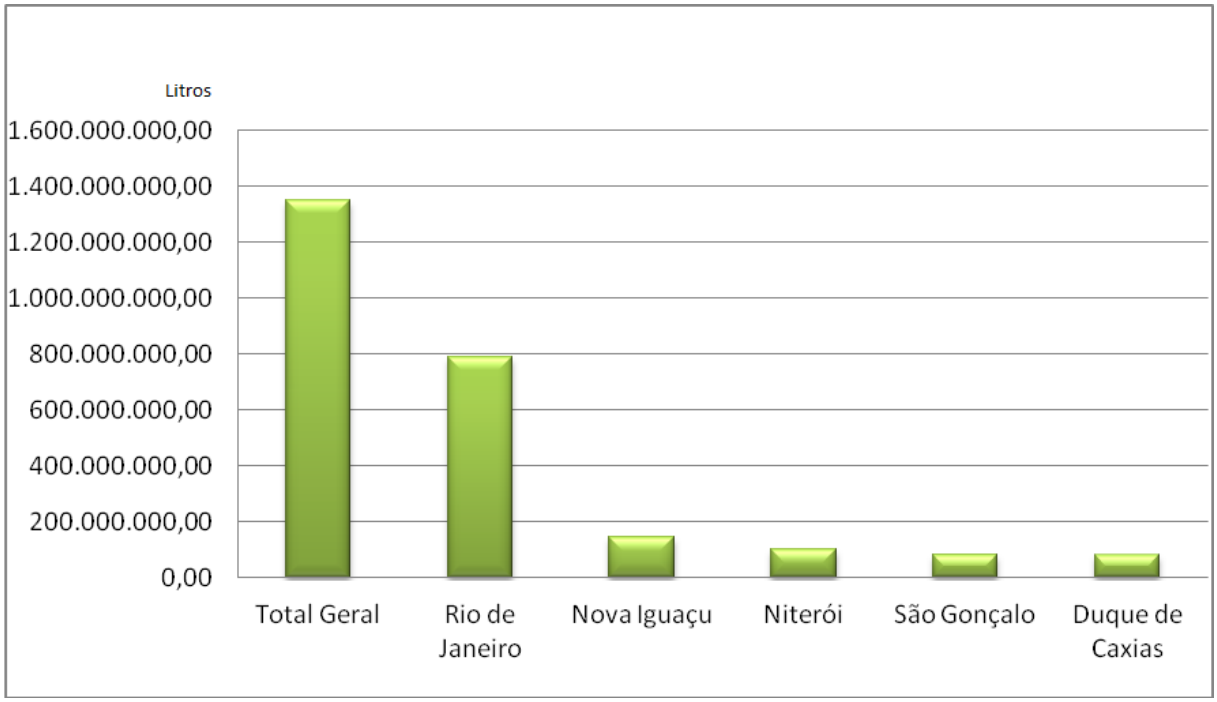
[128] Contudo, é preciso esclarecer que a relação "centro versus periferia" não se dá apenas entre Rio de Janeiro (capital) e a Baixada Fluminense. Isto porque, a própria Baixada não é um território homogêneo (vide Simões, 2006); logo, esta análise sofre profundas alterações na microescala quando se observa o perfil dos moradores por bairros nas cidades da Baixada Fluminense. O caso mais notório é o centro do município de Nova Iguaçu, que se destaca como uma "ilha" onde no ano 2000, por exemplo, 10% dos residentes economicamente ativos eram empregadores e 19% profissionais de nível superior, situação atípica do restante da Baixada (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005). Ainda sobre Nova Iguaçu, em 2008 foram lançados empreendimentos imobiliários de luxo, tais como o "Acqua Residencial", cujos principais atrativos de lazer demandam muita água, incluindo piscinas, cascatas, sauna, spa com hidro e ofurôs. Contraditoriamente, neste mesmo município, inúmeros bairros próximos sofrem com escassez crônica de água e abastecimento irregular. Percebe-se, assim, que o fato de morar em um condomínio de luxo, com abundância de água, pode representar distinção cultural e diferenciação social (BOURDIEU, 1997) dos demais moradores que convivem com o abastecimento de água precário, tanto no sentido da quantidade quanto com relação à qualidade do líquido que chega às casas. Isto porque, a posição de um agente no espaço social se exprime no lugar do espaço físico em que está situado, logo "o consumo mais ou menos ostentatório do espaço é uma das formas, por excelência, de ostentação do poder" (BOURDIEU, 1997).



Fonte: dados fornecidos pela DIGAT/INEA em fevereiro de 2013.

Aqui, vale reforçar que a zona oeste do Rio de Janeiro não é "produtora" de água, uma vez que o Sistema Guandu, localizado no município de Nova Iguaçu, é beneficiado com uma transposição de água do rio Paraíba do Sul. De todo modo, mesmo que artificial, é a Baixada Fluminense que abriga o principal manancial de água da metrópole. A próxima figura mostra a carga total de lançamento de efluentes dos principais municípios usuários de água.

Figura 15: Os Cinco Municípios com Maior Vazão de Lançamento de Efluentes



Fonte: dados fornecidos pela DIGAT/INEA em fevereiro de 2013.

Estas tabelas reafirmam o argumento dos autores ligados à Ecologia Política da Água, de que tanto a distribuição dos serviços que envolvem o saneamento básico, quanto as obras de infraestrutura em uma cidade, podem sinalizar (e fomentar) diferenciação social e de classe. Bourdieu (1997) afirma que a capacidade de dominar o espaço, principalmente apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados) que se encontram desigualmente distribuídos, depende do capital acumulado (econômico, cultural, social, e outros) que cada ator possui. Tal pressuposto confirma a necessidade de observação do quadro social, pois, de acordo com a abordagem adotada neste texto, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais e fluxos de recursos financeiros, através da ocupação desigual do espaço e da decisão a respeito de investimentos públicos[129] (SWYNGEDOUW, 2004).

Nestes termos, é preciso levar em conta que, quando se trata de analisar os problemas ambientais no meio urbano, é preciso ter em mente que as responsabilidades são parcialmente coletivas. Isto porque, certos agentes se encontram em posição privilegiada para interferir na

[129] E se fizéssemos uma comparação entre a capital fluminense e os municípios do lado leste da Baía de Guanabara, facilmente encontraríamos inúmeros exemplos de injustiças ambientais relacionadas com a água, uma vez que os municípios de São Gonçalo, Itaboraí, Magé e outros apresentam situação precária no que tange ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

dinâmica territorial, de forma mais atuante e com mais poderes do que outros[130]. Por ser "base da produção da diferenciação social dos indivíduos, a desigual distribuição de poder sobre os recursos configura assim as diversas formas sociais de apropriação do mundo material" (ACSELRAD, 2004, p. 15). De forma complementar, "o futuro das cidades dependerá, em grande parte, dos conceitos constituintes do projeto de futuro dos agentes relevantes na produção do espaço urbano" (ACSELRAD, 2009, p. 47. Grifo nosso).

E é justamente sobre os "agentes relevantes", ou seja, aqueles que detêm o poder de decidir para onde vai a água disponível, qual direção será tomada por seus fluxos na metrópole, o eixo condutor das discussões realizadas no próximo tópico.

3.5.1 O protagonismo da CEDAE na RMRJ

Vale reforçar que, em decorrência da "efervescência olímpica" e econômica da cidade, novas empresas surgem e o mercado de trabalho[131] torna-se bastante aquecido, fato este que potencializa a migração de profissionais de diversas áreas para a capital fluminense, principalmente, e demais municípios da RMRJ. Consequentemente, o mercado imobiliário também entra em franca expansão, com o lançamento de centenas de novos empreendimentos, majoritariamente localizados na região da Barra da Tijuca, área nobre que concentra grande parte dos equipamentos olímpicos. Tudo isto impacta diretamente a demanda e distribuição de água na RMRJ.

Para confirmar o aumento da demanda por água, o gráfico abaixo apresenta o aumento do número de empreendimentos que compõem o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos

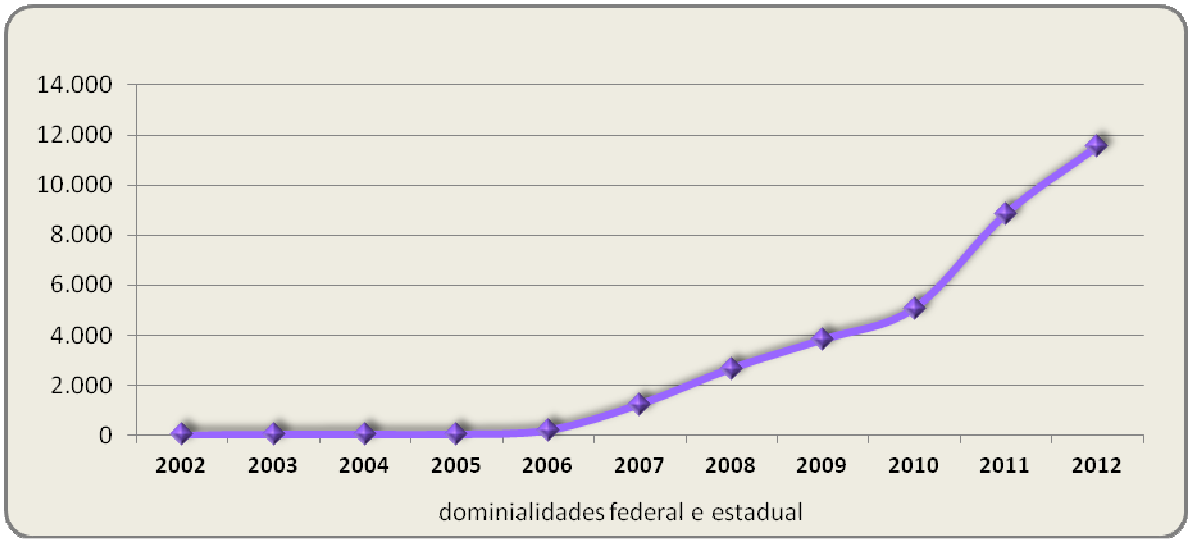
---

[130] Para Ioris (2010), é ilusória qualquer equivalência de tratamento entre indivíduos e classes sociais desiguais, como fica implícito na nova legislação brasileira de recursos hídricos, inspirada nos ideais rousseaunianos de liberdades universais. Isto porque, conforme exemplificou o autor, uma família que mora em uma área inundável e sem saneamento básico na periferia de um grande centro urbano, por exemplo, tem uma relação muito diferente com o ciclo hidrológico do que uma outra família que reside em uma área urbanizada e com serviços públicos bem mantidos, ainda que na mesma cidade.

[131] Ver Revista Exame, março de 2013, "Mercado 40 graus". Disponível em http://exame.abril.com.br/carreira/noticias/os-executivos-mais-procurados-no-rio-de-janeiro?p=1. Pesquisa realizada em 07/05/2013.

Hídricos (CNARH), ou seja, usuários que solicitaram a outorga de uso da água para fins de licenciamento ambiental, ou apenas regularizaram a sua solicitação junto ao INEA[132].

Figura 16: Evolução do CNARH no estado do Rio de Janeiro



Fonte: dados fornecidos pela DIGAT/INEA em fevereiro de 2013.

Cabe aqui reforçar que a pressão sobre a rede fluvial (descarte de esgotos e efluentes industriais) e a demanda pela produção de água potável como insumo, provavelmente, irão gerar conflitos de uso, uma vez que, dificilmente, será possível atender a todos os demandantes. Isto porque, conforme nos lembra Castro (2010), a vazão do rio Guandu continua a mesma e tais projetos, com investimentos públicos e privados, demandam enormes volumes de água. Historicamente, a transposição das águas do Paraíba do Sul para o Guandu significou a possibilidade de sobrevivência e expansão da cidade. No entanto, o quadro atual é incerto quanto à capacidade de suporte do atual sistema de abastecimento, em relação às possíveis demandas de água, e à diminuição da vulnerabilidade social quanto ao saneamento básico (CASTRO, 2010). De forma complementar, Carneiro (2013) lembra que,

> É oportuno citar que o estresse hídrico observado em 2003, que ameaçou o abastecimento da RMRJ, é um exemplo recente que deve ser considerado como um alerta para o estado do Rio de Janeiro. Os períodos de estresse hídrico no rio Paraíba do Sul tenderão a ocorrer em maior frequência, caso os arranjos alternativos para abastecer a Macrometrópole Paulista sejam

[132] Cabe lembrar que todos os usuários de água, com exceção daqueles que realizam captação em quantidade insignificante, ao regularizarem o cadastro no órgão gestor deverão pagar a "taxa" mensal da "cobrança pelo uso da água". Ver item 5.3 desta tese.

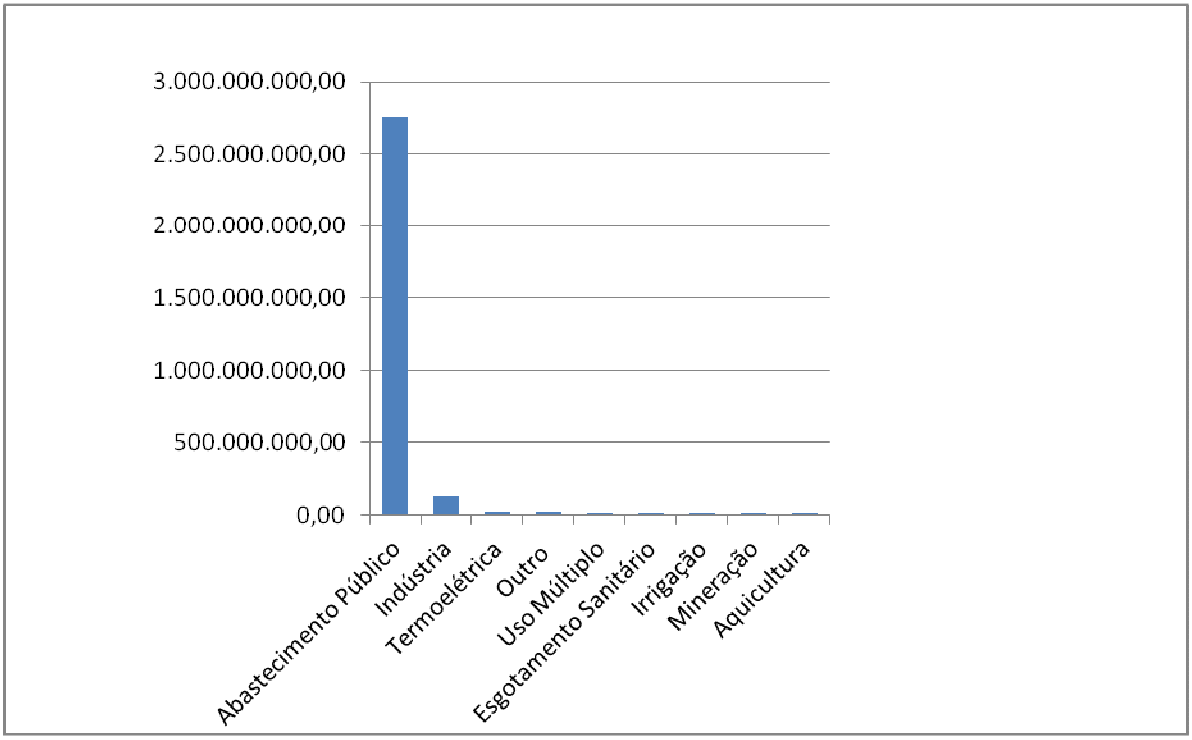
> implantados, comprometendo os usos na própria bacia e na RMRJ (CARNEIRO, 2013, p. 27).

Então, se o cenário não é favorável para garantir a demanda por água necessária para atender a toda a população e a todos os projetos em execução, com o agravante que a metrópole paulista também sofre estresse hídrico, necessitando lançar mão das águas do Paraíba do Sul, cabe refletir sobre a segunda parte da questão proposta no início deste tópico. Assim, se não há água disponível para atender a todos os demandantes da metrópole fluminense, quem são os atores com o poder de decidir quais áreas geográficas serão contempladas ou quais serão os projetos contemplados? Para tanto, utilizaremos novamente dados do cadastro de usuários de água, disponibilizado pelo INEA, para melhor visualizar quais são os principais setores usuários de água na RMRJ e como é a circulação dos fluxos da água na metrópole.

À primeira vista, foi notória a superioridade do setor "saneamento básico"[133], frente aos demais usuários.

Figura 17: Proporção da Vazão de Captação (m³) por Tipo de Uso da Água na RHV

[133] Saneamento básico envolve drenagem urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e controle de vetores, segundo a Lei do Saneamento Básico.



Fonte: CNARH, dados relativos a abril de 2012.

Ao verificar o nome das empresas cadastradas, verificamos que é a CEDAE - prestadora de serviços de abastecimento público e esgotamento sanitário, quem domina fortemente as operações de captação e lançamento de águas na RHBG.. Sediada na cidade do Rio de Janeiro, a CEDAE é uma sociedade anônima de economia mista e capital aberto, sem ações listadas em Bolsa de Valores, cujo acionista majoritário é o Estado do Rio de Janeiro, responsável pela gestão da Companhia e detentor de 99% do capital votante e de 99% do capital total. O restante do capital é pulverizado entre 648 acionistas privados, em sua maioria pessoas físicas (CEDAE, 2011).

A CEDAE garante o abastecimento de água a uma população de cerca de 13 milhões de pessoas, atende a 64 dos 92 municípios do Estado com abastecimento de água e obteve, em 2011, um faturamento médio mensal de R$ 293 milhões (CEDAE, 2011).

Deste modo, podemos afirmar que é a CEDAE quem define, em grande parte, os sentidos dos fluxos de água na metrópole. Ou seja, esta empresa, por sua atividade e grandeza, tem determinado, na prática, as maiores finalidades do uso da água Segundo dados da própria CEDAE, foi possível atender, com abastecimento de água, 86,3% da população dos municípios contratantes do serviço, e com relação ao esgotamento sanitário, 52,1% dos

usuários estão conectados à rede de esgoto. Ainda segundo dados fornecidos pela própria empresa, o índice de perdas de águas é da ordem de 31,2% (CEDAE, 2011).

Para Castro (2010), essas perdas são um crime ambiental. Se mais de 30% da água distribuída é perdida (consumo não faturado, vazamentos na rede, dentre outros), e o restante é alvo de disputa desigual, considerando o controle técnico e político da rede e dos fluxos de água, argumenta o autor, o controle político da rede técnica é uma forma de controle do território. Os próprios dados de atendimento total à população, da extensão da rede por municípios, de intermitências e paralisações evidenciam a luta pela água e os riscos aos quais os bairros mais periféricos e favelas, isto é, as classes sociais menos favorecidas estão submetidas (CASTRO e FERREIRINHA, 2012).

Além do mais, foi possível verificar, em nossos trabalhos de campo, a insatisfação da população dos bairros da periferia da Baixada Fluminense, com relação a esta empresa (IORIS e COSTA, 2009; COSTA e IORIS, 2010).

Vale citar que os representantes da empresa CEDAE, no CBH Guanabara, sempre participaram da diretoria deste colegiado, e desde dezembro de 2012 o Sr. Jaime Teixeira Azulay (funcionário da Companhia) ocupa a cadeira de diretor presidente do Comitê.

Nosso intuito, neste capítulo, foi apresentar características do territorio em estudo e suas redes de poder historicamente constituída. No próximo item, analisaremos a dinâmica da gestão participativa das águas na RHBG.

4 O COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA E A GESTÃO PARTICIPATIVA

4.1 Introdução

O intuito deste capítulo é analisar a gênese e a dinâmica da gestão participativa de águas na região hidrográfica da Baía de Guanabara, com foco na representação dos setores envolvidos na composição do CBH Guanabara.

Conforme discutido em capítulo anterior, desde o período colonial, a Baía de Guanabara se apresentou como um território disputado por diversos atores sociais, interessados em apropriar-se deste espaço geográfico e de suas águas para os mais variados fins. Já neste início de século XXI, os principais projetos ali incidentes são aqueles relacionados à expansão da indústria do petróleo e petroquímica, bem como a retomada de investimentos públicos para a despoluição das águas para fins olímpicos esportivos. No recém-criado site do CBH Guanabara, tanto o dinamismo econômico quanto o protagonismo do Rio de Janeiro no cenário internacional são apontados como "fatores motivacionais" para o Comitê exercer o seu papel institucional, além da necessidade deste trazer para si a responsabilidade da gestão de águas, conforme explicitado no site da instituição.

