

GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ELOS, NÓS E CAMINHOS

Maria Eugênia Totti

Organizadora

Maria Eugênia Totti

Organizadora

GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ELOS, NÓS E CAMINHOS

Copyright © 2020 Brasil Multicultural Editora. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem a expressa autorização dos autores e/ou organizadores.

Editor científico

Décio Nascimento Guimarães

Editora adjunta

Gisele Pessin

Coordenadoria técnica

Gisele Pessin

Fernanda Castro Manhães

Design

Carolina Caldas

Foto de capa: Carolina Caldas

Gestão administrativa

Ana Laura dos Santos Silva

Bibliotecária

Ana Paula Tavares Braga – CRB 4931

Assistente de revisão

Eliana da Silva Barbosa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G721 Governança das águas no Estado do Rio de Janeiro: elos, nós e caminhos /
organizadora Maria Eugênia Totti. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil
Multicultural, 2020.
178 p.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5672-015-9

1. ÁGUA – RIO DE JANEIRO (ESTADO) 2. ÁGUA - USO 3. BACIAS
HIDROGRÁFICAS 4. RECURSOS HÍDRICOS I. Totti, Maria Eugênia
(org.) II. Título.

CDD 553.7



Instituto Brasil Multicultural de Educação e Pesquisa - IBRAMEP
Av. Alberto Torres, 371 - Sala 1101 - Centro - Campos dos Goytacazes - RJ
28035-581 - Tel: (22) 2030-7746
www.brasilmulticultural.org
contato@brasilmulticultural.com.br

Comitê científico/editorial

Prof. Dr. Antonio Hernández Fernández – UNIVERSIDAD DE JAÉN (ESPAÑA)

Prof. Dr. Carlos Henrique Medeiros de Souza – UENF (BRASIL)

Prof. Dr. Casimiro M. Marques Balsa – UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA (PORTUGAL)

Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai – MPMA (BRASIL)

Prof. Dr. Daniel González – UNIVERSIDAD DE GRANADA – (ESPAÑA)

Prof. Dr. Douglas Christian Ferrari de Melo – UFES (BRASIL)

Prof. Dr. Eduardo Shimoda – UCAM (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Fabiana Alvarenga Rangel – UFES (BRASIL)

Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida – UNIR (BRASIL)

Prof. Dr. Francisco Antonio Pereira Fialho – UFSC (BRASIL)

Prof. Dr. Francisco Elias Simão Merçon – FAFIA (BRASIL)

Prof. Dr. Iêdo de Oliveira Paes – UFRPE (BRASIL)

Prof. Dr. Javier Vergara Núñez – UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA (CHILE)

Prof. Dr. John Marr Ditty – UENF (BRASIL)

Prof. Dr. José Antonio Torres González – UNIVERSIDAD DE JAÉN (ESPAÑA)

Prof. Dr. José Pereira da Silva – UERJ (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Magda Bahia Schlee – UERJ (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Margareth Vetus Zaganelli – UFES (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Marília Gouvea de Miranda – UFG (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Martha Vergara Fregoso – UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA (MÉXICO)

Prof^a. Dr^a. Patricia Teles Alvaro – IFRJ (BRASIL)

Prof. Dr. Rogério Drago – UFES (BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Shirlena Campos de Souza Amaral – UENF (BRASIL)

Prof. Dr. Wilson Madeira Filho – UFF (BRASIL)

Sumário

Prefácio	9
Apresentação	14
1. Governança, governabilidade e os limites da democracia na relação entre Estado e sociedade.	19
Roberto Dutra Torres Júnior	
Mauro Macedo Campos	
Geraldo Márcio Timóteo	
2. (Re)arranjos institucionais, forças indutoras e limites de ação na governança das águas no Estado do Rio de Janeiro	47
Vanda Corrêa Thomé	
Maria Eugênia Totti	
3. A governança das águas na bacia do Rio Dois Rios: 10 anos de participação no Comitê de Bacia Hidrográfica	89
Valbert Schott da Silva	
André Bohrer Marques	
Lício de Sá Freire	
Ramon Porto da Mota Junior	
Natalia Barbosa Ribeiro	
4. Governança das águas no Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana: assimilando as regras do jogo..	107
Vanda Corrêa Thomé	
Maria Eugênia Totti	
5. Desafios da governança na implementação de Planos de Recursos Hídricos: o pacto das águas do CBH Macaé e das Ostras – Rio de Janeiro	132
Virgínia Villas Boas Sá Rego	
Maria Inês Paes Ferreira	
Luis Felipe Umbelino	
6. Uso da água e atitudes do usuário: recursos de uso comum e mudança longitudinal em uma comunidade brasileira	148
John Marr Ditty	
Maria Eugênia Totti	
Sobre os autores	176