> Nesse contexto[134], é premente que o Comitê de Bacia – entidade designada por lei federal para permitir que sociedade, governo e empresas gerenciem a conservação e o uso dos recursos hídricos – mostre visão e poder de análise para cumprir sua missão (CBH, 2013).

---

[134] "*Grandes obras, como o Arco Metropolitano e o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), assim como o incremento das atividades ligadas ao setor de óleo e gás, incluindo a indústria naval, têm causado grandes impactos na dinâmica ambiental e econômica da Bacia. Em junho de 2012, o Rio de Janeiro sediou novamente um dos fóruns mais esperados pela comunidade internacional, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). A realização de eventos esportivos de expressão internacional – Jogos Mundiais Militares em 2011, Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016 – no território carioca, entre outros eventos, também é fator de pressão e cobranças por parte da sociedade (nacional e internacional) por melhor gestão para conservação e sustentabilidade ambiental*". Consulta realizada no site www.comitebaiadeguanabara.com.br. Em 04-03-2013.

Visto sob este ângulo, é grande a expectativa na atuação do Comitê; de forma geral, é esperado que ele tenha poder político suficiente para intervir nas decisões ligadas ao licenciamento ambiental dos novos empreendimentos e na alocação de recursos dos investimentos públicos para a despoluição das águas. Ou seja, que ele atue como um protagonista no campo da gestão de águas.

Para melhor compreensão da dinâmica da gestão dita participativa, no âmbito do CBH Guanabara, lançaremos mão do método etnográfico aplicado a instituições. Neste capítulo, realizamos um histórico do Comitê para, em seguida, focarmos nos mecanismos que envolvem a "representação" dos segmentos participantes.

4.2 Breve histórico do CBH Guanabara

"O comitê começou a dar os seus primeiros passos junto com os maiores problemas com que ele poderia se defrontar"
(Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2008).

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

A mobilização inicial visava à formação de dois comitês independentes, uma vez que as respectivas características hidrográficas e socioeconômicas são marcadamente diversas. Contudo, as ações no lado oeste tiveram um avanço muito mais tímido se comparadas às realizadas na zona leste. Isto porque os documentos de solicitação de formação de um comitê para o lado oeste da Baía de Guanabara, entregues no CERH, foram perdidos e o processo arquivado por duas vezes, conforme relatado por um membro de organização da sociedade civil.

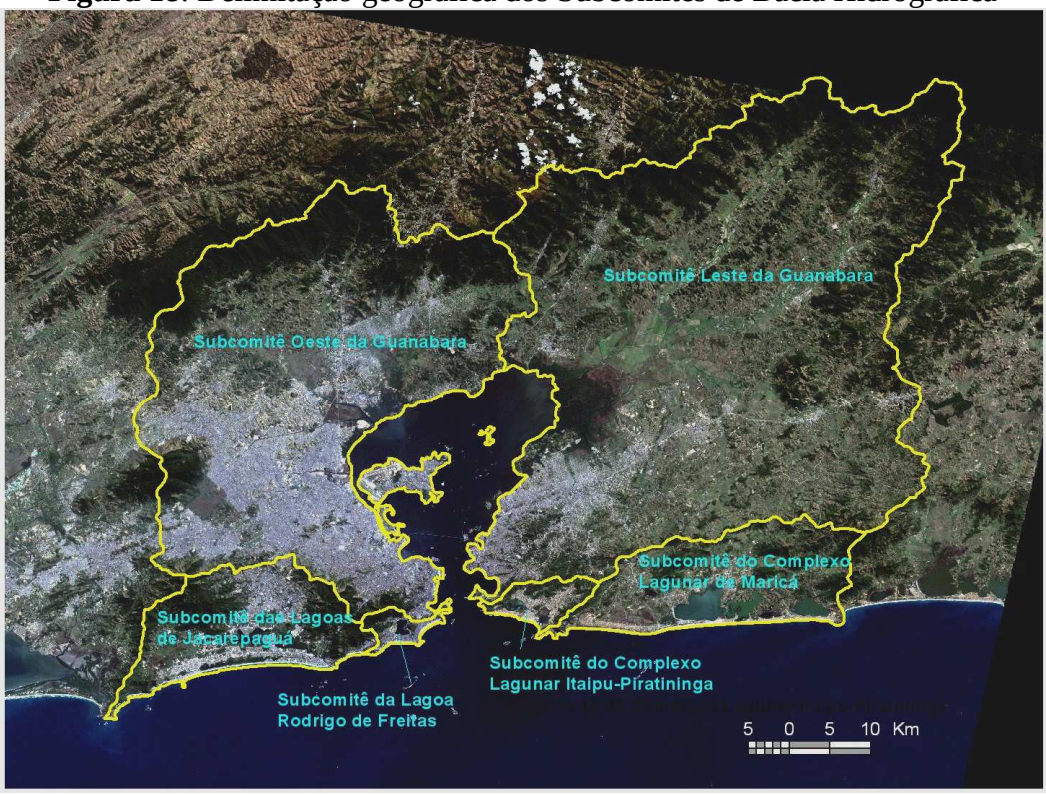
Já o lado leste realizou várias reuniões e criou uma Comissão Pró-Comitê do Leste da Guanabara e, em 2002, foi realizado um seminário para discutir os principais problemas do Leste da Guanabara. Participaram deste evento representantes do setor público, dos usuários de água e da sociedade civil, e o resultado foi a elaboração do documento "Carta do Leste". Em novembro de 2003, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em sua 7ª reunião Ordinária, aprovou a criação do Comitê do Leste da Guanabara. Contudo, para a surpresa de ambos os grupos, no ano de 2005 a governadora publicou o seguinte decreto:

> ART 1º - Fica criado o Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, integrado ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos.
> §1° - A área de atuação do Comitê compreenderá a totalidade das bacias hidrográficas contíguas drenantes para a Baía da Guanabara, para os sistemas lagunares de Jacarepaguá e Maricá e para as áreas costeiras adjacentes situadas, em sua totalidade ou em parte, nos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Nova Iguaçu, Belfort Roxo, Magé, Petrópolis, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, São Gonçalo, Niterói e Maricá, limitando-se ao oeste com a bacia hidrográfica drenante para a Baía de Sepetiba e ao leste com a bacia hidrográfica da região dos Lagos (RIO DE JANEIRO, 2005. Grifo nosso).

Ou seja, no ano de 2005 o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu, oficialmente, o Comitê da Baía de Guanabara, expandindo a área de atuação para além do lado leste, incluindo as áreas do oeste, dos sistemas lagunares de Jacarepaguá, Lagoa Rodrigo de Freitas, Itaipu/Piratininga e Maricá-Guarapina.

Não é possível deixar de citar a diversidade regional, econômica e social existente nas bacias hidrográficas que compõem a RHBG, território sobreposto a uma metrópole com graves problemas relacionados às desigualdades sociais e políticas existentes entre os municípios que a compõem (LAGO, 2009). Como forma de agregar esta diversidade, e fomentar discussões regionalizadas, foram criados os subcomitês de bacia hidrográfica. Estes foram institucionalizados, em sua maioria, no ano de 2012. São experiências muito recentes, que buscam auxiliar no alcance de um maior protagonismo do CBH Guanabara, no campo de gestão de águas. São eles: i) Subcomitê do Sistema Lagunar de Maricá-Guarapina; ii) Subcomitê do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga; iii) Subcomitê Baía de Guanabara Trecho Leste; iv) Subcomitê Baía de Guanabara Trecho Oeste; v) Subcomitê Lagoa Rodrigo de Freitas; e vi) Subcomitê do Sistema Lagunar de Jacarepaguá. Sobre a natureza jurídica destes colegiados, verifica-se que estes são grupos consultivos e propositivos, com atuação nas sub-bacias hidrográficas. O mapa abaixo apresenta a delimitação geográfica destes organismos de bacia.

Figura 18: Delimitação geográfica dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica



Fonte: ECOLOGUS (2005)

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

Para melhor visualização dos participantes do campo da gestão participativa de águas na Baía de Guanabara, a tabela a seguir apresenta os nomes dos representantes que fizeram parte da diretoria colegiada ao longo dos anos.

Tabela: Membros diretoria do CBH Guanabara

	1° gestão 2006	**2007-2008**	**"Mandato tampão"** [135]	**2010 - 2012**	**2013 a 2014**
Diretor Presidente	**Prefeitura Itaboraí** Paulo Toledo	**Instituto Baía de Guanabara (IBG)** Dora Negreiros	**Instituto Baía de Guanabara (IBG)** Carlos Viveiros	**Prefeitura RJ** Carlos Alberto Muniz	**CEDAE** Jaime Teixeira Azulay
Vice presi-dente		Ecocidade José Miguel da Silva	Ecocidade Deusilene Soares	Ecocidade José Miguel da Silva	Prefeitura Municipal de Guapimirim Théo Ramos Silva
Diretor Secretário	Dora Negreiros Instituto Baía de Guanabara (IBG)	Prefeitura de Guapimirim Mauricio Abreu	Prefeitura de Guapimirim Mauricio Abreu	RJ Refresco José Carlos dos Santos Perrout	CCRON[136] Alexandre Carlos Braga
Diretor Administra tivo		SEA Manuel Sanches	CCRON Alexandre Braga	CCRON Alexandre Carlos Braga	INEA Glaucia Sampaio
Diretor Administra tivo		CEDAE Jorge Muniz		CEDAE Jaime Teixeira Azulay	Rede Greenbelt Ediel Caldas
Diretor Administra tivo				Pref. Cachoeira de Macacu Roberto Terranova Barbério	RJ Refresco José Carlos dos Santos Perrout

Fonte: documentos institucionais do CBH Guanabara

Analisando a tabela, percebe-se que, durante o mandato da primeira gestão do CBH Guanabara, de janeiro de 2006 a abril de 2007, ainda não existia o formato de diretoria colegiada estendida, com seis membros. Sendo assim, neste primeiro ano, o presidente escolhido foi o Sr. Paulo Toledo, representante da prefeitura de Itaboraí, e como secretária

[135] Segundo um dos nossos entrevistados, nestes anos o CBH ficou inoperante, pois devido à falta de um regimento interno que explicasse os procedimentos para substituição de membros que renunciassem ou assimissem cargos políticos, não era possível identificar quais eram os membros aptos a serem convocados para as reuniões. No segundo semestre de 2010, um novo "mandato tempão" foi colocado em prática, desta vez com o Sr. Carlos Muniz (representando a prefeitura do RJ) na coordenação geral do Comitê, para convocar uma nova eleição.

[136] Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói (CCRON)

executiva foi eleita a Sra. Dora Negreiros, representante da sociedade civil, ambos atuando na parte leste da Baía[137]. De acordo com as entrevistas realizadas, a composição da primeira diretoria se deveu ao fato das instituições representantes do lado leste da Baía terem se mobilizado com mais tenacidade para a concretização do CBH Guanabara. Além do mais, era no lado leste da Baía que iria se instalar o COMPER, empreendimento que na época estava em fase de licenciamento e discussão com relação aos locais de captação de água e lançamento dos efluentes. O projeto COMPERJ foi apontado como um dos maiores desafios que o Comitê teria que enfrentar, dada a magnitude do empreendimento e impactos relacionados com a água, tais como o enorme volume de água demandado para abastecer a indústria, a questão do lançamento dos efluentes líquidos e outros impactos associados ao aumento populacional na área do entorno.

Em abril de 2007, uma eleição foi realizada, sendo eleitos para os cargos principais da diretoria dois representantes da sociedade civil, a Sra. Dora Negreiros e o Sr. José Miguel da Silva. Nesta gestão, que durou de abril de 2007 a agosto de 2008, com base nas atas, percebe-se que os esforços se concentraram em:

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

ii) discussões referentes ao COMPERJ.

iii) empenho para conseguir acessar o dinheiro da cobrança pelo uso da água (retido no FUNDRHI).

Com base em nossas entrevistas e nas observações dos trabalhos de campo realizados em 2008, era visível o esforço pessoal de parte dos membros para que o Comitê deslanchasse e pudesse colocar em prática os instrumentos de gestão de recursos hídricos. Cabe aqui mencionar que, em sua fase inicial, a falta de um regimento interno consolidado para melhor nortear o funcionamento dos órgãos de direção, questões relativas à própria eleição e composição deste colegiado tornou-se um grave problema, que culminou com a paralisação do CBH por quase dois anos. Isto porque, diante dos problemas estruturais e políticos que o Comitê enfrentava, tais como a centralização das decisões no âmbito do órgão gestor [138] e a

---

[137] Durante o processo eleitoral para esta primeira composição, realizada em outubro de 2005, todos os inscritos e presentes no dia foram eleitos, com exceção de uma instituição que ficou como suplente no segmento Sociedade Civil. Com relação aos segmentos Usuários e Poder Público, não houve necessidade de escolha, já que os inscritos eram em menor número do que a representação prevista no Regimento Interno do Comitê. Assim, neste primeiro momento foram eleitos: i) 8 representantes titulares do segmento sociedade civil, mais um representante suplente, totalizando 9 entidades; ii) 3 representantes titulares do segmento Usuários de Água; e iii) 5 representantes titulares do segmento Poder Público.

[138] Sobre isto ver iten 4.3.1 e capítulo 5.

crescente desmotivação dos membros em razão da ausência de poder político para interferir nas decisões referentes aos usos da água (vide o licenciamento ambiental do COMPERJ, que não foi debatido, em profundidade, pelo CBH Guanabara) [139], em meados de 2008 o colegiado entrou em "crise".

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

No ano de 2008, intensificaram-se as dificuldades de alcançar o quórum mínimo necessário para que as reuniões acontecessem, além dos constantes atrasos para dar início às plenárias, ultrapassando em mais de uma hora o horário previsto. Tivemos oportunidade de acompanhar as reuniões no ano de 2008 e foi possível observar o quanto era complicado entender qual assunto estava em debate na plenária, tamanha era a confusão na condução da pauta e encaminhamento de dados[140].

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

---

[139] Pelas atas é possível perceber um claro posicionamento de alguns membros do CBH expressando insatisfação com relação à localização do COMPERJ. Deste modo, era nítido o anseio por um maior poder de intervenção do Comitê nas questões referentes à localização e licenciamento ambiental do empreendimento.

[140] Na ata da oitava reunião ordinária, publicada no site do Comitê, por exemplo, consta que: "*Ponto de pauta 1 – Apresentação da ata da sétima reunião ordinária - não foi lida nem aprovada; (...) Ponto de pauta 8 Solicitação da SERLA de utilização dos recursos do FUNDRHI para obras emergenciais em São José da Boa Morte, Cachoeiras de Macacu (cerca de 150 mil reais). A proposta defendida pelo Firmino foi muito questionada pelos presentes. Parece que não foi aprovada. Deve ser levada para a CT de estudos, projetos e gestão"* (CBH Guanabara, 8° reunião ordinária, agosto de 2008). Porém, observando atentamente este documento, percebemos que se trata de observações gerais realizadas por um membro da diretoria, e não a ata em si, conforme apresentado no site institucional do Comitê. De todo modo, estes comentários ilustram bem a falta de objetividade das reuniões e dificuldades para sua condução.

uma longa discussão sobre quais seriam as interpretações legais cabíveis para este tipo de situação.

Após estes acontecimentos, o Comitê se desestruturou e teve início um "mandato tampão", que teve como diretor geral o Sr. Carlos Viveiros, em substituição à Sra. Dora Negreiro, e como vice-diretora a Sra. Deusilene Soares, em substituição ao Sr. José Miguel. Porém, poucas ações aconteceram durante os anos de 2008, 2009 e 2010, sendo que as reuniões plenárias, "paralisadas" em agosto de 2008, só foram retomadas em novembro de 2010. Em nossas entrevistas, quando questionamos se o CBH Guanabara tinha paralisado as atividades neste período, recebemos como resposta:

> Eu diria que não ficou parado, não. Ficou meio sem saber quem é que se convocava, né? E aí criou-se uma espécie de... uma única câmara técnica e uma diretoria com um "mandato tampão" até provocar uma nova eleição. (Entrevista, representante sociedade civil, novembro de 2012).

Portanto, somente após uma nova eleição é que as reuniões plenárias [141] foram retomadas, em fevereiro de 2011. Assim, foi iniciada uma nova fase, ainda mais desafiante, pois o Comitê deveria, novamente, se reestruturar para buscar maior relevância e protagonismo no campo da gestão de águas.

Nesta nova composição da diretoria colegiada, assumiu a presidência do CBH um representante do poder público, o Sr. Carlos Muniz, vice-prefeito do RJ. Nas entrevistas, nos foi dito que esta escolha deu ao Comitê uma "*importância que ele não teve antes*"[142], um peso político para a diretoria do comitê. Representantes de usuários de água corroboraram com esta afirmação dizendo que, com a presença do vice-prefeito da capital fluminense[143], na condução do processo, ficou mais fácil justificar a relevância da participação dos empresários no CBH Guanabara e mobilizá-los para assumir as cadeiras que são a eles reservadas.

---

[141] Esta reunião deveria ter sido numerada como 10° reunião ordinária, já que a última plenária realizada, antes da paralisação, foi a de número 9. Contudo, devido a um equívoco, a numeração foi retomada de forma errada e consta em ata que "aos dezesseis dias do mês de novembro de 2010, às 14h30min, o Comitê da Baía de Guanabara deu início à XXª Reunião Ordinária". Informamos aos membros da diretoria sobre este erro, mas não obtivemos respostas.

[142] Relato oral, representante sociedade civil, novembro de 2012.

[143] Vale aqui reforçar a centralidade exercida pela capital do estado no contexto metropolitano. Para Lago (2009), além de ser a "ex-capital" do país, a cidade do Rio detém no âmbito do Estado a maior população, o maior orçamento, a maior parte das atividades econômicas, a maior rede de infraestrutura de serviços, e se constitui em uma das cidades de maior expressão cultural e política do país. Com efeito, sua dinâmica política se traduziu em um complexo desenvolvimento institucional da sua administração municipal, de difícil comparação com os demais municípios fluminenses.

Contudo, as expectativas em torno da figura do Sr. Carlos Muniz na presidência não se confirmaram. Numa reunião bastante polêmica e tumultuada, realizada em agosto de 2012[144], após uma discussão acalorada com representantes da sociedade civil, que participavam da plenária, o Sr. Muniz abandonou a reunião dizendo que não iria mais participar do CBH Guanabara[145] e que mandaria um representante da prefeitura do RJ para substituí-lo. Porém, este substituto não se apresentou ao CBH e o Sr. José Miguel assumiu a presidência do comitê até o final desta gestão, encerrada em dezembro de 2012, com novas eleições.

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

i) das doze reuniões plenárias, apenas uma não teve quórum;

ii) a diretoria mobilizou esforços para criar uma Entidade Delegatária (figura jurídica responsável por dar apoio técnico e operacional aos CBH's)[146];

iii) os Subcomitês foram implementados e passaram a ter certa regularidade de reuniões e atividades; além do mais, conseguiram encaminhar propostas e demandas para o Comitê;

iv) foi citada também a abertura dada às Câmaras Técnicas para analisar projetos de forma integrada com o Estado[147].

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

i) a centralização das ações no INEA;

ii) falta de transparência das decisões realizadas no âmbito da diretoria;

---

[144] Ver item 5.6.3 desta tese.

[145] Nesta reunião, a diretoria do CBH pleiteava a aprovação de um projeto, que necessitava da deliberação da plenária para autorizar repasse de recursos depositados na conta do CBH Guanabara, no âmbito do FUNDHRI. A exaltação se deu em função de questionamentos, realizados pelos participantes, quanto à legitimidade do projeto apresentado. Uma análise desta plenária será feita no item 5.6 desta tese.

[146] Com relação ao apoio operacional, o INEA, através do seu setor "Apoio aos Comitês", auxiliou o CBH-BG na contratação, através de licitação na modalidade carta convite, da empresa DINÂMICA, para operacionalização da Secretaria Executiva Provisória do Comitê da Baía de Guanabara. O contrato iniciado em abril de 2012, pelo período de seis meses, estendido até o mês de dezembro de 2012.

[147] Apenas projetos que pleiteavam dinheiro do FUNDRHI; e assim, era preciso autorização do CBH Guanabara (vide capítulo 5).

iii) ausência de informações e transparência na condução dos projetos que incidem na Baía de Guanabara;

iv) o fato do CBH ser muito dependente das posturas e encaminhamentos feitos no âmbito da diretoria;

v) ausência de prazos preestabelecidos para dar resposta aos memorandos apresentados pelos subcomitês e câmaras técnicas à diretoria;

vi) participação incipiente das prefeituras.