Prefácio

Quando alguns grupos humanos inventaram a agricultura e o pastoreio, com a domesticação de plantas e animais, a água passou a ser um recurso de fundamental importância. Antes, a humanidade se organizava em sociedades dependentes da coleta, da pesca e da caça. Além de atender a uma necessidade humana essencial – a dessedentação de animais silvestres –, a água também representava um reservatório de alimentos. Nos rios e lagos, além do mar, é que se praticava a pesca e neles os animais terrestres e alados reuniam-se para beber, o que facilitava a caça.

As primeiras civilizações se desenvolveram em função da água. O que se colocava para elas como desafio era drenar terrenos encharcados, como no sul da Mesopotâmia, ou conduzir água pela irrigação a terras desérticas, como no Egito antigo. A água era, então, considerada um recurso abundante. A questão centrava-se no manejo, não na conservação. Os lagos construídos pela civilização khmeriana, no Sudeste Asiático, exigiam manejo fino. Seu fim é hoje explicado pela salinização progressiva daqueles lagos para a produção de arroz.

A Europa Ocidental não é banhada por grandes rios. Daí o uso equilibrado da água no modo de produção feudal. Acontece que, no

século XI d.C., um novo sistema econômico começou a parasitar o feudalismo. Esse sistema nada produzia. Apenas se apropriava do excedente de produção de outro modo de produção e o comercializava. Esse processo não era novidade. O novo foi a criação de um modo de produção voltado para o comércio, já que o sistema feudal não conseguia fornecer o suficiente para a avidez do mercado. Constituiu-se, assim, pouco a pouco, o modo de produção capitalista.

Foi ele que impulsionou o comércio com o Oriente. Quando este foi fechado ou dificultado pelo monopólio dos turcos otomanos e venezianos, ele impulsionou a expansão de Portugal, Espanha, Holanda, França e Inglaterra pelo Oceano Atlântico. Inicia-se, então, o processo de ocidentalização do mundo, conhecido pelo nome de globalização. Inicia-se, também, para a Europa, o período das águas. Os grandes rios africanos transformaram-se em ancoradouros e entrepostos europeus em que se compravam especiarias, marfim e pessoas para serem escravizadas. Os rios Orenoco, Amazonas, Parnaíba, São Francisco e da Prata descortinavam-se aos europeus como lugares perigosos e, ao mesmo tempo, promessas de riqueza.

Por, pelo menos, três séculos depois de alcançados pelos europeus, eles foram usados principalmente como caminhos líquidos, já que o interior dos continentes era impenetrável por terra. A partir do século XIX, canais de navegação começaram a ser abertos em regiões drenadas por rios de médio porte. Chegou-se a conceber o Canal Imperial, que ligaria Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a Belém, no Pará. Obra cara e inexecutável.

Mas as águas passarão a ser exploradas de maneira mais agressiva com as exigências da Revolução Industrial do século XVIII. Nos tempos de Marx, elas eram ainda consideradas bem abundantes. Portanto, sem grande ou nenhum valor econômico, assim como o ar. Aos poucos, os rios e os lagos começaram a ser domesticados. Eles não se resumiam mais a dessedentar homens e animais, não

eram usados só para recreação, como mostrou Gilberto Freyre em *Nordeste*. Sua importância econômica cresce.

As águas dos rios serão empregadas em larga escala para irrigação de grandes empreendimentos agropecuários, hoje denominados de agronegócio. Principalmente os rios foram escravizados para a geração de energia elétrica e transposições. Um relatório recente da Organização das Nações Unidas (ONU) mostra que 2/3 dos rios do mundo não correm mais livremente, já que seus cursos estão barrados em vários pontos. Se a água começou a se tornar escassa em alguns lugares, em outros ela era excessiva, como nas planícies fluviomarinhas. A Baixada dos Goytacazes era uma delas. Irrigada por três sistemas hídricos, dos quais sobressai-se o rio Paraíba do Sul. Encontrando dificuldades de escoamento para o mar, esses sistemas hídricos formaram muitas lagoas. Com a modernização da indústria açucareira, elas se tornaram um empecilho ao desenvolvimento da agropecuária. Daí sua drenagem sistemática da planície a partir de 1935.

Comparado ao rio Reno em suas dimensões, o Paraíba do Sul foi considerado mais belo que seu congênere europeu por viajantes alemães que visitaram o norte fluminense. Hoje, ele é uma pálida amostra do que foi no passado. O rio Dois Rios, um dos seus grandes afluentes pela margem direita, é também conhecido como rio Grande. No passado, era chamado de rio dos Gentios. Sua bacia, coberta de florestas, era habitada por índios temíveis segundo os colonos de origem europeia. O ribeirão das Areias e o rio do Colégio são seus irmãos menores, mas outrora também ladeados pela mesma vasta floresta. O rio Macaé, por sua vez, nasce na Serra do Mar em sua vertente atlântica, ao contrário dos três rios mencionados antes dele. Na parte baixa, irriga uma vasta baixada e chega ao mar. A baixada também foi drenada. Ele divide, em seu curso final, duas províncias costeiras. No século XVI, era bem mais conhecido que o rio Paraíba do Sul, em virtude do arquipélago de Santana, em frente à sua foz.

De bem abundante, a água tornou-se bem escasso e foi transformada em recurso. No mundo todo, percebeu-se que este recurso também é finito e que já se torna escasso. Reduzida em volume em virtude de desmatamentos e represamentos, poluída por resíduos líquidos e sólidos de toda natureza, empobrecida em sua biodiversidade e motivo de conflito, impuseram-se regras para sua gestão e uso. Pelo menos, três interessados se voltam hoje para os rios: empresários de vários setores, governantes e pescadores.

Urgia um pacto. O antigo Código de Águas mostrava-se desatualizado. Ele foi substituído pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituindo a Política Nacional dos Recursos Hídricos. A Lei das Águas resolveu tudo? Evidentemente que não. Primeiro, o modelo da nova governança das águas no Brasil foi importado com os devidos ajustes. Mesmo assim, fica difícil adaptar o modelo de um pequeno país para um país continental como o Brasil, com rios que nascem no território nacional e entram em outros países ou que nascem em outros países e cruzam solo brasileiro; rios em território de dois ou mais estados e rios em vários municípios, embora no âmbito de um estado.

As dificuldades se agravam pelos interesses econômico-sociais não apenas distintos, mas geralmente antagônicos. Além do mais, as três instâncias governamentais – União, estados e municípios – participam direta ou indiretamente da gestão das águas e dos interesses relacionados a elas.

Buscando a descentralização das decisões, a Lei das Águas instituiu a figura do Comitê de Bacia como um parlamento em que governos, usuários e sociedade civil devem participar. Cabe ao Comitê de Bacia tomar as decisões que serão executadas pela Agência de Bacia. Os conflitos de interesses manifestam-se mais claramente no interior dos comitês. Antes assim. Mas deve-se considerar que normalmente as decisões pendem para o lado mais forte ou sequer vão adiante. Assim, há representações que se afastam dos comitês

ou sequer chegam a participar deles. A burocracia é um teste de resistência.

O estado do Rio de Janeiro foi dividido, inicialmente, em sete Regiões Hidrográficas. Elas eram bastante irrealis em relação às bacias. Posteriormente, uma nova divisão constitui dez regiões. Tratava-se de medida mais consentânea com a realidade hídrica do estado. Mas o dia a dia levou à redução para novas regiões.

O presente livro reúne capítulos teóricos e metodológicos sobre a nova governança das águas, e capítulos sobre a estrutura e o funcionamento dos comitês das bacias do baixo Paraíba do Sul, Dois Rios (afluente do rio maior) e do Macaé-Rio das Ostras. Nem sempre a realidade hídrica foi respeitada na divisão, pois um capítulo se refere à Quixaba, localidade que está incluída no comitê do Baixo Paraíba do Sul, embora, a rigor, situe-se na bacia do sistema Iguazu, que se relaciona naturalmente com o Paraíba do Sul apenas por cursos defluentes do segundo para o primeiro.