Este balanço final realizado pelos membros traz indícios do caráter "figurante" que o Comitê da Baía de Guanabara possui no campo de gestão de águas. Nos próximos tópicos deste capítulo, analisaremos parte dos argumentos citados acima, tendo como fio condutor desta discussão a questão da representação dos segmentos que compõem a gestão participativa, para um olhar aprofundado sobre a atuação de cada um destes setores.

4.3 A questão da representação

Já foi citado neste trabalho que os comitês de bacia, objeto em destaque deste capítulo, são os entes responsáveis por colocar em prática a gestão participativa dos usos múltiplos da água em uma determinada região hidrográfica. Somente são chamados de participativos devido a sua composição tripartite, destinando o mesmo número de vagas para os representantes da sociedade civil, usuários de água e poder público. Ou seja, a tarefa de regular os usos da água não ficaria, em princípio, exclusivamente na mão do Estado, ou de um determinado usuário, tal como acontecia durante os anos de vigência do Código de Águas. E é justamente devido a esta abertura à "participação" de outros setores nas decisões políticas que a gestão pode ser adjetivada como gestão compartilhada de poder, gestão colegiada, ou participativa, dentre outros nomes usados para designar a inclusão de um número maior de atores na cena da política de águas.

O CBH Guanabara já teve, ao longo de sua história, três versões de regimento interno. Na primeira versão, no ano de 2006, o plenário era composto por 24 membros, oito representantes para cada segmento (poder público, usuários e sociedade). Na segunda versão de 2007, previa-se um total de até 60 membros, 20 representantes para cada segmento. E em

2010, este número caiu para 45 membros, 15 representantes de cada setor. Cabe ainda mencionar que, neste documento, a questão da representatividade extrapola os aspectos institucionais, pois contempla também a "representação geográfica" para os membros da sociedade civil, tal qual apresentada a seguir.

> Art. 9º – O PLENÁRIO do COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA é constituído por quarenta e cinco (45) conselheiros com direito a voz e voto, e respectivos suplentes, distribuídos conforme descrito abaixo:
>
> I - USUÁRIOS DE ÁGUA – 15 (QUINZE) representantes titulares e respectivos suplentes;
>
> II – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE DOS RECURSOS HÍDRICOS - OSCIRHI's – 15 (QUINZE) representantes titulares e respectivos suplentes:
>
> III – PODER PÚBLICO (federal, estadual e municipal) – 15 (QUINZE) representantes titulares e respectivos suplentes.
>
> (...) § 4º - as vagas para as organizações da sociedade civil de interesse dos recursos hídricos (OSCIRHI's), previstas no inciso II deste artigo, deverão ser ocupadas por membros dos Sub Comitês das respectivas Sub-regiões Hidrográficas, conforme a distribuição abaixo e obedecendo à proporcionalidade da população residente:
>
> a) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Maricá – Guarapina,
>
> b) Um (1) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga,
>
> c) Tres (3) representantes da Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Leste.
>
> d) Cinco (5) representantes da Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Oeste.
>
> e) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar da Lagoa Rodrigo de Freitas.
>
> f) Dois (2) representantes da Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Jacarepaguá (CBH GUANABARA, 2010. Grifo nosso).

Mesmo que não seja o nosso objetivo principal realizar uma análise política aprofundada quanto à legitimidade, ou não, das instituições que compõem a plenária, a observação de cada um destes setores traz à tona questões relativas ao modo como os instrumentos de gestão de recursos hídricos estão sendo implementados. Sobre esta pluralidade de atores demandados, bem como os desafios envolvidos, Abbers (2010) ressalta:

> A transformação institucional envolve atores e instituições. Novas formas de agir dependem de pessoas que agem de modos diferentes. Podem ser mobilizadas por uma visão empreendedora do futuro, um compromisso a uma causa, uma experiência especial em outra área, uma capacidade pessoal. Mas o aparecimento na cena de pessoas motivadas e dedicadas à mudança não é suficiente: sua chance de sucesso depende do contexto maior de oportunidade política na qual atuam (Tarrow, 1995), das redes às quais conseguem acesso (Lin, 2001) e dos recursos políticos, econômicos e sociais que conseguem mobilizar (ABBERS, 2010. Pag. 8. Grifo nosso).

Para melhor compreensão das "oportunidades políticas" de que dispõe o Comitê, analisaremos questões relacionadas à atuação de cada um dos segmentos contemplados. Isto envolve um olhar atento sobre a rotina de trabalhos do comitê, sobre a capacidade que os grupos têm de interferir nas decisões, os interesses e as resistências que estão em jogo. Assim, nos tópicos a seguir, faremos uma análise de algumas características dos diferentes setores - poder público estadual e municipal, usuários de água e sociedade civil.

4.3.1 O poder público

> *"O poder público, ele não quer que a gente fique ali olhando o que ele está fazendo, é óbvio. Então ele não faz nenhuma força pra gente funcionar, nenhuma!".*
> (Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2008).

A representação do poder público, no CBH Guanabara, se faz presente principalmente através do INEA. Este órgão estadual é o responsável por dar apoio operacional e técnico aos comitês estaduais nos anos iniciais de amadurecimento destes colegiados, ou enquanto estes ainda não conseguirem formalizar uma Agência de Bacia, ou Entidade Delegatária - associação com personalidade jurídica capaz de acessar o dinheiro da cobrança pelo uso da água retido no FUNDRHI.

De acordo com o regimento interno, § 6º - As vagas destinadas ao Poder Público, previstas no inciso III deste artigo, deverão ser ocupadas conforme a distribuição abaixo: a) Doze (12) representantes, das Prefeituras dos municípios situados, na sua totalidade ou em parte, na Área de Atuação do Comitê; b) Dois (2) representantes do Poder Público Estadual, de organismos estaduais atuantes na região e relacionados com os recursos hídricos, indicados pela Secretaria de Estado do Ambiente; e c) Um (1) representante do Poder Público Federal

de organismos federais atuantes na região e relacionados com os recursos hídricos (CBH GUANABARA, 2010).

Apesar das vagas destinadas ao poder público envolverem representantes das três esferas de atuação, e das prefeituras deterem grande poder de intervenção no uso e ocupação do solo urbano - e por isto supõe-se que deveriam participar ativamente da gestão colegiada de águas, paradoxalmente, estas se mantêm alijadas do processo. Enquanto isto, o poder público estadual detém papel de protagonista no campo da política de águas, especialmente com relação aos instrumentos de gestão (ver capítulo 6), e toma decisões de forma unilateral, que repercutem diretamente na condução da atuação do CBH Guanabara.

Um exemplo da centralidade exercida pelo poder público estadual pode ser visto durante o processo de delimitação da região hidrográfica que atuaria como a escala de gestão para o CBH Guanabara intervir. Isto porque, conforme supracitado, durante o período de mobilização para o fortalecimento da gestão participativa de águas, a demanda apresentada pelos interessados foi pela criação de dois comitês de bacia distintos, um deles para o lado leste e outro para a vertente oeste da Baía de Guanabara. Contudo, em 2006, através de um instrumento de planejamento administrativo para controle das ações no espaço, o órgão gestor (a antiga SERLA) delimitou as dez regiões hidrográficas estaduais[148]. Sobre este ato autoritário, um representante da sociedade civil que participou do processo de formação do CBH explicou:

> A governadora assinou o decreto mas disse: vocês pediram um comitê de bacia só para o lado leste da Baía mas vão ganhar o lado oeste e mais duas regiões lagunares: a de Jacarepaguá e a de Maricá. (...) A proposta inicial era a de que seríamos um comitê com oito municípios e ganhamos um com dezessete. (fonte: Entrevista, representante diretoria do CBH Guanabara, julho de 2008).

Por outro lado, a explicação dada pelo poder público, na época, foi que este limite facilitaria a gestão no âmbito do INEA, tal qual descrito no trecho a seguir:

> A Baía da Guanabara é o caso mais complexo [se comparado aos outros comitês estaduais]. O comitê foi instalado e envolve, na verdade, sistemas hídricos que não têm interação. Aqui a região de afluentes da lagoa de Maricá e sistema lagunar de Jacarepaguá não têm nada a ver hidricamente com o estuário da Baía de Guanabara, mas colocaram todos na mesma região porque senão ia ficar uma coisa muito pequena aqui (referindo-se ao INEA), administrativamente falando (Fonte: Entrevista representante do Estado, INEA. Realizada em julho de 2008).

---

[148] Vide resolução CERHI RJ, 2006.

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

> A agenda do comitê é anacrônica no que diz respeito às necessidades da população. A população não está nem aí pra discutir coisas como, por exemplo, (pausa) o próprio nome Baía de Guanabara, visto que se falarmos sobre o rio Capivari, a população de perto deste rio participa. Contudo, se falarmos Baía de Guanabara, estas mesmas pessoas desconhecem que o rio em questão deságua na Baía. Tem muito pouca informação. Isto que eu questiono. (Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2008).

Além do mais, a extensão territorial dada ao Comitê foi apontada como um dos motivos que explicaria a crise atravessada em 2008.

> O lado leste consegue se mobilizar melhor do que o oeste. São realidades diferentes. E o comitê deu uma desandada, acho foi por causa do tamanho que ficou, pelas possibilidades, ou pelas poucas possibilidades, que a gente tem atualmente. São muitas as dificuldades, a burocracia é grande para você por em prática... (pausa). (Entrevista, representante dos usuários de água, junho de 2008. Grifo nosso).

Caberia ainda neste tópico analisar a centralidade exercida pelo INEA, no que tange à implementação e condução dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, principalmente Plano Diretor de Recursos Hídricos, Outorga e Cobrança pelo Uso da Água. Contudo, foi uma opção metodológica retornar a esta questão no próximo capítulo.

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

Para melhor compreensão deste aparente desinteresse, convém retornar a discussão para o processo de criação do CBH Guanabara, realizado de forma centralizada no governo estadual, desconsiderando tanto a relevância das prefeituras nesta questão quanto os anseios

levantados nas reuniões iniciais de mobilização social. Sobre este processo, foi-nos dito por um representante da sociedade civil que:

> Um elemento foi o processo de publicidade dessa montagem. Você tinha um grave problema, que se reflete hoje, que é o frágil envolvimento das prefeituras. Você não vê nenhuma estratégia de real envolvimento das prefeituras. Isso pode ser observado nas próprias reuniões do comitê de bacia. Na parte oeste da bacia, na Baixada Fluminense teve umas reuniões preparatórias e nós fizemos alguns questionamentos ali com relação a isso. A gente disse: "Olha, não tem prefeitura nenhuma aqui participando". Quer dizer, nenhum debate público sendo anunciado. (...) Mas a visão que prevalecia era assim: "Vamos fazer o comitê funcionar e logo depois a gente dá tipo um decreto que as prefeituras vão seguir." Triste! Prefeitura nenhuma vai ser obrigada a fazer qualquer coisa porque o comitê de bacia, por mais deliberativo que ele seja, deliberou isso. Isso não existe! Na prática de um processo institucional a gente sabe que isso não existe. É igual a qualquer Conselho Municipal Deliberativo decidir alguma coisa e a prefeitura não estar envolvida nisso. Não vai andar. (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, julho de 2008)

Com base nesta fala, podemos ressaltar duas questões importantes: em primeiro lugar, a ausência das prefeituras na fase de pré-construção do CBH; e em segundo, o protagonismo que estas possuem no que tange às ações de uso e ocupação do solo urbano[149].

Se a escala de gestão é a metrópole fluminense, a primeira observação a ser feita é que a RMRJ, historicamente, sempre foi muito polarizada economicamente em torno do município capital. Isto porque a capital concentra a maior população, o maior orçamento, a maior parte das atividades econômicas, a maior rede de infraestrutura de serviços, e se constitui numa das cidades de maior expressão cultural e política do país (RIBEIRO e BRITTO, 2013). Além do mais, os autores ressaltam a inexistência de uma maior articulação entre os municípios que integram esse território[150], uma vez que a maior parte destes enfrenta

---

[149] Vale aqui salientar o protagonismo dado à escala municipal na década de 1990, em função da maior autonomia política, econômica e legislativa consubstanciada na Constituição de 1988. Um exemplo são as Leis Orgânicas Municipais, antes função do governo estadual, que criava uma só lei para todos os municípios (CARDOSO, 2004). Cabe lembrar que o processo de municipalização levou à criação de tantas instâncias de participação que, no caso de municípios pequenos, particularmente, acaba esgotando os recursos humanos disponíveis e a possibilidade de representação das organizações existentes. Isso pode levar ao fortalecimento de determinados atores, por participarem de diversas instâncias colegiadas, ou ao simples esvaziamento do comitê, dada a sobrecarga dessas pessoas (CARDOSO, 2003).

[150] Para o Observatório das Metrópoles (2009), há na RMRJ uma forte fragmentação institucional e a inexistência de um projeto da gestão metropolitana. As instâncias e mecanismos mais efetivos de interação e de concertação entre municípios metropolitanos, no que concerne à gestão urbana e do território, são poucos e apresentam baixa eficácia. O órgão de gestão metropolitana, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), foi criado em 1975 e extinto em 1989, por exemplo.

seus problemas separadamente, negociando de forma isolada, quando necessário, com o governo do estado ou com o governo federal.

Em entrevista com o representante do INEA, este ressaltou a necessidade da apropriação do Comitê pelas prefeituras:

> Mesmo porque tudo o que a gente regula está na casa do município, está na base do município, porque é dentro do município. Um projeto que eu aporto recursos do comitê, por exemplo, vai ser instalado no município. Porém, o município quase sempre fica um pouco afastado. Então está acontecendo uma movimentação nos subcomitês locais para fazer reuniões setoriais, do poder público, e principalmente de envolver os municípios nessa participação (Entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2012).

Contraditoriamente, o próprio INEA cria eventos e reuniões específicas para os representantes das prefeituras; nestes as demandas são discutidas e resolvidas sem a necessidade do envolvimento destes nas reuniões do CBH Guanabara, desestimulando assim a participação dos municípios na gestão colegiada.

Em nossas entrevistas, quando perguntamos aos membros da plenária o porquê das prefeituras não se envolverem, obtivemos como respostas: i) o fato da pouca publicidade sobre o que é um CBH; ii) a ausência de produtos e/ou resultados, apresentados por este tipo de colegiado; iii) que os municípios têm corpo técnico reduzido, insuficiente para dar conta dos compromissos e atividades já assumidos; iv) que as reuniões plenárias, concentradas sempre na capital fluminense, dificultam e/ou desestimulam a participação dos outros municípios; v) o tempo de mandato dos partidos das prefeituras e a constante substituição do corpo técnico destas emperram a participação, pois é preciso tempo para entender a dinâmica de funcionamento, e vi) a existência de rixas partidárias entre as prefeituras.

4.3.2 A dependência do setor de usuários

> *”Se a lei diz que o uso prioritário da água é para o consumo humano, porque na região metropolitana não falta água para a indústria, mas falta para a população*?”
> (Relato oral, representante sociedade civil, reunião subcomitê oeste, agosto de 2012)

No tópico anterior, foi dito que cabe ao INEA dar apoio aos CBH’s enquanto estes se encontram em fase de estruturação. Contudo, apesar dos órgãos de gestão ambiental terem

incentivado a criação dos CBH's estaduais, a viabilização financeira para o funcionamento destes foi efetuada, em grande parte, pelo setor de usuários de águas.

Ao analisar os documentos e relatos de entrevistas, percebemos o quanto foi marcante a participação do setor de usuários de água para subsidiar a rotina de trabalhos do Comitê da Baía de Guanabara, nos seus primeiros anos. As empresas cederam desde espaço físico para o CBH se instalar, até computadores e funcionários para trabalhar em prol do colegiado. O trecho de uma entrevista com representante do setor de usuário, transcrita a seguir, confirma esta situação.

> A gestão participativa é positiva, com certeza. Apesar da gente ter ficado com a função de "rebocar", de "botar isso para frente", tá? A gente também ficou com essa... Os comitês formados, hoje a coisa está bem mais, vamos dizer assim, maturada. Mas no início quem tocou pra frente os comitês de bacia foram as indústrias, CEDAE, Petrobras, Furnas... A gente chegou ao ponto de ceder até local para o pessoal trabalhar. Local, computador... Tudo. Senão não andava. Na realidade, a gente não quer trabalhar assim. A gente quer que esse recurso da cobrança seja usado para isso. Não nós, né? Esse não é o nosso objetivo. Até porque a gente não tem nem tempo e nosso foco não é esse (Fonte: Entrevista representante dos usuários de água. Realizada em julho de 2008. Grifo nosso).

Contudo, convém refletir que esta situação é prejudicial à dinâmica de funcionamento do CBH Guanabara. Uma das repercussões desta situação é o abalo na autonomia que o Comitê deveria ter para a tomada de decisões frente aos conflitos de uso da água que surgem.

> No início do CBH, em 2007, eu lembro que quem tinha emprestado a sala para ser a sede do Comitê foi a empresa privada que ganhou a licitação de água em Niterói, que é a Águas de Niterói. E assim ficava um mal estar danado, porque a gente fazia reunião dentro de uma empresa que se beneficiava diretamente das decisões do Comitê. E aí parecia que ficava quase proibido discutir enquadramento de rios, discutir o Plano de Bacia, ou seja, eram umas reuniões "sem pé e sem cabeça", que as pessoas chegavam realmente às vias de fato lá, brigando e se destratando, e isso foi espantando aqueles que não estavam no processo, né? (...) Os anos se passaram e isso tudo parece que ainda não é responsabilidade do Comitê. (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012. Grifo nosso.).

Esta colocação mostra que, nos anos iniciais, foi claro o posicionamento de alguns membros do CBH contrários à localização do empreendimento COMPERJ[151], quando este ainda estava em fase de licenciamento. Contudo, o Comitê não teve nem de longe força política suficiente para interferir no processo. Fato relevante era a dependência que o Comitê possuía dos recursos oferecidos pela Petrobras para garantir o seu funcionamento. Nos anos iniciais do Comitê, havia também membros da sociedade civil, alguns participantes da diretoria, inclusive, que desenvolviam projetos de educação ambiental patrocinados por esta empresa do ramo de petróleo. Neste caso, é questionável a autonomia que estes representantes possuíam para questionar a hegemonia da indústria do petróleo e petroquímica, no que tange ao uso da água da RHBG.

Outros pontos passíveis de registro referem-se à dependência do "ritmo" que as empresas patrocinadoras desejam dar aos comitês, fato este que também interfere no papel que o CBH vai desempenhar no campo de gestão de águas, conforme pode ser visto no trecho abaixo:

> A secretária executiva relatou as dificuldades para a instalação efetiva da Secretaria, que envolvem os entendimentos entre três empresas usuárias das águas e a SERLA. Mesmo contando com a boa vontade de todos, somente hoje teve notícias sobre a entrega dos móveis e equipamentos fornecidos pela Schincariol para a sala emprestada pela empresa Águas de Niterói. O representante da REDUC informou que permanece a oferta da contratação de um técnico para a Secretaria Executiva e que esta contratação deverá ser feita pelo COMPERJ, o que está atrasando o processo (Fonte: Trecho Ata da Quarta Reunião Ordinária do Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e de Jacarepaguá. Realizada no dia 6 de dezembro de 2006. Grifo nosso).

Além do mais, é possível afirmar que as empresas não investem "gratuitamente" na gestão colegiada, e não se trata de uma relação neutra, pois há sempre interesses mais amplos ao se estabelecer este tipo de parceria. Foi um representante da indústria do petróleo quem nos confirmou, de forma pouco sutil, que vê o apoio ao Comitê como um "investimento".

---

[151] Na leitura das atas dos anos de 2006 e 2007, é possível verificar ainda preocupações relacionadas com os efeitos sinérgicos que um empreendimento de tal porte poderia causar na metrópole, dentre eles questões relacionadas aos impactos no sistema viário intermunicipal, no saneamento básico, no aumento populacional, nas condições de trabalho durante a fase de obras, além de preocupações relativas aos outros projetos e negócios que viriam a reboque do Complexo Petroquímico.

> Vamos pro lado empresarial, né? Uma empresa, ela tem que se sustentar. E os seus insumos também têm que ser sustentáveis. Quando você analisa a sustentabilidade, você analisa vários cenários, né? Ou seja, escassez, custo... E, na questão da água, com certeza, tá sinalizado o aspecto de custo, né? Quanto mais escasso, mais caro vai ficar, ok? A tanto que, quando a gente participa de um comitê de bacia, quando a gente apoia um comitê de bacia, quando a gente apoia um comitê de bacia com recurso, na realidade não é um custo, é um investimento. Por que, né? A empresa precisa daquele recurso, da manutenção daquele recurso. (Fonte: Entrevista representante dos usuários de água. Realizada em julho de 2008. Grifo nosso).