No geral, *Governança das águas no Estado do Rio de Janeiro: elos, nós e caminhos* deverá trazer uma grande contribuição não apenas no que se refere ao espírito da Política Estadual dos Recursos Hídricos, como também às atuações de três comitês de bacias.

Arthur Soffiati

Apresentação

A água se destaca por sua estreita relação entre a sociedade e a economia, seja pelo bem-estar e pela sobrevivência do homem, seja pela demanda do desenvolvimento industrial, agropecuário e tecnológico. É um importante componente político e, enquanto recurso de uso comum, é estratégico e finito. E, muito além disso, a água é, dos pontos de vista químico, físico e biológico, um dos principais constituintes da vida na Terra, do qual o equilíbrio das funções do ecossistema é dependente.

Do local ao global, os conflitos ou rivalidades pelo uso da água estão presentes entre nós desde sempre. O uso de um determinado canal de irrigação/drenagem em Campos dos Goytacazes, por exemplo, faz insurgir rivalidades entre agricultores de pequeno a grande porte, entre pescadores artesanais, ambientalistas e Poder Público. À medida que as escalas territorial e temporal aumentam, a complexidade dos conflitos caminha ao lado. O vizinho de baixo comumente acusa o de cima de não deixar a água passar rio abaixo até sua casa/propriedade/trabalho/ecossistema, além de despejar lixo/resíduos. Vale o mesmo para os municípios, os estados e os países – sem regras e normas bem definidas, acordadas e respeitadas, aqueles que se localizam à jusante podem ficar à mercê ou às secas daqueles que estão à montante.

Essas rivalidades pela água têm sido fonte de disputas desde a revolução neolítica, quando os humanos se estabeleceram para cultivar alimentos entre 8.000 e 6.000 a.C. Nossa linguagem reflete essa antiga raiz: rivalidade vem do latim, *rivus*, o mesmo que curso d'água, riacho ou rio. A palavra nos remete à Roma antiga, em que os cursos d'água eram canalizados e divididos entre vizinhos agricultores. Naturalmente, todos queriam o melhor aproveitamento da água para benefício próprio. Como resultado, era frequente o surgimento de verdadeiras inimizades, *rivales* – que se referia a pessoas ou povos que dependiam de um mesmo rio (*rivus*).

Tendo o seu território modificado desde a chegada dos portugueses, a água no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) tem se tornado escassa, tanto em quantidade quanto em qualidade. Dentro desse contexto, é importante lembrar que 63% do ERJ está inserido na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (RPS), que nasce em São Paulo e flui por entre terras mineiras e cariocas. Deságua em São João da Barra – norte do Estado. Por onde o Paraíba do Sul passa, deixa seu rastro de vida e leva consigo o expurgo de nossa humanidade.

A fim de contribuir com estas questões, o livro *Governança das águas no Estado do Rio de Janeiro: elos, nós e caminhos*, um dos produtos do Edital FAPERJ - JCNE/2016, fundamenta-se sob os inovadores e desafiadores preceitos do atual sistema de gestão de águas, quais sejam: a abertura do processo decisório à sociedade, especialmente para aqueles segmentos que tradicionalmente não tinham oportunidade de participar; a bacia hidrográfica como unidade administrativa, uma divisão mais ecossistêmica; e a busca de equidade entre os usos múltiplos da água em um país campeão no ranking da desigualdade social e que tem vivenciado tentativas de desmonte das instituições de meio ambiente.

O livro conta com seis capítulos. A fim de trazer uma discussão teórica, o capítulo um, **Governança, governabilidade e os li-**

mites da democracia na relação entre Estado e sociedade, de Roberto Dutra Torres Júnior, Mauro Macedo Campos e Geraldo Márcio Timóteo, faz um paralelo em torno do conceito de governança entre as concepções defendidas por Bresser Pereira e Eli Diniz. São diferentes visões de como regular normativamente as relações entre Estado e organizações da sociedade. A partir dessa discussão, os estudos de caso referentes aos comitês de bacia hidrográfica (capítulos 3, 4 e 5) partem do princípio de que é responsabilidade do Estado desempenhar papel ativo na relação entre Estado e “sociedade civil”, reestruturando as relações da sociedade civil, e no sentido de induzir a criação de capacidade organizativa em setores nos quais essa capacidade não surge espontaneamente.

O capítulo dois, **(Re)arranjos institucionais, forças indutoras e limites de ação na governança das águas no Estado do Rio de Janeiro**, de Vanda Corrêa Thomé e Maria Eugênia Totti, apresenta um panorama sobre o modo como o Estado do Rio de Janeiro se organiza em termos do gerenciamento dos recursos hídricos. Tem como objetivo chamar a atenção para a importância do modelo de governança participativa, institucionalizado pela Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Destaca o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro – SEGRHI, replicando a proposta federal. Reforça a importância da pactuação de princípios que fundamentam a cooperação e reverência às regras estabelecidas para a longevidade institucional.

A governança das águas na bacia do Rio Dois Rios: 10 anos de participação no Comitê de Bacia Hidrográfica, de Valbert Schott da Silva, André Bohrer Marques, Licius de Sá Freire, Ramon Porto da Mota Junior e Natalia Barbosa Ribeiro, capítulo três, analisa, sob o olhar do histórico da representação, a governança da água no âmbito do Comitê de Bacia do Rio Dois Rios. Para tal, atores sociais e setores econômicos presentes na Região Hidrográfica do Rio Dois Rios – área de atuação do Comitê – foram identi-

cados, caracterizados e qualificados, como parte do diagnóstico. Procedeu-se, também, um levantamento do histórico da representação das instituições na composição do Comitê, em um período de 10 anos, a fim de verificar se o colegiado vem refletindo a sociedade em sua área de atuação.

Com o propósito de conjecturar sobre a efetividade do Comitê a partir da análise de seu processo participativo, o capítulo quatro, **Governança das águas no Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana: assimilando as regras do jogo**, de Vanda Corrêa Thomé e Maria Eugênia Totti, analisa as regras que definem o processo de participação e a organização da governança no Comitê. Busca ponderar sobre o seu potencial democrático e a capacidade deste comitê de bacia produzir resultados no sentido de influenciar, alterar formato ou conteúdo da política pública a que se vincula.

Por sua vez, considerando que para efetivar a governança na gestão das águas é necessário democratizar os processos de construção e de implementação dos instrumentos previstos na legislação, como o Plano de Recursos Hídricos, o capítulo **Desafios da governança na implementação de planos de recursos hídricos: o pacto das águas do CBH Macaé e das Ostras**, de Virgínia Villas Boas Sá Rego, Maria Inês Paes Ferreira e Luis Felipe Umbelino, tem como objetivo analisar o processo de implementação deste instrumento.

O capítulo seis, **Uso da água e atitudes do usuário: recursos comuns e mudança longitudinal em uma comunidade brasileira**, de John Marr Ditty e Maria Eugênia Totti, parte de um referencial teórico bastante consolidado sobre os recursos de usos comuns (RUCs) com o propósito de analisar as percepções dos usuários (destes recursos, incluso a água) a partir de uma variedade de mudanças longitudinais que ocorreram na Comunidade de Quixaba (Campos dos Goytacazes, RJ), para quem os RUCs tiveram um importante papel econômico.

Os autores dos capítulos aqui reunidos são profissionais que trabalham com o sistema estadual de gestão de recursos hídricos, seja nos comitês de bacia, na academia ou nas agências. O conjunto dos trabalhos apresenta uma fotografia do estado da arte no Estado do Rio de Janeiro e representa uma contribuição ao necessário debate sobre o tema, do qual a sociedade é convidada a participar.

A organizadora

1. Governança, governabilidade e os limites da democracia na relação entre Estado e sociedade

Roberto Dutra Torres Júnior¹

Mauro Macedo Campos²

Geraldo Márcio Timóteo³

Considerações iniciais

O começo dos anos de 1970 trouxe um longo período de crises institucionais na maioria dos países do Atlântico Norte. Era uma crise do Estado moderno que impactou especialmente suas relações com a sociedade. Mais especificamente, nos países da periferia do Atlântico Norte, sobretudo na América Latina, essa crise teve enormes efeitos negativos sobre o Estado-nacional desenvolvimentista, desafiando e contradizendo as expectativas de que o Estado fosse capaz de organizar ou mesmo de traçar os rumos do desenvolvimento econômico e social.