O interesse do segmento de usuários de águas é tão expressivo que foi criada uma Rede Indústria de Recursos Hídricos do RJ[152], assim como existe também uma rede em nível nacional[153]. Deste modo, é possível perceber a articulação existente entre os usuários de água do setor empresarial e os esforços na apropriação dos espaços nos comitês de bacia.

Deste modo, não causa estranhamento ver o protagonismo dos usuários de água também na composição do quadro de entidades que irão fazer parte da associação "Águas da Baia de Guanabara", para atuar como entidade delegatária do Comitê[154], cujo estatuto foi aprovado na plenária extraordinária realizada em junho de 2012. Na reunião ordinária do CBH, realizada em setembro de 2012, este assunto entrou em pauta e foi esclarecido que a diretoria havia enviado uma carta convite para algumas empresas participarem desta associação.

Sobre este ponto, representantes da sociedade civil questionaram o fato de terem sido excluídos do convite para participar da Entidade Delegatária. Esta polêmica girou em torno do fato de constar na aprovação do estatuto da Associação Águas da Baía de Guanabara que é direito do associado definir a cota a ser paga pelos associados, destinada ao custeio e ao bom funcionamento da Associação, e sua frequência. E também porque foi estimado em quarenta mil reais mensais o custo de funcionamento de um escritório com quatro funcionários. Foi informado ainda que os associados (empresários representantes do segmento usuários de

---

[152] Esta rede estadual realizou a sua primeira reunião em março de 2013, na sede da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

[153] Segundo publicação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Rede de Recursos Hídricos da Indústria foi criada em 2009, é formada pelas 27 federações de indústrias dos estados e associações setoriais e coordenada pela CNI – define seus posicionamentos frente às políticas públicas e dissemina boas práticas de uso eficiente da água. Ressalta ainda que o setor industrial também participa ativamente da implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, com representação em todos seus colegiados – Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica (CNI, 2012).

[154] Entidade com personalidade jurídica responsável por gerenciar o dinheiro retido na conta do FUNDRHI, recursos oriundos da Cobrança pelo Uso da Água. Sobre o instrumento de gestão Cobrança pelo Uso da Água, ver item 5.5 desta tese.

água) iriam arcar com este custo, para não ser necessário lançar mão do recurso do FUNDRHI. Este fato gerou polêmica, pois a mensalidade de, aproximadamente, oito mil reais mensais exclui a possibilidade de participação de inúmeros interessados. Isto explica porque apenas as grandes empresas receberam o convite de participação. Nesta plenária, durante o calor da discussão, perguntamos a um representante dos usuários de água, que estava sentado ao nosso lado, porque uma empresa pagaria 8 mil reais mensais para participar de uma associação. Obtive como resposta: "paga-se agora, mas pensando no futuro, os interesses são de longo prazo" (informação verbal).

De forma geral, as observações abaixo retratadas sintetizam os interesses em jogo do segmento usuários de água:

> Grandes usuários, a FECOMÉRCIO, e outros, participam. A Petrobrás também participa, está em várias câmaras técnicas. Pode não estar dando tanta importância, mas está no Comitê, tem que estar, porque senão fica a reboque das situações. Então, os que mais poluem estão ali atentos, aqueles que mais precisam da água também. A Águas de Niterói está lá, a CEDAE também, são empresas que precisam muito da água. No setor usuários, de um lado estão os que poluem, e de outro os que precisam. (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, setembro de 2012. Grifo nosso).

Sobre o fato dos usuários de água "terem que participar para não ficar a reboque das situações", conforme mencionado acima, a fala de um representante do setor de usuários corrobora este argumento. Ele nos disse que "(...) *a questão não é nem o preço. A questão não é nem a cobrança. Eu vejo que a questão da água, veja bem, a lei define, prioritariamente, uso humano, ok*?" (Entrevista, representante usuários de água, CBH GUANABARA, julho de 2008). Nesta fala, a preocupação deste empresário girava em torno da situação da indústria em um contexto de escassez de água, uma vez que a lei federal garante a prioridade para uso de abastecimento humano. Já citamos, em outros momentos desta tese, que inúmeros bairros localizados nas periferias da metrópole sofrem com falta de água; contudo, este problema ainda não se fez presente no setor produtivo. Por isto, percebemos em nossos trabalhos de campo que a preocupação maior dos empresários está concentrada em não faltar água o suficiente para o processo industrial; e em segundo plano, está o fato dela ser "cara ou barata". Assim, diante do contexto de estresse hídrico na RMRJ, o que está em jogo é a garantia do acesso à água e não o seu preço. Sendo assim, o setor de usuários de água "investe" e se mantém atento ao campo de gestão de águas.

4.3.3 O papel da sociedade civil

Antes de iniciar uma reflexão sobre o papel da sociedade civil, é preciso esclarecer questões conceituais sobre esta categoria. Pinto (2006) alerta que, muitas vezes, o conceito de sociedade civil é usado indiscriminadamente em textos acadêmicos e, principalmente, em pronunciamentos políticos, em contraposição ao Estado. Isto se dá porque a sua constituição não é uniforme, o conceito abrange desde grupos, instituições e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção para se relacionar com o Estado e com o mercado, até entidades como clubes de mães e instituições globais, como a Anistia Internacional. Para fins deste trabalho, destacaremos, neste momento, o conceito de sociedade civil de Pinto (2006), pelo fato do autor designá-la segundo parâmetros bem abrangentes: "a sociedade civil é, em si, a forma de organização da própria sociedade, na qual cada indivíduo encontra sua pertença como cidadão de direito" (PINTO, 2006, p. 652).

A legislação estadual 3239/1999 possui entendimento limitado sobre as possibilidades institucionais da sociedade civil. Em seu artigo 54, consta que poderão pleitear uma vaga nos CBH's estaduais "as entidades da sociedade civil organizada, com atuação relacionada com recursos hídricos e meio ambiente" (RIO DE JANEIRO, 2009). Na eleição realizada em 2007, por exemplo, os problemas relacionados às dificuldades conceituais que o termo "sociedade civil" comporta vieram à tona.

> Somos odiados por parte do Comitê porque fizemos exatamente o questionamento desse processo eleitoral, que era completamente equivocado, sobre quem poderia participar. Ficaram excluídos do comitê o sindicato dos trabalhadores dos serviços de saneamento, que não poderia nem se inscrever pra se candidatar. Ficaram excluídas organizações comunitárias, federação e associação de moradores. (...) O problema foi porque o estatuto das organizações tinha que conter algumas exigências do CONAMA. E o problema é que essas exigências eram muito restritas com relação ao que era a atuação da entidade em termos ambientais. Tinha uma visão de meio ambiente muito restrita. Então, teve uma série de problemas (Entrevista, representante sociedade civil CBH GUANABARA, julho de 2008. Grifo nosso).

Diante deste ocorrido, houve um sério conflito, que tramitou no judiciário, com relação aos critérios que tornariam as entidades elegíveis para uma vaga no plenário. Sobre este episódio, consta na ata da 5ª reunião ordinária que:

> A Diretora Geral relatou ter recebido um Mandado de Notificação do Cartório da 7ª Vara Cível da Comarca de Niterói para prestar informações sobre um Mandado de Segurança de autoria de várias instituições não habilitadas a participar do último processo eleitoral. Colocou à disposição dos interessados cópia de todo o processo, inclusive das informações prestadas ao Sr. Juiz de Direito (Trecho ata 5ª reunião ordinária do CBH GUANABARA; 18 de setembro de 2007)

O entendimento dado a esta questão, no âmbito da última versão aprovada do regimento interno do CBH Guanabara, é que poderão pleitear uma vaga de representante da sociedade civil: "organizações da sociedade civil organizada,a com atuação comprovadamente relacionada com recursos hídricos, na área de atuação do Comitê da Baía de Guanabara, e devidamente cadastradas no CERH" (CBH GUANABARA, 2010). Percebe-se, assim, que a participação nos comitês não ocorre de forma individual, como nos conselhos de orçamento participativo, mas através de entidades constituídas segundo as regras preestabelecidas.

A partir do momento que uma entidade da sociedade civil consegue uma vaga no plenário, outras questões são levantadas. Na literatura referente à participação popular nas políticas públicas, geralmente são citados como aspectos positivos destas práticas participativas o acesso da população na definição da prioridade de alocação de recursos públicos, maior controle do gasto do dinheiro público e efetividade na fiscalização das ações. Espera-se, ainda, que esta participação tenha um efeito direto sobre os atores participantes, agindo assim como um fator educacional na promoção da cidadania. Este caráter educativo apareceu nas nossas entrevistas, sendo ressaltado como um aspecto positivo, conforme visto no trecho abaixo:

> Então a gente, nós, de vários ângulos, estamos aprendendo. Quando é uma ONG que só trabalha com educação ambiental, ela vai aprender estando na plenária, ela aprende estando numa câmara técnica. Por isso é que é rico. Eu acho que a participação em qualquer comitê, grandes bacias, pequenas bacias, é um aprendizado. E isso é uma coisa que a gente vai ter que tomar conta, porque a lei está aí, graças a Deus. Por isso é que eu estou entusiasmada pela lei, porque ela trouxe essa abertura de diálogo, de estar tudo na mesa. Essa, eu acho, que é a democracia que a gente tem que ter, né. Então, eu acho que é um avanço muito grande, ainda mais pelo elemento principal, que é a água. Então eu sou uma entusiasta de todas as maneiras. Por isso eu estou aqui, porque eu acredito muito na aplicação dessa lei e

> quero ver se a gente consegue [pausa]... (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, agosto de 2012. Grifo nosso)

Mesmo diante de tantos argumentos positivos citados neste trecho, o entrevistado terminou o seu raciocínio com uma dúvida - "quero ver se a gente consegue", em referência ao desejo de ver o Comitê assumindo atribuições capazes de interferir na dinâmica dos usos múltiplos da água na Baía de Guanabara.

Mesmo percebendo que o poder político do CBH Guanabara é limitado no campo de gestão de águas[155], muitos representantes da sociedade civil persistem na participação e encontram dificuldades variadas nestes momentos[156]. Uma delas refere-se à logística e ao "custo da participação". Isto porque, deslocar-se na RMRJ não é uma tarefa simples, rápida e com baixo custo, em especial para os membros da sociedade civil. É relevante reforçar que, para os membros do setor público e usuários de água, participar das reuniões - tanto do CBH quanto dos seus subcomitês e câmaras técnicas - já faz parte da rotina diária do seu trabalho (remunerado) e há apoio institucional para a realização dos deslocamentos, tal qual relatado no trecho abaixo:

> O grande esforço na gestão participativa, quem faz, são as ONG's, a sociedade civil organizada, porque elas estão aqui voluntariamente. Os usuários não. O chefe manda, o cara está sendo pago, o horário dele está pago. O poder público também. Então a gente tira de onde a gente não tem, o mínimo que podemos dar, que é o nosso tempo, o nosso interesse, numa coisa cidadã. Eu acho que ali na plenária a gente vale por "mais do que o dobro", entendeu? (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, setembro de 2012).

Antes de encerrar este tópico, porém, convém pontuar que, mesmo entre os representantes da sociedade civil, os interesses divergem. Enquanto uns reforçam constantemente que não estão ali para serem cooptados e lutam para que o Comitê consiga exercer o seu papel no campo de gestão de águas, outros possuem interesses que vão além da qualidade ambiental da Baía de Guanabara. Em nossas observações, percebemos que pode

---

[155] Vide capítulo 5.

[156] Cardoso (2003) chamou de "problemas de iniqüidade" da gestão colegiada, aqueles que ocorrem quando certos grupos, em desvantagem social, apresentam menores probabilidades de participar. Isso se deve a diversas razões, tais como: i) tempo disponível, recursos financeiros para viagens e deslocamentos e ii) falta de "educação formal", que, segundo a autora, limita o entendimento de questões políticas complexas e argumentos técnicos inerentes ao campo de gestão de águas - uma vez que a racionalidade técnica se sobressai frente a outros tipos de conhecimento.

acontecer das motivações envolverem também a possibilidade da ONG que o membro representa conseguir apresentar projetos para serem financiados com recursos do FUNDRHI ou de alguma empresa participante. De todo modo, seja quais forem os interesses, o CBH é um espaço privilegiado para se conhecer quem são os principais atores que atuam no campo, ter acesso aos debates referentes aos usos dos recursos hídricos e possibilidade de atuação conjunta com o estado nas políticas públicas. Tais argumentos explicam, mesmo que parcialmente, o fato da demanda maior de participação, durante as eleições, sempre ter sido do segmento “sociedade civil”.

Após esta análise do histórico e segmentos que compõem o campo de gestão participativa de águas na Baía de Guanabara, partiremos para observação da atuação e relações de poder que envolvem as deliberações do Comitê em estudo.

5 O CARÁTER DELIBERATIVO DO COMITÊ E A GESTÃO DOS USOS MÚLTIPLOS DA ÁGUA

Isto aqui é um órgão "de Estado", e não "do Estado"
(Relato oral, representante sociedade civil. Reunião plenária CBH Guanabara, 2012).

5.1 Introdução

Antes de iniciar uma análise sobre as relações (desiguais) de poder estabelecidas na plenária, durante os processos deliberativos, é preciso esclarecer que a estes organismos são delegadas tarefas de alcance deliberativo[157], propositivo[158] e consultivo[159] (ANA, 2011). De forma geral, são os CBH's os entes responsáveis pela implementação dos instrumentos de gestão de águas previstos na PNRH.

Durante uma mesa de debates sobre recursos hídricos, no âmbito do evento da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (Rio + 20), onde estavam presentes

---

[157] São funções deliberativas de um CBH (ANA, 2011):
Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água.
Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica e consequentemente:
- metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade;
- prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos;
- diretrizes e critérios gerais para cobrança; e
- condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos.
Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos.
Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

[158] São funções propositivas de um CBH (ANA, 2011):
Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.
Indicar a Agência de Água para aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente.
Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente.
Escolher a alternativa para enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes.
Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água.
Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vista à proteção dos recursos hídricos.
Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.

[159] São funções consultivas de um CBH (ANA, 2011):
Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

as principais autoridades do campo de gestão de águas do RJ, de acordo com um texto publicado no site do INEA, a representante da ANA ponderou:

> Finalizando a mesa, a Dra. Rosana Garjulli falou dos Comitês de Bacia como parte integrante do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, que não são "ONG's" e não têm apenas atribuição de controle social, são entes políticos com atribuições de Estado para propor e definir, por exemplo, critérios para implementação dos instrumentos de gestão, como a outorga e a cobrança. Valorizou que é um espaço privilegiado para garantir a intersetorialidade entre as diferentes políticas públicas, a representatividade de todos os setores e a articulação necessária à construção de pactos para a gestão da água numa bacia hidrográfica (GOVERNANÇA DAS..., 2012. Grifo nosso).

Já na legislação estadual, as atribuições são, em sua maioria, de caráter propositivo.

> Art. 55 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's) têm as seguintes atribuições e competências:
>
> I - propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), a autorização para constituição da respectiva Agência de Água;
>
> II - aprovar e encaminhar ao CERHI a proposta do Plano de Bacia Hidrográfica (PBH), para ser referendado;
>
> III - acompanhar a execução do PBH;
>
> IV - aprovar as condições e critérios de rateio dos custos das obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo, a serem executadas nas bacias hidrográficas;
>
> V - elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos de sua bacia hidrográfica;
>
> VI - propor o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica, em classes de uso e conservação, e encaminhá-lo para avaliação técnica e decisão pelo órgão competente;
>
> VII - propor os valores a serem cobrados e aprovar os critérios de cobrança pelo uso da água da bacia hidrográfica, submetendo à homologação do CERHI;
>
> VIII - encaminhar, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos, as propostas de acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
>
> IX - aprovar a previsão orçamentária anual da respectiva Agência de Água e o seu plano de contas;
>
> X - aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos, em serviços e obras de interesse dos recursos hídricos, tendo por base o respectivo PBH;
>
> XI - ratificar convênios e contratos relacionados aos respectivos PBH's;
>
> XII - implementar ações conjuntas com o organismo competente do Poder Executivo, visando à definição dos critérios de preservação e uso das faixas marginais de proteção de rios, lagoas e lagunas; e

> XIII - dirimir, em primeira instância, eventuais conflitos relativos ao uso da água.

Em que pese o (aparente) papel de protagonistas dado aos CBH's pela esfera pública federal, neste capítulo iremos analisar a forma como vêm sendo implementados os instrumentos de gestão previstos na Baía de Guanabara - em especial o Plano Diretor, a Outorga de Uso da Água e a Cobrança pelo Uso da Água. Nosso intuito, neste capítulo, é ressaltar as poucas possibilidades de atuação do CBH no campo de gestão de águas, as suas fragilidades nos momentos deliberativos, e trazer à tona o caráter centralizador do INEA.

5.2 Hegemonia das questões técnicas e burocráticas

Para iniciar a discussão sobre as deliberações realizadas no âmbito do CBH Guanabara, faz-se necessário ressaltar certos aspectos que demonstram a hegemonia da racionalidade técnica e burocrática ali presentes.

Sobre o predomínio de aspectos burocráticos na gestão, cabe, por exemplo, ressaltar a proporção do tempo gasto nas reuniões - tanto do CBH Guanabara, quanto dos seus Subcomitês e Câmaras Técnicas, discutindo o entendimento das regras constantes no regimento interno do Comitê Baía de Guanabara. Pairam muitas dúvidas entre os participantes, quanto à dinâmica de funcionamento do colegiado, e é grande a energia despendida nas reuniões para esclarecer sobre como estas deveriam ser feitas. Além do mais, os encaminhamentos dados nas reuniões envolvem trâmites burocráticos que os próprios membros, muitas vezes, desconhecem, ou são criados na hora. Um exemplo deste tipo de situação pode ser visto no trecho de ata abaixo.

> A Sra. (membro representante da sociedade civil) pede a palavra e propõe a criação de um Grupo de Trabalho (GT) dentro do subcomitê para analisar as demandas informadas e as ações a serem conduzidas pelo subcomitê. E que o relatório final deste GT seja encaminhado à Câmara Técnica de Análise de Projetos para dar continuidade aos trabalhos (Ata 25 reunião ordinária, 24/02/2012).

Em algumas atas, caso o leitor não tenha familiaridade com as siglas e arranjos que se formam dentro do comitê, fica difícil o entendimento do conteúdo e encaminhamento

realizado. Em outros casos, o entendimento é complicado até mesmo para aqueles que possuem experiência na participação de comitês, conforme exemplificado no trecho abaixo:

> Com a palavra o Sr. (membro representante do poder público municipal) esclarece que o que houve foi uma divergência de abordagem. A CTAP analisou o pedido do Subcomitê e considerou que o que ela tinha que fazer era solicitar que a direção oficiasse os órgãos respectivos solicitando as informações já mencionadas, porém a outra informação que a plenária tem é de que o subcomitê enviou para a Câmara Técnica o pedido para que o secretário fosse prestar um esclarecimento diretamente ao Subcomitê. O Sr. (membro representante do poder público municipal) solicitou ao Sr. (membro representante da sociedade civil) que enviasse para a secretária executiva a solicitação do subcomitê por escrito e que a Direção irá dar o devido encaminhamento (Ata 26° reunião ordinária, 24/05/2012).

Em uma das reuniões do Subcomitê Oeste, da qual participamos (agosto de 2012), praticamente a metade do tempo da reunião foi despendida na discussão sobre a possibilidade deste organismo criar GT's dentro de sua estrutura. Fato semelhante aconteceu na reunião conjunta de todas as Câmaras Técnicas, realizada em dezembro de 2012, momento importante para a avaliação geral das ações realizadas no ano e planejamento para o ano seguinte. Contudo, mais da metade do tempo de duração desta reunião foi despendida na discussão sobre a formalização dos trâmites e prazos necessários para que a diretoria do CBH dê respostas aos subcomitês e CT's sobre ofícios e requerimentos encaminhados.

Segundo entrevista realizada com um membro representante dos usuários de água, grande parte desta discussão seria minimizada caso os membros lessem os regimentos internos. Contudo, acreditamos que as dificuldades vão além da simples leitura do regimento interno; envolvem, principalmente, a falta de informações e problemas de comunicação interna. Convém acrescentar que, muitas vezes, o CBH esbarra nas questões burocráticas que fazem parte da máquina estatal, extrapolando a sua possibilidade de intervenção, especialmente nas questões relativas ao uso dos recursos financeiros do FUNDHI e nas atribuições relativas a cada um dos entes que compõem os sistemas estaduais e nacionais de gerenciamento de recursos hídricos. Deste modo, parte dos representantes do comitê, em muitos momentos, não sabe como pode agir para alavancar a gestão de águas participativas, conforme demonstrado no trecho abaixo.

> O Sr. [membro representante dos usuários de água] solicitou a palavra e disse a todos que em seu ponto de vista o que dificulta muito o trabalho das câmaras técnicas é a falta de informação clara dos objetivos e o alcance de cada câmara técnica e disse que já observou que algumas vezes os trabalhos

> das CTs se sobrepõem, pois não há uma definição clara de qual a função de cada uma delas e sugere que seja elaborada uma resolução onde se definam claramente as atribuições das Câmaras Técnicas (Ata 26 reunião ordinária, 24/05/2012).

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

> Tem muito termo técnico ali que eu não sei. Por outro lado, eu não ganho para estar aqui, tenho a minha vida profissional. Eu teria que me dedicar de forma mais exclusiva para aprender, mas eu não ganho pra isto. Hoje eu até pretendo fazer outra faculdade, talvez biologia, para melhorar a minha atuação na plenária[160]. (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012).

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

Cientes de que a dinâmica da gestão participativa das águas extrapola o espaço institucional do CBH Guanabara, citaremos também o episódio da participação dos representantes da sociedade civil do CBH Guanabara e Subcomitê Maricá na audiência pública do COMPERJ, realizada no Ministério Público Estadual do RJ, no dia 06/08/2012. Neste evento, a sociedade civil organizada de Maricá, que luta para que o esgoto industrial do COMPERJ não seja lançado nos corpos hídricos deste município, recebeu como resposta do

---

[160] Dagnino e Tatagiba (2010) analisaram algumas consequências da inserção institucional realizada pelos movimentos na década de 1990 e início de 2000, com destaque para o difícil processo de aprendizado que ela enseja. Uma primeira dimensão recuperada pelas autoras diz respeito à exigência de qualificação técnica; argumentam assim que a necessidade de uma qualificação técnica específica, como condição necessária a uma participação efetiva, é claramente reconhecida pelos movimentos sociais e passa então a integrar o seu repertório de atuação, ocupando grande parte do tempo e da energia de suas lideranças (DAGNINO e TATAGIBA, 2010). As consequências desse investimento das lideranças na aquisição dessas competências incluem dificuldades em manter os vínculos com as bases e uma tendência à profissionalização dos movimentos.

INEA que a empresa cumpre, de forma rigorosa, o que determina a norma da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) número 357, e que por isso o Estado autorizou o licenciamento ambiental da empresa. Em contrapartida, os pescadores presentes contra- argumentaram dizendo que esta resolução do CONAMA não levava em consideração aspectos subjetivos, que somente quem vivencia e trabalha naquele território conhece, tais como o poder das marés em dispersar os contaminantes na região, bem como as rotas dos cardumes de peixe que serão atingidas. Alertaram ainda que, caso a obra do emissário para lançamento de esgotos fosse ali realizada, a poluição alcançaria inúmeras praias do lado leste da Baía de Guanabara, dentre outros impactos.

Sobre este ponto, é notório que os discursos e argumentos dos profissionais que detêm o conhecimento técnico são baseados exclusivamente na lei em vigor, e que quando há o cumprimento das determinações técnicas legais não cabe espaço para quaisquer outros tipos de questionamentos. Em contrapartida, os atores sociais que possuem o conhecimento tradicional falam em nome dos saberes adquiridos na experiência diária com os recursos da natureza e insistem na relevância dos seus argumentos, pois temem uma tragédia ambiental na região. Contudo, neste caso específico (emissário submarino para lançamento de efluentes industriais em Maricá), observamos que os pescadores podem até reclamar, possuem direito de falar, expor a sua opinião em eventos destinados ao debate público, mas não têm poder suficiente para alterar um projeto tão importante para o Estado quanto é o COMPERJ. Nesta audiência pública em debate, vimos ainda o Estado defendendo os interesses das indústrias em detrimento dos anseios dos outros grupos sociais ali representados.

Cabe citar, por fim, que o argumento da ausência de conhecimento técnico foi frequentemente observado e usado para desqualificar o trabalho dos comitês de bacia[161], tal qual demonstrado no relato a seguir.

> Mas se fosse necessário a gente teria condições de contratar um especialista pra subsidiar a decisão do comitê? Porque não adianta você colocar uma pessoa de associações, de ONGs, até de prefeitura, se eles ouvem uma coisa, mas não entendem o assunto. Se não existe ninguém pra traduzir aquele assunto pra ele, não adianta. Você tem que ter alguém, ou pago ou não, que traduza aquele assunto pra pessoa que vai decidir. Se eu te coloco pra decidir alguma coisa, se eu te convido pra um conselho de administração de qualquer indústria por aqui, você tem que conhecer o assunto. Alguém tem que traduzir pra você o assunto para você tomar uma decisão. Não é isso? Como é que você vai conseguir tomar uma decisão sem conhecer aquilo?

---

[161] Ver item 5.6.3 desta tese.

> Sem que tenha alguém que traduza aquele assunto pra você? Então é importante que esses comitês tenham recurso pra subsidiar a tua decisão, a decisão do comitê. Pois se você não consegue decidir, ou se a sua decisão não tem um mínimo de embasamento técnico, o processo fica desacreditado, alguém pode argumentar "ah, o comitê decidiu, mas o pessoal lá não sabe qual é... sabe nem o que estão falando". (Entrevista, representante usuários de água no CBH GUANABARA, agosto de 2008. Grifo nosso).

Nesta fala ficam evidenciadas a predileção e a importância dadas aos conhecimentos técnicos em detrimento dos conhecimentos que envolvem aspectos culturais e subjetivos de grupos sociais não dominantes. Deste modo, a troca de conhecimentos e saberes, que poderia beneficiar a gestão colegiada, é colocada em um segundo plano. Outra conclusão que podemos tirar é que a simples criação de cadeiras específicas para a participação dos três segmentos em questão não garante maior pluralidade e equilíbrio na participação da sociedade civil, ou seja, não é suficiente para modificar a tradicional lógica do poder e abarcar outros tipos de racionalidades.

Nos tópicos a seguir será analisado o modo como os instrumentos de gestão estão sendo implementados no âmbito do CBH Guanabara.

5.3 Plano Diretor de Bacia Hidrográfica

Outro problema relacionado com a implementação do Comitê, e que teve relação direta com o papel exercido pelo Estado, em sua fase inicial, refere-se ao fato do Plano Diretor de Bacia Hidrográfica ter sido elaborado antes mesmo do CBH existir, pois trata-se de um estudo elaborado por uma consultoria – Consórcio Ecologus-Agrar, no início dos anos 2000, no contexto do PDBG. Segundo as orientações da ANA (2011), o Plano Diretor de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão que orientam a implementação da PNRH[162] e deve ser aprovado após amplo processo de "planejamento participativo". Estes precisam ainda ser submetidos, obrigatoriamente, à audiência pública (CNRH, 2001).

---

[162] Segundo a PNRH, Art. 6º, Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade,

> A principal decisão a ser tomada pelo comitê é a aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia. Esse instrumento constitui-se no plano diretor para os usos da água. No plano devem ser definidas metas de racionalização de uso para aumento de quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, bem como os programas e os projetos destinados ao atendimento dessas metas. No plano são definidas também as prioridades para outorga de direito de uso da água, estabelecidas as condições de operação dos reservatórios, além de orientações e regras a serem implementadas pelo órgão gestor de recursos hídricos na concessão das outorgas. No plano também estarão as diretrizes e os critérios para cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Enfim, o plano, como principal instrumento de deliberação do comitê, reúne as informações estratégicas para gestão das águas na respectiva bacia hidrográfica (ANA, 2011. p.19).

Na lei número 3239/1999, referente à PERH, é ressaltado, dentre outras questões, que o plano tem a atribuição de definir os usos múltiplos permitidos. Apesar de ter sido enfatizada a importância da construção coletiva deste documento, no caso da Baía de Guanabara, no momento em que o Comitê foi institucionalizado, este documento já estava pronto e foi apresentado pelo Estado[163], como um Plano que deveria ser seguido.

> A representante da SERLA, Dra. Marilene Ramos, prometeu apoio institucional ao processo de instituição do Comitê e, para iniciar, doou CDs contendo o Plano de Recursos Hídricos de Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e o Cadastro de Usuários da Água da Região, que ficarão disponíveis para cópias (Ata, 1° reunião ordinária CBH GUANABARA, janeiro de 2006).

O conteúdo das atas das primeiras reuniões, bem como o das entrevistas realizadas por nós em 2008, traz à tona a percepção crítica e queixas dos membros com relação à forma de institucionalização do plano, conforme pode ser observado nos trechos selecionados abaixo.

---

com identificação de conflitos potenciais; IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI e VII (vetados); VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; X - propostas para a criação áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

[163] No dia 29 de março de 2006, um engenheiro da empresa Ecologus, que foi a responsável pela elaboração do documento, fez uma apresentação do material para os membros do CBH Guanabara, conforme consta na ata da 2° reunião ordinária do Comitê.

> E isso acaba desresponsabilizando quem é membro do comitê em discutir uma política de recursos hídricos. Como se aquele plano já tivesse dado e o que tem que se discutir, na verdade, é o pontual, o pequeno, é aquele ali que a presidência coloca como importante pra ser discutido. Ou, quando coloca alguma coisa que tenha mais importância, coloca num sentido de "pode apresentar", como no caso da COMPERJ, que eles chamaram uma pessoa da Petrobrás só pra fazer uma apresentação do projeto e não houve um espaço de discussão realmente profunda daquilo ali (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, julho de 2008).

> O Comitê não se sente dono do plano. Ele foi feito por uma empresa de engenharia e estava lá, na prateleira. O que eu faço é divulgar o plano. Lá ele sugere ações de campanhas educativas, contenção de encostas. Mas isto não interessa [para o Estado], o que interessa é obra (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, julho de 2008).

De forma geral, é possível perceber a insatisfação dos membros e o não reconhecimento deste Plano como um instrumento legítimo de gestão do CBH Guanabara. Além do mais, cabe acrescentar que este documento não contemplava os sistemas lagunares de Maricá e Jacarepaguá. Ou seja, desde o momento de sua apresentação, trouxe à tona a necessidade de sua reformulação: - "*já nasceu obsoleto*", conforme relatado por um representante da sociedade civil. Percebemos também que parte dos membros do colegiado defende o argumento de que seria necessário mais de um Plano de Bacia, já que o Comitê lida com várias bacias contíguas.

> A dicotomia que tem é que os membros da Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão, que na sua grande maioria são pessoas que representam os sistemas lagunares, reivindicam em causa própria quando eles percebem que as lagoas, que não se comunicam com a Baía de Guanabara, não estão no Plano de Bacia da Baía de Guanabara. Aí, a gente trava um debate lá meio... uma espécie de conversa de "surdo e mudo", porque fisicamente a Baía de Guanabara tem um Plano, lagoas é que não tem. As lagoas, que não se comunicam com a Baía de Guanabara, deveriam sim ter um Plano, mas não um Plano de Bacia da Baía de Guanabara. No meu entendimento é... é "líquido externo", porque o Comitê de Bacia é Comitê da Baía de Guanabara, não das lagoas e lagunas metropolitanas. Por exemplo, a lagoa da Barra não se comunica em nada com a Baía de Guanabara, por isso a gente chama de adornos, né? <u>Os adornos foram incorporados à Baía de Guanabara para não ter que criar mais quatro estruturas, de outras bacias</u> (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, novembro de 2012. Grifo nosso).

Em que pese a necessidade de atualização periódica dos Planos de Bacia, este tipo de trabalho ainda não foi realizado no âmbito do CBH Guanabara, apesar desta demanda ter sido

recorrentemente apresentada nas plenárias e reuniões de CT. Há, ainda, o desejo de um maior intercâmbio de informações e sintonia das ações planejadas entre os diversos Planos que incidem no território metropolitano, sejam eles os Planos Diretores Municipais, que lidam diretamente com as questões de uso e ocupação do espaço urbano, sejam os Planos Municipais de Saneamento Básico e outros documentos, destinados a orientar a gestão em escala municipal e regional.

> Houve uma discussão geral sobre o Plano de Bacias e foram feitas as seguintes constatações: existe o Plano Diretor de Recursos Hídricos, realizado no âmbito do PDBG, que restringe-se à área drenante para a Baía de Guanabara, e está desatualizado, principalmente quanto à recente decisão da instalação do COMPERJ. Há também outros planos mais antigos, como o relativo à Lagoa Rodrigo de Freitas e os Planos Diretores dos 17 municípios abrangidos. Há necessidade de um trabalho intenso de recuperação de todas as informações neles contidas, sua análise e atualização para então construir o Plano de Bacias do Comitê (Ata 4° reunião ordinária do CBH GUANABARA, dezembro de 2006).

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

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

> Plano de bacia é abstração, papel que a gente tem na mão que o Estado financiou e entregou em nossas mãos, entregou defasado! O Comitê não tem onde se agarrar, não tem diagnóstico, não tem plano, nem nada. O que se espera do Comitê então? E melhoramos a qualidade de qual rio até agora? (Relato oral, representante sociedade civil, reunião conjunta de Câmaras Técnicas, dezembro de 2012).

Em razão desta lacuna, observamos que, sempre que a discussão da plenária se tornava polêmica, o assunto confluía para a questão da ausência dos "macro-objetivos" do CBH. Um exemplo aconteceu na 29ª reunião ordinária, realizada em fevereiro de 2013, quando, diante de uma série de questionamentos quanto ao papel do Comitê e subcomitês, bem como às demandas regionais levantadas, um membro da sociedade civil propôs "q*ue seria interessante o CBH elaborar uma oficina de planejamento para que todos tragam seus anseios e o colegiado possa elaborar um plano de ação com base nos objetivos elencados por todos da plenária*" (Trecho ata, 29ª reunião ordinária, CBH GUANABARA). Inclusive o próprio representante do órgão gestor ambiental, responsável por ter entregado um plano de bacia pronto, reconhece a relevância deste documento no contexto da gestão colegiada. Entrevistamos o representante do INEA, e quando perguntamos sobre o que ele considerava ser o item mais importante no âmbito do CBH Guanabara, foi nos dito que: - "*o mais importante são as diretrizes, saber onde a gente vai chegar, como tudo na vida, ter um planejamento. E é o que já foi feito, inclusive, só precisa amadurecer mais. (...) no caso do Plano da Baía de Guanabara precisa complementar uma área*" (Entrevista, representante poder público, fevereiro de 2013). Contudo, de posse do que foi levantado neste tópico, a principal questão do atual Plano Diretor não se resume simplesmente à necessidade de complementação de uma área geográfica. Envolve, antes de tudo, o real envolvimento dos membros na sua (re)elaboração e que a estes seja dado poder político o suficiente para colocar em prática as metas ali propostas.

5.4 Outorga de Uso da água

Além de expressa na PNRH, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos é um dos sete instrumentos de gestão, segundo a Lei Estadual nº 3.239/1999. Trata-se de um ato administrativo de autorização, por meio do qual o órgão gestor de recursos hídricos faculta ao outorgado o direito de uso dos recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato. Seu objetivo é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

> O regime de outorga do direito de uso de recursos hídricos tem como objetivo controlar o uso, garantindo a todos os usuários o acesso à água, visando o uso múltiplo e a preservação das espécies da fauna e flora endêmicas ou em perigo de extinção (RIO DE JANEIRO, 1999. Grifo nosso).

Este é um dos principais instrumentos de gestão de águas, pois dá ao outorgado a garantia de apropriação privada de um bem de uso comum (chamado na PNRH de bem público), desde que cumprindo os rituais burocráticos para inclusão do usuário no CNARH, e posterior pagamento mensal da tarifa referente à "cobrança pelo uso da água"[164].

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

> Art. 23 - Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas no Plano de Bacia Hidrográfica (PBH) e respeitará a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, a conservação da biodiversidade aquática e ribeirinha, e, quando o caso, a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário.
>
> * Parágrafo único - Na ausência dos Planos de Bacia Hidrográfica, caberá ao órgão gestor de recursos hídricos estadual estabelecer as prioridades apontadas pelo caput deste artigo. *Acrescentado pela Lei nº 4247/2003 (RIO DE JANEIRO, 1999).

Outro ponto que merece ser citado é que este instrumento de gestão de águas possui relação direta com as etapas de licenciamento ambiental[165]. Caso o solicitante da licença precise realizar alguma intervenção em recursos hídricos, é necessário apresentar a autorização relativa ao uso da água. Assim, com a criação do INEA, os setores de outorga e licenciamento ambiental se integraram em uma mesma diretoria, "o que se configura como

---

[164] Cobrança pelo Uso da Água é assunto a ser debatido no próximo tópico.

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

uma articulação efetiva entre o licenciamento e a regularização do uso da água dentro do estado do Rio" (NUNES e RAMOS, 2010. Pag. 92).

Visto que a obtenção da outorga é um dos pré-requisitos demandados para o licenciamento ambiental dos empreendimentos, caso estas autorizações de uso da água pudessem ser deliberadas nas plenárias do CBH Guanabara, este seria um momento privilegiado para o Comitê exercer certo papel de protagonista no campo de gestão de águas. Contudo, a obtenção de outorga no RJ é um compromisso decidido apenas no âmbito do Estado. Neste caso, uma das estratégias adotadas pelo INEA é facilitar e agilizar o processo para os empresários[166], conforme ressaltado no trecho do artigo abaixo, da presidente do INEA, Marilene Ramos[167].

> Mas, para o empreendedor usuário de água do estado do Rio de Janeiro, principalmente, a regularização de seu uso tornou-se mais simplificada, por requerer apenas cadastramento independentemente da dominialidade de seu uso e facilitar a articulação entre áreas ambientais. Isso porque todos os processos envolvidos no licenciamento ambiental com uso da água e de recursos florestais estão concentrados em apenas uma instituição, com consequentes reflexos no tempo e nos custos envolvidos na obtenção de licenças. Cabe ressaltar que ainda existem muitas ações a serem executadas para uma efetiva gestão de recursos hídricos no estado do Rio de Janeiro e para uma análise de outorga baseada em informações em tempo real. Entretanto, as transformações e os resultados alcançados demonstrados neste trabalho destacam o estado do Rio na regularização do uso da água e no licenciamento ambiental, e revelam uma gestão pública eficiente e eficaz, que, de forma pioneira, implementa as políticas públicas na área ambiental e torna o estado do Rio de Janeiro mais atrativo para investimentos públicos e privados (NUNES e RAMOS, 2010, p. 93 e 94).

Segundo o regimento interno do CBH Baía de Guanabara, em seu artigo 6°, consta uma lista de vinte e nove tópicos referentes às atribuições do Comitê, sendo ressaltado ao final que "*das decisões do CBH Baía de Guanabara caberá recurso ao CERHI*" (CBH GUANABARA, 2010). Dentre estas atribuições, consideramos a mais relevante aquela que diz que cabe ao CBH "*arbitrar, em primeira instância, os eventuais conflitos relacionados aos recursos hídricos*" (CBH GUANABARA, 2010. Grifo nosso).

---

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

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

A outorga de uso da água é o instrumento que possibilita o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água. De acordo como o discurso oficial, este é "*fundamental para evitar conflitos entre usuários de recursos hídricos e para assegurar-lhes o efetivo direito de acesso à água*" (ANA, 2012. P. 45. Grifo nosso). Aqui encontramos mais um argumento que justificaria a necessidade de todos os comitês de bacia deliberarem sobre a concessão de outorga pelo uso da água.

Outro registro cabível, no contexto metropolitano, é o fato da alteração da qualidade e quantidade da água, após o uso industrial, comprometer outros tipos de uso. O empenho do INEA em agilizar e facilitar os processos de licenciamento ambiental parece não levar em conta as diretrizes da Lei Federal, que estabelecem que, em caso de escassez, o uso prioritário será destinado para o consumo humano e dessedentação de animais[168]. Deste modo, a apropriação privada da água na RHBG, na maioria das vezes, tem sido decidida de forma exclusiva pelo INEA, sem dar ao CBH Guanabara a possibilidade de debater os projetos.

É sabido, no entanto, que o lançamento de efluentes industriais em corpos hídricos altera a qualidade da água e inviabiliza uma série de outros usos. Além do mais, há os impactos sinérgicos como, por exemplo, o aumento populacional e o consequente aumento na demanda por água, que um empreendimento industrial de grande porte gera. O próprio COMPERJ é um exemplo notório destas questões relacionadas ao uso industrial da água.