Seja na teoria política academicamente produzida, seja na esfera pública mais ampla, essa crise do Estado foi diagnosticada a partir de três aspectos mais gerais: a crise fiscal, a crise de legitimidade

1. Doutor em Sociologia pela Humboldt Universität zu Berlin; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

2. Economista; Pós-doutor pela Universidade Estadual de Campinas; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

3. Sociólogo; Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

e a crise administrativa do Estado. Essas três dimensões da crise demonstram claramente que o centro da questão está nas relações do Estado com a sociedade. No primeiro caso, o problema tem a ver com a capacidade do sistema político de financiar suas atividades, ou seja, afeta sua relação com o sistema econômico; no segundo, o foco recai sobre a capacidade dos atores e organizações do sistema político de produzir e manter a lealdade do público de cidadãos em suas diversas clivagens de interesses, expectativas, visões de mundo e valores; no terceiro caso, o problema é a capacidade do Estado, especialmente de seu braço administrativo, de conduzir o processo de implementação de políticas públicas, entre outras coisas, em função da crescente complexidade das redes de atores e organizações que afetam a execução das decisões políticas e impedem, em grande medida, uma convergência segura entre a formulação de políticas públicas e os resultados obtidos em sua implementação.

No que se refere a essa dimensão da crise administrativa, é interessante destacar que os diferentes modelos teóricos criados para explicar os impasses da fase de implementação de políticas públicas têm em comum o desafio de explicar (e não raro propor estratégias de intervenção) os fracassos e dificuldades dos agentes governamentais e da administração pública em conduzir a fase de implementação (HUDSON; LOWE, 2004). E a evolução analítica daí decorrente pode ser entendida como um crescente distanciamento (apesar das tentativas de síntese) em relação ao paradigma *top-down*, cuja ênfase está justamente na capacidade dos agentes da administração pública em emanarem diretrizes claras e controlarem a ação dos atores e instituições envolvidos na fase de implementação.

Os conceitos de *governabilidade* e *governança* são parte indissociável das reflexões em torno desses aspectos constitutivos da crise. Englobam, portanto, as dimensões da crise fiscal, da crise de legitimidade e da crise administrativa. Neste capítulo, propomos reconstruir as linhas gerais de como esses dois conceitos

foram definidos e usados, para depois averiguar sua relação com problemas concretos envolvendo a relação entre Estado, sociedade e mercado. Trata-se, assim, de uma contribuição eminentemente teórica sobre os conceitos de governança e governabilidade, em que pese a relação estreita desses conceitos com questões práticas envolvendo a construção e a condução de políticas públicas.

Os diagnósticos sobre a crise de governabilidade

As três dimensões da crise do Estado mencionadas acima aparecem de forma bem nítida nos diagnósticos sobre a crise de governabilidade do Estado. Em sua maioria, os diagnósticos priorizam uma dessas dimensões. Alguns outros, porém, tentam combiná-las. O diagnóstico sobre a crise fiscal (O'CONNOR, 1997) entende que a crescente incapacidade do Estado em resolver problemas colocados pela sociedade (crise de governabilidade) resulta essencialmente dos impasses que encontra para financiar a expansão de atividades e serviços demandados pelos cidadãos. Segundo esse diagnóstico, a cadeia causal começa pela sobrecarga de problemas e demandas sociais que levam ao crescimento da intervenção estatal e, conseqüentemente, à necessidade de aumentar a arrecadação para financiar as atividades e serviços estatais. Em outras palavras, embora o problema afete diretamente a relação entre Estado e economia, ele surgiria dentro do sistema político, sendo primariamente uma questão de inflação das demandas sociais endereçadas ao sistema político. A terapia daí deduzida consiste em reduzir as expectativas e demandas dos diferentes grupos e setores sociais em relação ao Estado como meio para diminuir as atividades e os gastos governamentais. Em resumo, a crise é percebida não como a crise do Estado em geral, mas sim como a crise de uma forma particular de Estado: o Estado interventor de bem-estar social.