> Eu estou a par desta situação através das discussões do grupo gestor leste. A questão é o seguinte, as empresas estão se dando conta de que o problema da água é crítico, e o pouco de água que existe não dá para atender ao interesse de todos que estão se estabelecendo no entorno da Baía de Guanabara. Com a chegada do COMPERJ, que apresentou uma demanda fantástica por água, a coisa piora. Então, se o COMPERJ levar toda a água que pretende, de uma água que já não existe na quantidade que atenda a todos, o que vai ocorrer? Vai faltar água para alguém! (...) A minha sugestão é que este assunto seja uma preocupação permanente da CT. O governo federal e estadual, mais a Petrobrás, estão em cima. Pois para o COMPERJ, para começar a funcionar em 2012, precisará de uma demanda quase igual à da cidade de Niterói" (Relato oral, representante sociedade civil no CBH Guanabara, junho de 2008).

Porém, ainda sobre o caso do COMPERJ, apesar de sua complexidade, o CBH Guanabara não se envolveu com as licenças ambientais emitidas. Conforme ressaltado ao

---

[168] Não é redundante reforçar que inúmeros bairros das periferias da metrópole sofrem com abastecimento irregular de água.

longo deste tópico, o Comitê não possui o poder de vetar a outorga de uso da água deste empreendimento. Além do mais, o Comitê ficou “inoperante” durante 2 anos, entre 2008 e 2010, período este fundamental no processo de licenciamento do COMPERJ. De acordo com um de nossos entrevistados, representante da sociedade civil, era oportuno para o Estado que o Comitê estivesse paralisado durante a fase de licenciamento do COMPERJ e demais empreendimentos a ele associados. Tais observações foram justificadas em razão do caráter deliberativo do CBH Guanabara (mesmo que apenas no plano teórico), que poderia atrapalhar o processo[169].

5.5 Cobrança pelo Uso da Água

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

Isto porque, enquanto a lei nacional estabelece que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é de competência da Agência de Bacia, a nova lei estadual instituiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos como sendo de responsabilidade do governo estadual, antes mesmo que houvesse comitês de bacia instalados. Assim, são concedidos à antiga SERLA, atual INEA, amplos poderes com relação à gestão dos recursos hídricos, atraindo para si atribuições que deveriam ser dos comitês de bacia, tais como: o estabelecimento de critérios de cobrança, aplicação e distribuição dos recursos dela derivados. Mesmo depois de institucionalizados os CBH’s estaduais, as regras pouco mudaram. Deste modo, contrariando as orientações da PNRH, reforçou-se o modelo de gestão centralizado em uma única instituição, o INEA, em detrimento de uma gestão descentralizada e participativa.

---

[169] Fonte: entrevista, representante da sociedade civil, novembro de 2012.

Um dos reflexos mais diretos desse processo é o esvaziamento da contribuição do CERHI e dos comitês de bacias, no processo de tomada de decisão. Sobre isto, em entrevista realizada por nós no ano de 2008, um representante da sociedade civil nos disse que:

> Quando a gente estava quase deslanchando, veio o decreto do Estado dizendo que ele era o gestor de todos os recursos. Isto, na minha cabeça, isto atrapalhou muito o amadurecimento do CBH Guanabara. E disse ainda que se o Comitê quisesse o dinheiro da cobrança era só pedir que ele dava. Isto foi um grande retrocesso. Disse que é só a gente arrumar uma instituição que eles repassam o dinheiro. Mas "arrumar uma instituição" não é uma tarefa fácil (Entrevista, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, julho de 2008).

Outra alteração nos critérios da cobrança pelo uso da água se deu na legislação estadual nº. 5234/2008, pois, a partir desta "*os acréscimos de custo verificados nos processos produtivos previstos nessa lei serão suportados pelas empresas, sendo possível o repasse aos consumidores*" (RIO DE JANEIRO, 2008). O principal impacto desta medida foi no setor de saneamento, o mais importante usuário de água e, na época, principal inadimplente junto à SERLA. A empresa CEDAE, por exemplo, não pagava pelo uso da água à SERLA sob a alegação de que não conseguiria arcar com este custo. Porém, com a nova lei, a CEDAE e outras concessionárias estariam autorizadas a repassar este "custo" aos seus clientes. Apesar desta decisão atingir diretamente milhares de pessoas, foi muito limitada a discussão dessa alteração na legislação por parte da estrutura de gestão de recursos hídricos do estado, e também com a população em geral (IORIS e COSTA, 2008)[170].

A despeito da falta de estudos detalhados sobre o impacto desta cobrança na conta dos consumidores finais, até mesmo os comitês de bacia foram mantidos afastados do debate. Acompanhamos este processo no ano de 2008 e percebemos que o CBH Guanabara não se

---

[170] Em pesquisas de campo realizadas no ano de 2008 , nas entrevistas com lideranças comunitárias da Baixada e com a população residente às margens da bacia do Rio Iguaçu, ao indagarmos sobre a opinião que elas têm sobre esta nova legislação estadual e sobre os impactos da cobrança pelo uso da água, em particular, todos afirmaram desconhecê-la. Isso demonstra a distância mantida entre as etapas de reforma institucional no setor de recursos hídricos e a opinião geral da população. Em nossas entrevistas, ao serem informados da nova taxa e do repasse aos consumidores finais, a opinião foi geralmente de descontentamento (embora nem todos sejam terminantemente contra pagar), uma vez que há uma conjunção de serviço de abastecimento precário e degradação ambiental generalizada. A população tem dificuldade de aceitar que, tendo sido vítima da falta de políticas de desenvolvimento urbano, seja ela agora imediatamente chamada a pagar por investimentos que, no passado, foram feitos nos bairros de maior renda (IORIS e COSTA, 2008).

envolveu com esta discussão. Transcrevemos um trecho da sétima reunião extraordinária[171], que demonstra a angústia e falta de informações referentes a esta questão.

> **Representante sociedade civil**: E sobre a questão do projeto de lei, eu acho que precisaria ser passado pela plenária, trocar informações, para o comitê conhecer as mudanças, porque foi tudo muito rápido.
>
> **Direção**: sobre o projeto de lei da revisão 4247, não foi tão rápido assim, este foi discutido durante meses no CERHI, na Câmara Técnica Legal e Institucional do CERHI, e foi aprovado. Sofreu 14 emendas no legislativo.
>
> **Representante sociedade civil**: O que eu questiono é assim. O CERHI tem a legalidade para fazer esta discussão, mas o Comitê é representativo de uma sociedade. Os CBH's também participam de...
>
> **Direção**: (interrompe a fala). Os comitês de bacia estão representados no CERHI.
>
> **Representante sociedade civil**: sim, mas veja bem, eu vim ter acesso a este documento do projeto de lei através de um colega de pós-graduação que trabalha, por acaso, com um deputado. Aí ele me disse que estava sendo discutido e me passou o projeto de lei. Mas tudo isto foi em cima da hora.
>
> **Direção**: Então precisa de mais comunicação. Assim que equacionarmos a questão do escritório e da secretaria, o site vai entrar no ar (Trecho transcrição áudio 7° reunião extraordinária, CBH GUANABARA. Abril 2008).

No trecho acima transcrito percebemos que, diante da falta de protagonismo do Comitê para debater questões importantes relacionadas aos recursos hídricos, a solução apontada, no ano de 2008, foi a criação de um site para facilitar a comunicação. Contudo, foi apenas no início do ano de 2013 que este site entrou no ar[172] e, mesmo assim, boa parte das informações referentes ao Comitê (atas, deliberações, agenda, histórico, dentre outros) encontra-se bastante incompleta.

Em nossos trabalhos de campo, observamos que conseguir gerir o dinheiro arrecadado com a cobrança pelo uso da água é visto pelos participantes dos comitês fluminenses como um dos principais desafios e desejos, mas as dificuldades para os comitês estaduais conseguirem acessar este dinheiro são muitas. A principal refere-se ao fato de que os CBH's

---

[171] Gravação cedida a nós por Sebastião Fernandes Raulino, membro representante da sociedade civil e coordenador da CT de Educação e Mobilização, em 2008.

[172] Em razão da implementação do projeto Sistema de Informação Geográfica em ambiente Web (SIG / Web) para o Comitê da Baia de Guanabara.

brasileiros, de forma geral, não possuem personalidade jurídica, e é bastante burocrático criar uma Agência de Bacia[173] ou uma Entidade Delegatária para sanar este obstáculo[174].

Outra alteração na cobrança aconteceu no âmbito da lei estadual nº 5.639/2010. Esta possibilitou ao INEA firmar contratos de gestão com entidades delegatárias com funções de agência de água. Todo este esforço, segundo Coppetec (2013), foi feito para agilizar a aplicação do dinheiro do FUNDRHI e possibilitar aos comitês de bacia não só o suporte técnico e operacional necessário ao desenvolvimento de suas atribuições, como também o acompanhamento direto das contratações e a elaboração de estudos e projetos mais importantes para a bacia hidrográfica. Os Comitês estaduais, que ainda não têm contrato de gestão com Entidades Delegatárias, têm como braço executivo o INEA, através da DIGAT, conforme informações obtidas no site desta instituição[175]. Sendo assim, enquanto o CBH Guanabara não "criar" uma Entidade Delegatária, o INEA continuará centralizando a condução da gestão participativa.

Para minimizar a interferência do INEA neste processo e garantir a sua autonomia na aplicação dos recursos do FUNDRHI, a diretoria do CBH Guanabara tem focado os seus esforços no sentido de criar uma entidade delegatária própria. Outros comitês estaduais fizeram parceria com a Agência de Bacia do Vale do Paraíba (AGEVAP) para acessar o dinheiro do FUNDHRI. Alguns representantes da sociedade civil possuem grandes expectativas neste processo, conforme visto abaixo:

> Por isso quando você me pergunta se eu acredito nesse modelo, eu digo que: "*isso é o que se tem para o momento"!* Ou seja, estamos aqui acumulando força, conhecimento, capacidade operacional - isso do ponto de vista da sociedade - para que possamos fazer as intervenções que devam ser feitas num processo de ruptura futura, quando o Comitê tomar coragem e criar a sua Agência de Bacias e passar a cobrar do Estado e da CEDAE a sua parcela de responsabilidade na qualidade da água (Entrevista, representante sociedade civil, novembro de 2012. Grifo nosso).

---

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

[174][174] Ao contrário das Entidades Delegatárias, cujo regime jurídico está fixado na Lei nº 10.881/04, e que não necessitam de lei de criação, com exceção do consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, as Agências de Água são criadas por leis específicas, que trarão, em seu conteúdo, o regime jurídico da entidade (GRANZIERA, 2007).

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

Na reunião plenária de 12/06/2012, foi aprovado o estatuto para criação de uma Associação, denominada "Águas da Baía de Guanabara". O foco da diretoria é que esta instituição atue como uma Entidade Delegatária, com poderes de acessar o dinheiro da cobrança, atualmente retido na conta do FUNDRHI. Mesmo não sendo o enfoque central deste trabalho, vale ressaltar que há um desejo, por parte dos membros da plenária, de que seja criada uma agência de bacia para o CBH Guanabara, e não uma Entidade Delegatária. O setor de usuários irá contribuir fortemente para a criação desta entidade delegatária, conforme já discutido anteriormente.

5.6 A dinâmica deliberativa no CBH Guanabara

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

Outra atribuição importante dada ao comitê, no plano teórico institucional legal, refere-se à competência para "propor o enquadramento dos corpos hídricos[176] em classes de uso e de conservação, e encaminhá-lo para avaliação técnica e decisão pelo órgão competente do Poder Executivo, e posterior homologação pelo CERHI" (Regimento Interno, CBH GUANABARA, 2010).

---

[176] O enquadramento de corpos d'água estabelece o nível de qualidade a ser alcançado ou mantido ao longo do tempo. Mais do que uma simples classificação, o enquadramento deve ser visto como um instrumento de planejamento, pois deve tomar como base os níveis de qualidade que deveriam possuir ou ser mantidos para atender às necessidades estabelecidas pela sociedade e não apenas a condição atual do corpo d'água em questão.

A classe do enquadramento de um corpo d'água deve ser definida em um pacto acordado pela sociedade, levando em conta as prioridades de uso da água. A discussão e o estabelecimento desse pacto ocorrem no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). O enquadramento é referência para os outros instrumentos de gestão de recursos hídricos (outorga e cobrança) e instrumentos de gestão ambiental (licenciamento e monitoramento), sendo, portanto, um importante elo entre o Singreh e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Consulta em site institucional, realizada em 20/01/2013. Disponível em http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/planejamento/PlanejamentoRH_enquadramento.aspx. Grifo nosso).

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

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

> Mais uma parceria estratégica para ecoar as ideias sobre sustentabilidade e consumo consciente é firmada pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), através da Superintendência de Território e Cidadania (STC). Desta vez, a mão solidária veio da empresa Petrobrás, que organizou a campanha Respeito à Vida com Foco em Sustentabilidade (SECRETARIA DO..., 2013. Grifo nosso).

Analisar o caráter deliberativo do Comitê envolve, assim, analisar os limites que este colegiado possui para interferir – num sentido democratizante - na qualidade e direção dos "fluxos da água na metrópole". Em que pese a fala (aparentemente ingênua) do representante do órgão gestor - "(...) e*u não percebo muita separação por segmento. Na verdade quando sentamos no plenário parece que somos todos iguais, todos lutamos por um ideal comum, que é termos uma Baía de Guanabara saudável"*[177] - é notório, conforme argumentos já apresentados, que há no Comitê uma gestão baseada em condições desiguais quanto a interferir nas decisões. Isto implica também na incapacidade de nele se fazer valer o entendimento de que o poder dos diferentes atores sobre o próprio recurso hídrico é desigual.

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

---

[177] Entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2013.

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

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

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

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

> (...) Tem uma briga entre pescador e corporação petrolífera e aqui não passa[178]. Os pescadores estão sendo ameaçados por uma empresa que tem assento no Comitê <u>e esta questão não passa aqui</u>. Será que nós estamos fora do contexto, da realidade, ou então não tem conflito de água? A CEDAE combinou água de reuso, que vai sair da ETA Alegria para abastecer o COMPERJ, esta água vai passar por onde? Pela ponte Rio-Niterói? Eu gostaria de saber; e já tem outros dutos sendo propostos. <u>Os conflitos pelo uso da água estão "pipocando</u>"! O conflito do "Canal do Cunha" não passou por este Comitê nem como informe, nem como informe! Temos que discutir

[178] Sobre este conflito, ver publicação do "Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara" (FASE, 2013) e Soares (2012).

> com propriedade este modelo (Relato oral, representante sociedade civil, reunião conjunta de Câmaras Técnicas, dezembro de 2012).

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

No caso do COMPERJ, citado nos trechos acima, em um documento publicado pela Plataforma DHESCA em 2013, é possível ver que um dos pontos tidos como crítico é a ausência de medidas preventivas e estudos de danos. Além do mais, chamou a atenção dos pesquisadores a existência de processos abertos nos Ministérios Públicos Federal (MPF) e Estadual (MPE-RJ) questionando a competência do INEA em licenciar empreendimentos de grande porte em águas federais da Baía da Guanabara e nos manguezais. Segundo estes pesquisadores, o empreendimento não foi avaliado de forma conjunta, sendo assim um problema que põe em risco a região.

Diante deste cenário de relações (desiguais) de poder no campo ambiental fluminense, no item a seguir analisaremos os estilos de decisões adotadas (*top-down*), bem como o caráter (manipulador) daqueles que conduzem as apresentações de projetos que pleiteiam recursos do FUNDRHI no CBH Guanabara. Participamos destas três plenárias e, para as análises efetuadas, recorreremos às anotações realizadas no caderno de campo (principalmente), às atas de reuniões e ao vídeo de uma destas plenárias - disponibilizado no youtube por um membro da sociedade civil[179]. Os momentos polêmicos analisados foram: projeto relativo a São José da Boa Morte, Planos Municipais de Saneamento Básico e contrapartida para obras de saneamento em Maricá e Belfort Roxo.

---

[179] Este vídeo encontra-se disponível no link http://www.youtube.com/watch?v=bDpgVrZORQQ. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2012.

5.6.1 São José da Boa Morte

Na primeira plenária citada, realizada em agosto de 2008, o ponto de pauta que gerou polêmica foi referente à autorização, solicitada pelo órgão gestor (na época, a SERLA), para o uso de recursos do FUNDRHI (150 mil reais). Tais recursos seriam aplicados em um projeto de drenagem na localidade de São José da Boa Morte, município de Cachoeira de Macacu. O representante do governo estadual, que conduziu a apresentação do projeto, explicou que se tratava de uma obra emergencial e que este tipo de parceria era uma novidade, mas que já vinha sendo aplicada em outros CBH's estaduais com êxito.

Os membros questionaram inúmeros aspectos, e dentre os principais citamos:

- a falta de informações prévias sobre o projeto,

- o fato do CBH Guanabara possuir outras demandas, discutidas em CT's, que ainda não tinham sido atendidas,

- argumentaram que o projeto deveria ter sido discutido, previamente, na CT de Gestão e Projetos;

- alegaram não ser possível aprovar um projeto sem estudá-lo, com antecedência, em especial a parte do orçamento,

- criticaram o fato dos projetos terem sido apresentados prontos, sem respeitar o princípio da precaução e muitas vezes sem Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA);

- tudo é sempre discutido com um tom de caráter emergencial, "vamos esperar o COMPERJ tornar-se emergencial também para resolver de última hora?" (informação verbal)[180].

Em contrapartida, o representante do INEA argumentava que o CBH Guanabara precisava ser mais ousado, que aquele era um momento único para o Comitê avançar nas suas atribuições. Porém, o CBH Guanabara não deliberou favoravelmente a esta demanda e requisitou a análise do projeto na CT. Após esta reunião, o Comitê paralisou suas atividades por quase dois anos.

---

[180] Representante da sociedade civil, informação verbal durante a 9° reunião plenária do CBH Guanabara, agosto de 2008.

5.6.2 Planos Municipais de Saneamento

Já na plenária da 21ª reunião ordinária, a primeira realizada após o período em que o CBH esteve "inoperante", realizada em fevereiro de 2011, foi assunto de pauta a liberação de recurso do FUNDRHI (2,25 milhões de reais) para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento. Estiveram presentes nesta reunião, na condição de convidados, o Secretário Estadual de Meio Ambiente, Carlos Minc, e o seu vice, Luiz Firmino.

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

Após a apresentação do projeto, houve espaço para os membros da plenária se manifestarem. Apesar de muitos reforçarem que são favoráveis à aplicação dos recursos do FUNDHRI em saneamento, criticaram o procedimento adotado, uma vez que a plenária não tinha sido previamente informada sobre este projeto. Ou seja, mais uma vez, não teriam recebido o projeto com a antecedência expressa no regimento interno[181]. Representantes da plenária, principalmente aqueles do segmento sociedade civil, criticaram do seguinte modo:

- a falta de transparência do processo e ausência da descrição orçamentária, "não foi apresentado um documento que pudesse explicar a situação em grandes linhas, palavras o

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

vento leva, precisamos fortalecer a governança compartilhada, o Comitê deseja transparência" (informação verbal);

- a ausência dos representantes dos municípios beneficiados na plenária;

- o fato do acesso ao recurso do FUNDHRI, que sempre foi uma "caixa preta", ter sido "de repente" desburocratizado[182];

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

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

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

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

---

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

Foi ainda definida a necessidade de formação de uma comissão, composta pelos membros do CBH Guanabara, para acompanhar a condução da elaboração dos Planos Municipais, e, principalmente, as questões relacionadas ao gasto do dinheiro do FUNDRHI[183]. Passados mais de dois anos que esta comissão havia sido constituída, um representante da sociedade civil perguntou, durante a 28ª reunião plenária (novembro de 2012), sobre o seu andamento, e obteve uma resposta pouco consistente. Deste modo, este membro externou a sua insatisfação durante a reunião conjunta de CT's, cuja pauta era o balanço final da gestão 2010-2012, realizada em dezembro de 2012. Segue o teor da queixa, com caráter de denúncia, transcrita abaixo.

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

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

---

[183] Definição esta que constou na Resolução n°06, do CBH Guanabara, de 11 de fevereiro de 2011.

5.6.3 Projeto Maricá e Belfort Roxo

Na 27ª reunião plenária, realizada em agosto de 2012, o ponto de pauta que causou debates intensos foi o referente à liberação de três milhões de reais, recursos do FUNDRHI, para contrapartida de projetos de saneamento em Maricá e Belfort Roxo[184]. Após apresentação do projeto, realizado por um técnico do INEA, um representante da sociedade civil questionou o fato do projeto ter sido apresentado na plenária sem antes ter sido analisado pela Câmara Técnica. Além do mais, outra grave constatação observada foi que um projeto diferente teria sido apresentado para o Subcomitê Maricá, pelos técnicos do INEA.