A análise sobre a crise de legitimidade concorda com a existência de uma crise fiscal do Estado; mas sua ênfase recai sobre o crescente déficit de legitimidade das atividades governamentais. A

principal razão desse déficit de legitimidade do sistema político seria a combinação entre o crescimento da participação política, ocorrida, sobretudo, a partir dos anos 1960, e a diminuição da confiança pública nas autoridades e instituições políticas, claramente identificável nos anos 1970. Enquanto o aumento da participação, ao trazer mais problemas e demandas sociais para o sistema, gera um crescimento da atividade governamental, a diminuição da confiança nas instituições e autoridades enfraquece a capacidade do Estado de resolver problemas e atender demandas. O resultado é uma crise de governabilidade que se retroalimenta em espiral: mais problemas e demandas e menos legitimidade das instituições responsáveis por atendê-los, logo problemas e demandas não atendidos que irão corroer ainda mais a legitimidade e a governabilidade do Estado. A terapia, muito parecida com aquela recomendada para enfrentar a crise fiscal, consiste em, por um lado, “descarregar” o sistema político das muitas demandas sociais e, por outro lado, em descentralizar suas atividades como forma de redistribuir as responsabilidades e os riscos de deslegitimação entre os diversos níveis de governo (HUNTINGTON, 1975).

Os estudos sobre a crise administrativa tentam, na verdade, combinar os efeitos dessa dimensão sobre a atividade estatal com os problemas de legitimidade daí decorrentes. A raiz do problema residiria na crescente incapacidade do Estado de controlar e induzir o desenvolvimento econômico. É dizer, na crescente incapacidade do Estado de administrar a esfera social que mais fortemente afeta, positiva e negativamente, as demandas por inclusão e integração social. Daí que a crise administrativa quase automaticamente se converte em uma crise de legitimidade da ação do Estado: ao tornar-se incapaz de administrar as chances de inclusão e integração social vinculadas ao desenvolvimento econômico, o Estado perde lealdade popular e, portanto, legitimidade (HABERMAS, 2002). Nesse diagnóstico, a crise de legitimidade resulta diretamente da crise administrativa, entendida como a crescente incapacidade do sistema político de controlar e dirigir sistemas sociais

– especialmente o sistema econômico, mas também o próprio sistema administrativo – que funcionam crescentemente sob a base de sua racionalidade interna, cada vez mais desacoplada do mundo vivido e da esfera pública e, com isso, também cada vez mais insensível às demandas, interesses, expectativas, visões de mundo e valores sociais.

Apesar de suas diferenças, tanto em termos de abordagem teórica como em termos de orientação ideológica, os diagnósticos sobre a crise de governabilidade parecem convergir em um aspecto decisivo: o Estado, seja por razões fiscais, administrativas ou de legitimidade, ou mesmo pela combinação delas, aparece como cada vez mais incapaz de resolver os problemas e atender as demandas sociais. Na linguagem da velha teoria dos sistemas: o Estado releva-se crescentemente incapaz de produzir os “*outputs*” necessários para gerar e manter a lealdade dos atores, grupos e organizações com seus novos e crescentes “*inputs*” endereçados ao sistema político. Desse modo, abrem-se novos espaços para a atuação de setores do mercado privado, seja pelo cumprimento das regulamentações do Estado, ou mesmo por meio de renúncias fiscais, por ações praticadas pelas empresas de cunho social, cultural, esportiva, dentre outras áreas de caráter público. Nesse sentido, ressalta-se a noção de “governabilidade partilhada”, em que o Estado transfere ao setor privado parte de suas atribuições em termos de implementação de políticas públicas.

O conceito de governança e as reformas gerencialistas do Estado

Se o conceito de governabilidade surge como reação semântica à necessidade de diagnósticos e soluções para a crise do Estado em dirigir processos sociais e em atender às demandas sociais a ele endereçadas, o conceito de governança refere-se mais fortemente à dimensão normativa da atividade estatal. Em que pese suas possíveis ambiguidades e imprecisões, a noção de governança, seja em seu uso pioneiro pelo Banco Mundial para entender os problemas

políticos dos países periféricos, seja em seu uso atual, está constitutivamente vinculada à questão das condições de funcionamento do “bom governo”, explícita ou implicitamente entendido como “governo democrático”.