A mesa que conduzia a reunião, composta pela diretoria do Comitê e pelo Subsecretário Estadual do Ambiente, Luiz Firmino, disse, no entanto, que estas observações não inviabilizariam o processo de votação[185]. E ainda, em tom de ameaça, foi dito que "*dá vontade de publicar no jornal amanhã que o comitê de bacia não quis dar três milhões de contrapartida em um projeto de 90 milhões, (...) isto daqui está virando auditoria*" (informação verbal). A fala a seguir ressalta o caráter tendencioso dos condutores da reunião:

> O que nós temos aqui é uma grande oportunidade para saber se o comitê quer participar ou não quer participar de uma ajuda, para que se resolva, ou dê um passo importante, na solução de um equacionamento, de saneamento em Maricá. É para isto que nós estamos aqui. Agora, o detalhamento do projeto, isto daqui, tem instâncias próprias que não são aqui dentro do comitê. Vocês querem trazer para dentro do comitê uma responsabilidade que não é dele. Aqui, os membros do comitê não têm critério e qualificação, a priori, para se situarem a partir desta ótica que vocês querem. (Relato oral, representante poder público e diretor do CBH Guanabara, plenária realizada em 30/08/2012. Grifo nosso).

[184184] A discussão foi filmada por um dos participantes que disponibilizou o vídeo na internet, disponível no link http://www.youtube.com/watch?v=bDpgVrZORQQ. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2012.

[185] Na ata desta reunião consta que: "A Srª Flávia disse que a provisão contida no projeto não condiz com a futura realidade de Maricá pois os empreendimentos imobiliários estão trabalhando com projeção de aumento de 390% até 2016 e em reuniões da Agenda 21 representantes do Comperj mencionaram aumento da população de 300% até 2016. A Srª Flávia disse também que o principal questionamento é a dubiedade de informações, pois o projeto apresentado para o subcomitê não é o mesmo apresentando para o CBHBG e sugeriu que o projeto fosse encaminhado para análise da Câmara Técnica de Projeto – CTAP, do Comitê da Baía de Guanabara. O Sr. Luís Firmino disse que os questionamentos apresentados pela Srª Flávia não invalidam o que está sendo apresentado, e disse que os parâmetros de aumento populacional estudados nos projetos de engenharia trabalham com os números e projeções matemáticas utilizando informações disponibilizadas pelo IBGE e todas as variáveis que dizem respeito ao aumento populacional de Maricá estão prevista no projeto" (Trecho, ata 27° reunião ordinária, agosto de 2012).

Diante do tumulto gerado, foi realizada uma votação em que, por 13 votos a favor e 7 contrários, decidiu-se que os projetos deveriam ser encaminhados para a análise da CTAP do CBH Baía de Guanabara. Após este resultado, o Sr. Muniz, vice-prefeito do RJ e presidente do colegiado, disse que o Comitê absorveu uma responsabilidade que não era de sua competência e que os membros do Comitê não estavam aptos tecnicamente para analisar esse tipo de projeto; em seguida retirou-se da plenária e completou dizendo que não iria mais participar das reuniões do Comitê e que a prefeitura do Rio de Janeiro enviaria um novo representante[186] para substituí-lo[187]. O representante da SEA ponderou:

> (...) as pessoas se intitulam donas de um dinheiro, mas não são. Isto é um dinheiro público, para uso em projetos de interesse público. (...) Se você chegar para um comitê e perguntar: o que vocês acham de investir três milhões e receber 90 de contrapartida, se alguém disser que é contra é porque é louco. Aí subverte-se o papel. A gente [referindo-se a SEA e ao INEA] consegue fazer projeto - vocês não sabem o que é trabalhar dentro do Estado para fazer projeto, você vai pra Brasília, o cara (técnico) vira a noite e arranja projeto, consegue arrancar dinheiro do PAC, da Petrobrás, foi uma batalha conseguir lá na Petrobrás. Aí vem aqui pedir, como se fosse um mendigo, três milhões para o comitê. Para usar um dinheiro público, tem cem milhões parados no FUNDRHI, porque este tipo de atitude se repete de comitê em comitê. Parece que é assim: lá vem os caras do Estado garfar o nosso dinheiro, mas o dinheiro é público, nós não queremos garfar dinheiro algum. (...) Um comitê é composto de uma pluralidade da sociedade e vocês querem discutir o caimento do cano, se está com 1% ou 3%. Discutam, façam o que vocês quiserem, aliás, preparem todos os outros projetos de Maricá que me poupa um trabalho danado. (Relato oral, convidado representante poder público, plenária realizada em 30/08/2012).

A percepção de um representante da sociedade civil sobre esta situação foi que:

---

[186] Vale lembrar que em agosto de 2012, quando aconteceu este episódio, a prefeitura passava por um momento atípico de eleições municipais, e o prefeito Eduardo Paes tentava, na época, se reeleger. Inclusive, quando o Sr. Carlos Muniz abandonou o plenário, ele disse: "(...) *vocês sabem que tenho uma série de funções administrativas, sou vice-prefeito, estou coordenando a campanha majoritária (...)passo a condução da reunião para o Alexandre e vou cuidar da minha vida"*.

[187] Cabe aqui reforçar que o RJ é uma megacidade, e de grande destaque no contexto tanto da metrópole fluminense quanto no cenário internacional. A correlação desigual de força política entre os municípios da metrópole é muito presente. Um fato que nos chamou a atenção, neste contexto, foi que, mesmo depois que o Sr. Carlos Alberto Muniz - na época vice-prefeito do RJ e atual Secretário Municipal de Meio Ambiente (SMAC) do RJ - ter desrespeitado os membros nesta plenária, meses depois ele ministrou palestra sobre "Governança da Baía de Guanabara" no evento "Workshop Internacional de Cooperação Técnica Baía de Guanabara e Baía de Chesapeake" (realizado em maio de 2013 na cidade do Rio de Janeiro). Ali, neste evento, estavam em evidência os atores que, de fato, possuem algum poder de determinar "os fluxos da água na metrópole", tais como os representantes da CEDAE, Petrobrás, SEA, INEA, dentre outros.

> A questão ali foi o encaminhamento da mesa, ele queria omitir informação. A plenária concordou e gritou comigo: "chega de rolo compressor". Eu até pensei que eu sofreria um atentado, por causa de tendência da mesa. Mas não dá, eu tô ali participando, largando os meus afazeres, em nome de uma política salutar de água, assistir a isto calado, não dá! (Entrevista, representante sociedade civil, novembro de 2012).

Participamos também da reunião da CTAP, cujo ponto de pauta era a análise deste projeto. Chamou a nossa atenção a indignação dos membros quanto a este fato.

> Quando o Muniz[188] falou que não temos a "tecnicidade" para avaliarmos o projeto, eu posso até acreditar, apesar que eu sou engenheira sanitarista e entendo de projeto, mas independente disto, este comitê é habilitado para tal função, é habilitado pra avaliar financeiramente a execução dos projetos, então, cabe a nós isso, a gente pede respeito. A gente não pode acontecer, quando chega tal hora, como no dia 13 de março lá em Maricá, apresentar o projeto de emissário submarino e tratamento terciário, depois chega no subcomitê um de terciário com três ET's jogando pra dentro da Lagoa. Depois aparece outro projeto diferente, também com emissário, isso que não pode haver. E quando a gente foi ver o da Caixa Econômica Federal ainda é outro projeto. Então quer dizer, pra cada tipo de público se escolhe um projeto para apresentar, isso é que não pode. Acho que o primeiro fato de se responder é: qual é o projeto efetivo de análise? Diante desse projeto de análise, o dinheiro é público, está lá, mas nós somos responsáveis pela aprovação. Então isso não é um dinheiro que está lá de ninguém e sai de qualquer jeito, não. (Transcrição trecho da reunião da CTAP, representante sociedade civil no CBH GUANABARA, setembro de 2012).

Depois de muitas reuniões e discussões na CTAP, seus membros elaboraram um documento recomendando modificações no projeto, que foi apresentado e aprovado em plenária. Quando entrevistamos o representante do estado em fevereiro de 2013 e perguntamos sobre o "caso Maricá", este respondeu que este assunto já havia sido exaustivamente debatido em plenária e que preferia não retornar a falar sobre esta questão.

Neste capítulo, iniciamos apresentando as atribuições destinadas aos comitês de bacia nas legislações e a capacidade deliberativa destinada no plano formal. Contudo, foi visto que no caso do CBH Guanabara, o seu potencial de interferir na dinâmica dos fluxos da água está preso em uma trama de poderes e interesses que obstrui suas ações.

---

[188] Na época, vice prefeito do RJ e presidente do CBH Guanabara.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas no interior desta tese, inicialmente, procuraram problematizar o discurso da escassez e da ausência de direitos de propriedade, que tem sido utilizado para justificar a hegemonia dos instrumentos legais e econômicos da gestão de águas. Tais instrumentos vêm sendo importados de países mais industrializados e implementados sob uma constelação discursiva que alia bem de domínio público, valor econômico, uso múltiplo, participação e descentralização no contexto brasileiro contemporâneo de desenvolvimento econômico. O discurso oficial defende que este desenho institucional, introduzido no Brasil a partir da PNRH, será capaz de modificar o *modus operandi* que suscitou o estágio atual da disponibilidade das águas, em quantidade e qualidade.

Com base nas reflexões teóricas, trabalhos de campo e dados secundários cotejados nesta tese, podemos afirmar que, mesmo após o surgimento do CBH Guanabara, o campo da gestão colegiada de águas na metrópole fluminense ainda mantém um caráter burocrático, estando as ações centralizadas nos órgãos ambientais estaduais. Tais análises são relevantes porque os princípios e instrumentos da gestão (dita) participativa de recursos hídricos são apresentados, no discurso oficial, como os mais democráticos possíveis. Porém, ao mergulhar na apreciação da experiência do CBH Guanabara e na análise dos documentos oficiais e publicações relativas aos comitês de bacia, identifica-se que a sua implementação e os seus significados são, contudo, bem mais complexos do que aparentam ser.

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

possuem capacidade operacional (disponibilidade de funcionários e verba) e ou vontade política para se envolver com a gestão colegiada de águas.

O Comitê foi instituído pelo governo estadual em 2006, desprovido de força política, de recursos humanos e financeiros para atuar, fato este que acarretou uma forte dependência do segmento de usuários de água para que este colegiado pudesse funcionar minimamente. Cabe aqui lembrar que, na primeira reunião ordinária do CBH Guanabara, o representante da SERLA (atual INEA) entregou ao CBH um Plano Diretor de Recursos Hídricos, já pronto, a ser seguido. Deste modo, o Comitê tem como documento central para nortear as suas ações um "Plano Discurso", que, assim como os planos diretores de cidades analisados por Villaça (1999), pretende impor-se como verdade porque tem base científica, técnica e sem grandes preocupações com a sua exequibilidade. Deste modo, o "Plano Discurso" da Baía de Guanabara serve apenas para cumprir um papel ideológico, uma vez que as decisões sobre as direções que tomarão os principais investimentos que ali incidem – aqueles relacionados à "Baía Olímpica" e à "Baía do Petróleo" – não obedecem a nenhum plano explícito.

No caso do Rio de Janeiro, as águas da Baía de Guanabara foram e continuam sendo apropriadas como parte de uma estratégia que privilegia a produção capitalista do espaço, tendo como base incentivos e políticas de Estado que fomentam a continuidade da grande exploração territorial direcionada à inserção brasileira na economia global. Cabe lembrar que a cidade do Rio de Janeiro é hoje o município que mais possui investimento público em todo o mundo. Contudo, críticas vêm sendo apontadas referentes aos poucos espaços políticos abertos para o debate sobre estes investimentos, apesar da existência de inúmeros arranjos políticos ditos participativos, criados nas décadas de 1990 e 2000.

No caso do CBH Guanabara, apesar deste ser um órgão do governo, parte integrante da PERH, o mesmo ainda não foi reconhecido pelo governo e por outras agências estatais como um dos principais atores no processo de tomada de decisão. Mesmo porque, conforme nos foi dito, "*incomoda (ao Estado) a existência de um conselho deliberativo e este não estar na mão do governo*" (Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2008. Grifo nosso). E "incomoda mais ainda" quando o projeto (dito) de desenvolvimento em curso na metrópole envolve fomentar a industrialização na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e invisibilizar outros tipos de usos e usuários de água, tais como os pescadores artesanais que se

mostram presentes[189]. No depoimento do pescador Alexandre Anderson , líder da AHOMAR, durante um ato de repúdio à morte de mais um pescador da AHOMAR, realizado na OAB em agosto de 2012, este reforçou o papel exercido pela atual "coalizão de poder", composta pelo governo estadual, municipal e grandes empresários, no contexto da política desenvolvimentista em curso na RMRJ. Lembrou ainda que a industrialização do entorno da Baía de Guanabara sofreu grande impulso na última década e vem minando a possibilidade de realização de outros tipos de uso da água na Baía. Mesmo porque, historicamente, o meio ambiente, como questão pública, não tem sido uma questão prioritária para os governos e empresários brasileiros.

Ainda sobre este projeto em curso na metrópole, vale lembrar que o CBH Guanabara não deliberou questões relacionadas ao COMPERJ, uma vez que todas as etapas do licenciamento ambiental e outorgas de uso da água estavam sob responsabilidade do INEA. Além do mais, durante o segundo semestre de 2008, e os anos de 2009 e 2010, enquanto o CBH ficou praticamente inoperante, o INEA concedia uma série de licenças ambientais para o COMPERJ, Arco Metropolitano e outros empreendimentos ligados à indústria do Petróleo e Petroquímica. Segundo um entrevistado, " (...) era conveniente ao Estado que o CBH estivesse inoperante porque ele poderia atrapalhar o processo" (Entrevista, representante sociedade civil, abril de 2012). Deste modo, tão ou mais importante que as decisões tomadas são as que não foram tomadas. Ou seja, o fato de não ter sido dado ao CBH a chance de discutir questões importantes, relacionadas aos projetos que envolvem tanto a "Baía da Petrobras" quanto a "Baía Olímpica", revela a fragilidade do comitê e o seu papel coadjuvante na PERH. Devido à dificuldade latente deste funcionar como uma instância de deliberação política, o CBH Guanabara permanece como um "Comitê Discurso"[190].

Ao Estado, outros tipos de racionalidades, além da econômica, não são interessantes para o projeto de desenvolvimento em curso. Com a agravante de que a implementação do instrumento de gestão Cobrança pelo Uso da Água potencializou aspectos ligados à racionalidade econômica, instituindo uma nova visão e forma de lidar com os recursos da natureza e revelando uma prevalência das "leis do mercado" frente aos critérios de cidadania. No caso do RJ, os recursos arrecadados, desde 2004 até abril de 2013, ultrapassaram 132 milhões de reais, conforme publicado no site do INEA. Sendo assim, interessa ao poder

---

[189] Ver Pinto (2013).
[190] Uma analogia ao "Plano Discurso" analisado por Villaça (1999).

público criar os comitês de bacia e, se possível, intervir ao máximo nas decisões referentes à alocação destes recursos. Um exemplo desta postura deu-se durante a fala do subsecretário estadual do ambiente, Luiz Firmino, durante o I Encontro Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas do RJ, realizado em julho de 2013, na sede da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Este aproveitou o fato de que, na ocasião, estavam reunidos representantes de todos os 9 comitês de bacias fluminenses, para propor que estes discutissem e autorizassem o Estado a utilizar o dinheiro da cobrança (atualmente retido no FUNDHRI) como garantia de contrapartida de empréstimos futuros para obras de saneamento.

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

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

visualizado na fala a seguir: "*eles não passam as informações, mas eu leio três jornais por dia e estou atenta a todas as licitações e editais publicados*" (informação verbal)[191].

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

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

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

---

[191] Representante sociedade civil, informação dada durante o I ECOB RJ, julho de 2013.

REFERÊNCIAS

A LIÇÃO que vem do Rio. **Revista Época**. Editora Globo. Edição especial. Rio de Janeiro, 09/03/2013. Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Brasil/Especial/noticia/2013/03/licao-que-vem-do-rio.html. Acesso em 30 junho de 2013.

ABBERS, R. N. (org). **Água e Política**: Atores, Instituições e Poder nos Organismos colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABBERS, R.; KECK, M. Comitês de Bacia no Brasil. Uma Abordagem Política no Estudo da Participação Social. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**. V. 6, Nº 1. 2004.

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (org.) **Conflitos Ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004 a. p.47-59.

_____.Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**.Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004b. p.23-39.

_____. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, n.107, jul./dez. 2004 c. p.25-38.

_____. A Constitucionalização do Meio Ambiente e a Ambientalização Truncada do Estado Brasileiro. In: OLIVEN, R. et al. (Org.) **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Ed. Aderaldo & Rothschild, 2008.

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

_____. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados,** 24, 2010.

_____. Prefácio. In: **Bens comuns *versus* mercadorias**. RICOVERI, G. Rio de Janeiro: Editora Jaca Book. (no prelo).

_____. Apresentação. In: **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil**. Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal (Org.) Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro, 2013.

ALMEIDA, A. W. B. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In HEBETTE, J.; CASTRO, E. (org.) **Na trilha dos grandes projetos**. Belém: NAEA/UFPA, 1989.

_____ O Conceito de terras tradicionalmente ocupadas. 2005. 12 páginás. Disponível em: https://redeagu.agu.gov.br/UnidadesAGU/CEAGU/revista/Ano_V_novembro_2005/alfredo-indio.pdf . Acesso em 01/09/2012.

ANA, 2007. GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007.

ANA, 2010.Usos Múltiplos. Disponível em: http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/UsosMultiplos/default.asp Acesso em: 20 de janeiro de 2010.

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

AMADOR, E. S. Baía de Guanabara: Um Balanço Histórico. In ABREU, M. de A. (org.). **Natureza e Sociedade do Rio de Janeiro**. RJ: SMCTE/Divisão, 1992.

ARAÚJO, R. P. **Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano**. Tese (Doutorado em Geografia). Belo Horizonte, UFMG, 2009.

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

BAKKER, K. **An uncooperative commodity: privatizing water in England and Wales**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BAKKER, K. **The “Commons” Versus the “Commodity”:** Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. Antipode, 39: 430–455, 2007. doi:10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x

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

BRASIL, 1997. Lei 9.433. Política nacional de recursos hídricos. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

BRASIL, 1998. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada e divulgada em 05-10-1988. Rio de Janeiro.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 3ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BOLLIER, D. Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza. In: HELFRICH , S. (org). “**Genes, bytes y emisiones**: Bienes comunes y ciudadanía”. Fundación Heinrich Böll., 2008

BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis,RJ: Ed. Vozes, 1999.

_____. O efeito de lugar. In: BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis,RJ: Ed. Vozes, 1999.

_____ .**A profissão do sociólogo**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000.

_____. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BORDALO, C. A. L. A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público *versus* o controle privado da água no Brasil. **Cuadernos de Geografía**: Revista Colombiana de Geografía, n.17. 2008.

BRITTO, A. L.; SANTOS JÚNIOR, O. O saneamento ambiental na perspectiva do direito à cidade. In: SANTOS, M. R. M. e FERREIRA, R. (org) **Caderno de subsídios para a elaboração dos planos municipais de saneamento ambiental**. FASE. Rio de Janeiro, 2010.

BROWN, L. Plan B**: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble**. New York: W • W. Norton & Company. 2003.

BULLARD, R. D. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.41-68.

CANO, W. **Ensaios sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: ed. Unicamp, 2002.

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

CARNEIRO, P. R. **Avaliação de Fontes Alternativas para o Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro**, com Ênfase no Abastecimento da Região Metropolitana. Rio de Janeiro, Laboratório de Hidrologia, COPPE-UFRJ, 2013.

CARVALHO, A. M. F. M. A Baía de Guanabara: os itinerários da memória. **Revista USP**, São Paulo (30), 1990. p.156-169.

CARROL W. K. Marx's method and the contributions of institutional ethnography. In: FRAMPTON C, KINSMAN G, THOMSON A D, TILLECZEK D. (org). **Sociology for changing the world**: social movements/social research. Halifax: Fernwood; 2006. p. 232-45.

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

CASTRO, C. M.; FERREIRINHA, M. M. A Problemática Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Guandu: Desafios para a Gestão dos Recursos Hídricos. **Anuário do Instituto de Geociências** – UFRJ, 2013.

CASTRO, E. M. R. Povos da Floresta. **Anais 59ª Reunião Anual da SBPC**, 2007

CASTRO, C. **Águas do Rio de Janeiro**: da Metrópole com Riscos à Metrópole dos Riscos. Tese (Doutorado em Geografia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

CEDAE. Relatório da Administração do Exercício de 2011. Companhia Estadual De Águas E Esgotos – CEDAE. Versão digital. Disponível em http://www.cedae.com.br/ri/Relat%C3%B3rio_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_2011.pdf Consulta realizada em 05/01/2013. Rio de Janeiro, 2011.

CHAVES, C. M. S. R. S. **Mapeamento Participativo da Pesca Artesanal da Baía de Guanabara**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Rio de Janeiro: Instituto de Geociências, UFRJ, 2011.

CNI, 2012. Avanços da indústria brasileira rumo ao desenvolvimento sustentável: síntese dos fascículos setoriais / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2012.

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

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

COELHO, V. M. B. **Baía de Guanabara**: uma história de agressão ambiental. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

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

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

COSTA, M.A.M.; IORIS, A.A. R. Até a Última Gota: Complexidade Hidro Social e Ecologia Política da Água na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. **Anais** Conferência Waterlat. São Paulo (SP), 2010.

_____ A Distância entre Teoria e Prática: Barreiras para um Regime de Gestão de Águas Participativo na Baixada Fluminense – RJ. **Anais** XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

CROCCO, F. L. T. **Georg Lukács e a reificação**: teoria da constituição da realidade social. Kínesis, Vol. I, n. 2, p. 49-63, Outubro-2009.

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

CORRÊA, Ricardo Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

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

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

DEVAULT M. L., MCCOY L. Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations. In: GUBRIUM FJ, HOLTEINS JA. (org). **Handbook of Interview Research**. Thousand Oaks/London: Sage, 2002. p. 751-776.

DIEGUES, A. C. Repensando e Recriando as Formas de Apropriação Comum dos Espaços e Recursos Naturais. In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (org.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 97-124.

DUARTE, R. (2002) Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cad. Pesqui**., São Paulo , n. 115, Mar. 2002 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100005&lng=en&nrm=iso Acesso em 04 de outubro de 2011.

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

EM 20 ANOS despoluição da Baía de Guanabara vira esgoto. Jornal Estadão. São Paulo, 21/02/2012. Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,em-20-anos-despoluicao-da-baia-de-guanabara-vira-esgoto,851258,0.htm Acesso em 30 junho de 2013.

EMPINOTTI, V. L. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do Comitê de Bacia do rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, 2011, n. 1, p. 195-211.

ESCOBAR, A. **La invención del tercer mundo**. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela. 1ra.edición Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

FEENY, D. et al. A Tragédia dos Comuns: Vinte e Dois Anos Depois. In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (org.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 17-42.

FERRARO JR., L. A. **Entre a tradição da invenção e a imaginação da sociedade sustentável**: estudo de caso dos fundos de pasto na Bahia. Tese em Desenvolvimento Sustentável. Brasília, UNB, 2008.

FRACALANZA, A.P. **Conflitos na Apropriação da Água na Região Metropolitana de São Paulo** 217p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2002.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; ECA, R.F. Environmental justice and water resources governance practices: re-introducing issues of equality to the agenda. **Ambient. soc**. [on line]. 2013, vol.16, n.1.

GALIZONI, F. **Águas da Vida**: população rural, cultura e água em Minas Gerais. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: UNICAMP, 2005.

GALVÃO JUNIOR, A.C.; PAGANINI, W. S Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Engenharia Sanitária Ambiental**, 2009, v.14 n.1.

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

GARRIDO, R. J. S. Água: uma preocupação mundial. **R. CEJ**,Brasília, n. 12, set./dez. 2000. p. 08-12.

GEERTZ, C. O Estar Alli. La antropologia e la escena de la escritura e Estar aqui? De que vida se trata al fin e al la cabo? In: C. GEERTZ. **El antropologo como autor**. Buenos Aires: Ed. Piados, 1989.

GOVERNANÇA DAS águas através de organismos colegiados avanços e desafios. Site INEA. Rio de Janeiro, RJ. Publicado em julho de 2012. Disponível em http://www.inea.rj.gov.br/Rio+20/default.html. Acesso em 20 novembro de 2012.

HAAS, J., BARNES, P. La atmósfera como bien común - acerca el futuro del comercio europeo de emisiones. In: HELFRICH , S. (org). "**Genes, bytes y emisiones**: Bienes comunes y ciudadanía" Fundación Heinrich Böll, 2008.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of Commons**. Science, 13 December 1968. Vol. 162, N.º 3859, pp. 1243-1248, DOI: 10.1126/science.162.3859.1243. Disponível em: http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full. Acesso em: 20 de junho de 2011.

HARVEY, D. **Justiça social e a cidade**. São Paulo, Editora Hucitec, 1980.

INEA (2011). Base legal para a gestão das águas do Estado do Rio de Janeiro (1997 – 2011). FORMIGA JOHNSSON, R. M. et al (org.) Rio de Janeiro.

IORIS, A.A.R. ;COSTA, M.A.M. The Challenge to Revert Unsustainable Trends: Uneven Development and Water Degradation in the Rio de Janeiro Metropolitan Area. **Sustainability**. 2009, *1*. p. 133-160.

IORIS, A.A.R. e COSTA, M. A.M. Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão de águas na Baixada Fluminense. **Anais** Semana IPPUR, 2008.

IORIS, A. A. R. R. Água, Exclusão, Mercado e Cobrança: Um Debate Necessário. **Anais** I Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste, 2006.

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

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

LEFEBVRE, H. (2001) **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópoles Educ**, 2009. São Paulo, v.11, n.22, jul./dez.

LEME, M.C.S; FERNANDES, A.; GOMES, M.A.F. (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

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

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis**: uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro, Record, 2000. (Coleção Metrópoles.).

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**: estudos de dialética marxista. Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal, Publicações Escorpião, 1974.

MMA, (2006). Plano Nacional de Recursos Hídricos. Síntese Executiva - português / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos.

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

_____. (Org.) **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

_____ .O Mundo da Administração Pública das Águas do Estado do Rio de Janeiro segundo o Olhar de um Antropólogo. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 25, jan./jun. 2006.

MACHADO, C. J. S.; KLEIN, H. E. Água, doença, saúde e arcabouço institucional-legal: por uma gestão integrada das águas do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro,2003. n. 11, p. 13-38, set./dez.

MARICATO, E. Metrópoles Desgovernadas. **Estud. av**. [online]. 2011, vol.25, n.71 [cited 2013-05-13], pp. 7-22 . Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002&lng=en&nrm=iso Acesso em 23 jul de 2013.

MARTINS, R.C. E FELICIDADE, N. Limitações da Abordagem Neoclássica como Suporte Teórico para a Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. In: Felicidade et al. (org). **Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil**. São Carlos: RIMA, 2001.

MAGALHÃES, et al. Da lei das águas brasileira à gestão comunitária da água no norte de Minas – Brasil. Anais Seminário Internacional Rede Waterlat. São Paulo, 2011.

MARTINS, R. C. Sociologia da Governança Francesa das Águas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais** – 2008, v. 23 n. 67.

MEDEIROS, Y.; SANTOS, E. Participação Social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do rio São Francisco. In: RIBEIRO, W.C. (Org). **Governança da Água no Brasil**: uma visão interdisciplinar, São Paulo: Annablume, 2009.

MYKHALOVSKIY, E; MCCOY, L. Troubling ruling discourses of health: using institutional ethnography in community-based research. **Critical Public Health**; 2002. 12(1): 17-37.

MOLLINGA, P. P. Water, politics and development: Framing a political sociology of water

resources management. **Water Alternatives** 2008, 1(1): 7-23.

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

OLIVEIRA, R. C. O trababalho do antropólogo: Olhar, ouvir e escrever. In: **O trabalho do Antropólogo**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1996. p 17-35

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

PETRELLA, R. **O manifesto da água** – argumento para um contrato mundial. Petrópolis, Vozes, 2002.

PINTO, R. G. Pesca Artesanal e Conflito Ambiental na Baía de Guanabara. In: **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil**. Organização: Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal. Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro, 2013.

POLANYI, K. **A Grande Transformação -** as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 2000.

PIRES, H. F. Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Vol. XV, nº 895 (13), 5 de noviembre de 2010. http://www.ub.es/geocrit/b3w-895/b3w-895-13.htm Acesso em 8 mar 2013.

PEREZ, M. L. **Integração da Gestão dos Recursos Hídricos com a Zona Costeira**: Estado Atual e Desafios. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

RAULINO, S. F. **Construções sociais da vizinhança**: temor e consentimento nas representações dos efeitos de proximidade entre grandes empreendimentos industriais e populações residentes. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ, 2009.

RESENDE, V. F. Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, L.L. (org.) **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 256-281.

SEVÁ, O. Riscos e prejuízos sociais e ambientais da indústria petrolífera. Uma introdução sobre o panorama do Brasil até 201. In: **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil**. Organização: Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal. Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro, 2013.

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

SMITH, D. **Writing the Social**: Critique. Theory and Investigations. Toronto: University of Toronto Press. 1999.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. S. P.: Edusp, 1999.

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

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

YAÑEZ, S. S. Develando la propuesta de Dorothy Smith: aportes epistemológicos y metodológicos para el abordaje de lo social. **DiáLogos** - Universidad Nacional de San Luis - Facultad de Ciencias Humanas, v. 2, n.1, 2011.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Água não se Nega a Ninguém (a necessidade de ouvir outras vozes). In: PARREIRA, C., ALIMONDA, H. **Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas**. Brasília: FLACSO, 2005.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Revista Estudos Avançados,** 2008. n. 22 (63).

PRESIDENTE DA Nestlé diz que água deve ser privatizada. Jornal Brasil de Fato. São Paulo, SP. 24/04/2013. Disponível em http://www.brasildefato.com.br/node/12746. Acesso em 05 de julho de 2013.

QUEIROZ, M. I. P. **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Ed. Queiroz, 1991.

RICOVERI, G. **Bens Comuns *versus* Mercadorias**. Tradução do original italiano Jaca Book, 2012. (no prelo).

RIO DE JANEIRO (1999). LEI Nº 3239, de 02 de agosto de 1999. Institui a política estadual de Recursos Hídricos; cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

RIO DE JANEIRO (2005). **Decreto no 38.260 de 16 de setembro de 2005.** Institui o Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, no âmbito do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

RIO VAI investir R$ 2 bilhões para despoluir praias, lagoas e a Baía de Guanabara até as Olimpíadas. **Agência Brasil**. Brasília, 04/06/2013. Disponível em http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-04/rio-vai-investir-r-2-bilhoes-para-despoluir-praias-lagoas-e-baia-de-guanabara-ate-olimpiadas. Acesso em 05 de jun de 2013.

ROBBINS, P. **Political Ecology**. Oxford: Blackwell, 2004.

RUBINGER, S. D. **Desvendando o conceito de saneamento no Brasil**: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Belo Horizonte: Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996. 308p.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

SELBORNE, L. **A Ética do Uso da Água Doce**: um levantamento. Brasília: UNESCO, 2002.

SILVA, M. O. **Rio nacional, Rio local:** mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: SENAC, 2005

SILVA, J.R. **Os Esgotos do Rio de Janeiro** - História do Sistema de Esgotos Sanitários da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Corbã, 2002. v. 1 e 2, 356 p. e 368 p

SILVA, R. D. Território e desenvolvimento: as raízes da centralidade do Rio de Janeiro na economia nacional. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, 2007, n.40.

SILVA, R.T. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. p. 261-312.

SIMÕES, M. R. **A Cidade Estilhaçada**: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. Tese (doutorado em Geografia). Niterói: UFF, 2006

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

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

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos (7. ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SWYNGEDOUW, E. **Social Power and the Urbanization of Water**: Flows of Power. Oxford Geographical and Environmental Studies. Oxford, 2004.

_____ A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e "urbanização-ciborgue". In: ACSELRAD, H (org.) **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. RJ: Lamparina, 2009.

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

TELLES, V. da S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

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

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

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VARGAS, M.C. O Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos como Problema Socioambiental. **Ambiente e Sociedade**, 1999, 5, 109-134.

VERÁS, R. M. Etnografia institucional: conceito, usos e potencialidades em pesquisas no campo da Saúde. **Sau. & Transf. Soc**., 2011. ISSN 2178-7085, Florianópolis, v.1, n.2, p.58-66, 2011.

VIOLA, E. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica, In: J. A. Pádua (org.) **Ecologia & Política no Brasil**, IUPERJ/Espaço & Tempo, Rio de Janeiro, 1987. p 63-110.

ZHOURI, A., OLIVEIRA, R., LASCHEFSIK, K. A supressão da vazante e o início do vazio: água e "insegurança administrada" no Vale do Jequitinhonha – MG. **Anuário Antropológico**/2010-II, 2011: 23-53

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

Anexo

Anexo 1: Participação em eventos durante o trabalho de campo

1. 10/04/2008 – votação na ALERJ sobre o projeto de alteração na legislação estadual de recursos hídricos (alteração na cobrança pelo uso da água).

2. 14/03/2008 – reunião da Câmara Técnica de Educação e Mobilização Social do CBH Guanabara.

3. 24/04/2008 - Reunião CBH Guanabara. Local: CDL Nova Iguaçu

4. 28/05/2008 –Projeto Iguaçu, Botas e Sarapuí - PAC SERLA. Lançamento do conjunto habitacional Trio de Ouro. Local: Brizolão trio de Ouro, São João de Meriti.

5. 03/06/2008 - Reunião Câmara Técnica de Gestão, Estudos e Projetos do CBH Guanabara. Local: CEDAE Botafogo

6. 18/06/2008 – Reunião Câmara Técnica de Educação e Mobilização Social do CBH Guanabara. Local: Espaço Buriti em São João de Meriti.

7. 16/07/2008 – Reunião com a população que será reassentada do Bairro São Francisco – Belfort Roxo (PAC SERLA).

8. 02/08/2008 - Encontro de Conselheiros da Cidade da Baixada Fluminense: pensando em estratégias para participação e controle social na política de desenvolvimento urbano (PAC SERLA). Promovido pela FASE. Local: MAB / Nova Iguaçu.

9. 07/08/2008 – reunião CBH Guanabara / prédio da SERLA – São Cristóvão

10. 30 e 31/10/2008 - EVENTO UNICEDAE.

11. 08/11/2008. Reunião no bairro Trio de Ouro, São João de Meriti, organizada pelo INEA para tratar detalhes sobre o PAC SERLA.

12. 11/11/2008. EVENTO imPACto Rio

13. 26/11/2008. Reunião de mobilização para formação do Subcomitê Oeste para o CBH Guanabara. Duque de Caxias.

14. 18/07/2009. Reunião Formação de Fórum Regional das Obras do PAC SERLA. Local: Nova Iguaçu

15. 08-05-2012. Visita técnica Estação de Tratamento de Esgoto Alegria

16. 10-05-2012. Visita técnica Área de Proteção Ambiental Guapimirim

17. 25-05-2012. Reunião CBH Guanabara na FECOMERCIO (RJ)

18. 28-06-2012. Reunião sobre a situação dos pescadores (mortes pós rio + 20), centro RJ

19. 29-06-2012. Ato na Ordem dos Advogados do Brasil sobre a morte de um pescador da AHOMAR.

20. 31-08-2012. Reunião Subcomitê Oeste. FIRJAN – Duque de Caxias

21. 01-08-2012. Audiência pública na câmara municipal do RJ. Situação da pesca no estado fluminense

22. 01-08-2012. Reunião Câmara Técnica Instrumentos de Gestão do CBH Guanabara

23. 06-08-2012. Audiência Pública Comperj – Ministério Público Federal, RJ

24. 30-08-2012. Reunião CBH Guanabara, RJ.

25. 11-09-2012. Reunião Câmara Técnica de Análise de Projetos (CTAP), CBH Guanabara, RJ.

26. 27-09-2012. Reunião CBH Guanabara, RJ.

27. 29-11-2012. Reunião CBH Guanabara, RJ.

28. 11/12-2012 – Reunião conjunta de todas as Câmaras Técnicas do CBH Guanabara, RJ.

29. 14-12-2012. Oficina para definição dos indicadores do Sistema de Informação Geográfica (projeto SIG) do CBH Guanabara

30. 11 e 12/07/2013. I Encontro de Comitês de Bacia Hidrográfica do RJ (ECOB RJ), RJ.

Anexo 2: Relação dos entrevistados

1. Funcionário da Agência Nacional de Águas – Setor cobrança pelo uso da água.
Entrevista realizada na ANA, Brasília (DF), em 03/06/2008.

2. Membro representante sociedade civil e diretoria do CBH Guanabara.
Data: 02/07/2008.

3. Membro representante do poder público municipal no CBH Guanabara.
Data da entrevista: 03/07/2008

4. Membro representante dos usuários de água no CBH Guanabara.
Data: 04/07/2008

5. Funcionário, técnico do INEA. Responsável pelo setor de cobrança pelo uso da água.
Data: 07/07/2008.

6. Membro representante da sociedade civil e diretoria do CBH Guanabara.
Data: 07/07/2008.

7. Membro representante dos usuários de água no CBH Guanabara.
Data: 15/07/2008

8. Membro representante do poder público municipal no CBH Guanabara.
Data: 16/07/2008

9. Membro representante da sociedade civil no CBH Guanabara.
Data: 22/07/2008

10. Funcionário, técnico do INEA. Responsável PAC SERLA.
Data: 29/07/2008

11. Membro representante dos usuários de água no CBH Guanabara. Secretário executivo CBH Guandu.
Data: 01/08/2008

12. Funcionário da CEDAE, responsável pelo setor de cobrança pelo uso da água.
Data: 27/11/2009

13. Técnico do INEA, responsável pelo cadastro de usuários de água.
Data: 28/03/2012

14. Membro representante poder público municipal no CBH Guanabara.
Data: 30/08/2012

15. Membro representante sociedade civil no CBH Guanabara.
Data: 11/09/2012

16. Membro representante usuários de água no CBH Guanabara.
Data: 28/10/2012

17. Membro representante sociedade civil e diretoria do CBH Guanabara
Data: 23/11/2012

18. Membro representante sociedade civil no CBH Guanabara.
Data: 29/11/2012

19. Membro representante do poder público estadual no CBH Guanabara.
Data: 20/02/2013

Anexo 3: Relação das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo CBH Guanabara entre os anos de 2006 e 2012.

Reuniões plenárias do CBH Guanabara	Data
I REUNIÃO ORDINÁRIA	12 de janeiro de 2006
I REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	15 de fevereiro de 2006
II REUNIÃO ORDINÁRIA	6 de abril de 2006
III REUNIÃO ORDINÁRIA	8 de agosto de 2006
IV REUNIÃO ORDINÁRIA	6 de dezembro de 2006
II REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	12 de fevereiro de 2007
III REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	17 de abril de 2007
IV REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	24 de maio de 2007
V REUNIÃO ORDINÁRIA	18 de setembro de 2007
VI REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	10 de outubro de 2007
VI REUNIÃO ORDINÁRIA	8 de novembro de 2007
VII REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	24 de abril de 2008
VII REUNIÃO ORDINÁRIA	13 de março de 2008
VIII REUNIÃO ORDINÁRIA	7 de agosto de 2008
*** REUNIÃO ORDINÁRIA**	7 de julho de 2010
***REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA**	14 de setembro de 2010
*** REUNIÃO ORDINÁRIA**	29 de setembro de 2010
*** REUNIÃO ORDINÁRIA**	16 de novembro de 2010
XXI REUNIÃO ORDINÁRIA	15 de fevereiro de 2011
XXII REUNIÃO ORDINÁRIA	26 de maio de 2011
XXIII REUNIÃO ORDINÁRIA	25 de agosto de 2011
XIV REUNIÃO ORDINÁRIA	25 de novembro de 2011
XV REUNIÃO ORDINÁRIA	24 de fevereiro de 2012
XXVI REUNIÃO ORDINÁRIA	24 de maio de 2012
I REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA	06 de junho de 2012
XXVII REUNIÃO ORDINÁRIA	30 de agosto de 2012
XXVIII REUNIÃO ORDINÁRIA	29 de novembro de 2012

*Reuniões realizadas durante o "mandato tampão" cujo presidente designado foi o Sr. Carlos Muniz, representando a prefeitura do RJ - enquanto não havia sido realizado o processo eleitoral para a gestão 2010/2012.