O uso desse conceito para descrever e entender fenômenos políticos nos remete às preocupações do Banco Mundial com as condições de funcionamento da democracia em países periféricos. O contexto social e histórico no qual o conceito de governança ganha seu sentido específico é o contexto da perda de plausibilidade da “teoria de modernização”, vigente com toda força até o final dos anos 1960, enquanto explicação para as possibilidades de surgimento e manutenção da democracia nestes países que não fazem parte do “seleto grupo” das democracias do Atlântico Norte. Para a “teoria da modernização”, o “bom governo” (democracia) seria uma consequência automática do desenvolvimento econômico. O pressuposto não tematizado é o de que a esfera econômica, em seu desenvolvimento nos países mais pobres, possui uma relação de afinidade quase automática com uma determinada forma de organização do sistema político: a democracia representativa como melhor formato institucional que garante os direitos de cidadania. Entre os diferentes sistemas sociais, especialmente entre economia, política e direito, haveria relações necessárias de harmonia e integração, de modo que *all good things go togheter*. Daí que possíveis tensões, conflitos e desequilíbrios entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento político e cidadania sejam ignorados ou negligenciados. Os regimes autoritários na América Latina – para ficar apenas em um exemplo –, que tanta afinidade mostraram com o desenvolvimento econômico acelerado, mas pouca ou nenhuma com a garantia dos direitos de cidadania, minaram o poder de convencimento dessa concepção etapista da mudança política.

O sentido específico do conceito de governança consiste exatamente no distanciamento que ele marca em relação à “teoria da modernização”. Ao enfrentar o problema do inegável desacoplamento

entre desenvolvimento econômico e democracia, o conceito de governança lança luz sobre o caráter contingente da relação entre Estado e sociedade, evidenciando que as condições do “bom governo” não estão dadas pelo desenvolvimento econômico, devendo ser buscadas, sobretudo, nos aspectos institucionais e culturais próprios da vida política. Não se trata aqui de afirmar que esse sentido específico está explicitamente contido nas diferentes formulações sobre o conceito de governança. Trata-se, antes, de identificar o problema central (desenvolvimento econômico não é garantia suficiente de governos democráticos) com o qual o conceito vai se ocupar em sua aplicação aos fenômenos do sistema político. Ou seja, o *sentido específico* que atribuímos ao conceito refere-se diretamente ao *modo como ele foi e é usado na política*, e menos ao modo como seus diversos formuladores quiserem defini-lo.

No entanto, como o conceito foi e é objeto de um uso inflacionado em diversos contextos (fala-se, para ficar em poucos exemplos, em governança global, governança eleitoral, governança corporativa), torna-se quase impossível livrá-lo de significados polissêmicos, por vezes incompatíveis entre si. E essa é a razão pela qual alguns autores (SANTOS, 1997) defendem uma fusão entre as noções de governança e governabilidade por meio do conceito de “capacidade governativa”, entendida aqui como a capacidade do Estado em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade. Segundo essa proposta de fusão, os dois conceitos (governabilidade e governança) referem-se a uma única e mesma questão: a questão funcionalista da *performance* do sistema político em processar as pressões oriundas tanto do ambiente social externo (*inputs*), como do próprio sistema político (*withinputs*). Com ou sem a fusão entre os conceitos de governabilidade e governança, o que está em tela é a capacidade do Estado de cumprir com suas funções de formulação e implementação de políticas públicas, ou a necessidade de aceitar uma “governabilidade partilhada” na qual agentes não estatais podem assumir parte significativa das atribuições do Estado.

Mesmo que implicitamente, essa concepção funcionalista também está presente na definição que o conceito de governança assume nos diagnósticos e terapias sobre a crise do Estado nos anos 1980 e 1990. Para Bresser Pereira (1997), principal formulador dos diagnósticos e terapias sobre a crise do Estado brasileiro na década de 1990, governança refere-se às condições financeiras e administrativas que o Estado precisa reunir para transformar em realidade as decisões que toma. Nesse sentido, tanto a crise fiscal do Estado como sua incapacidade de produzir e implementar políticas públicas devem ser concebidas como parte essencial da crise de governança dos sistemas políticos contemporâneos.

De acordo com Bresser Pereira (1996), essa crise de governança seria um problema específico do modelo de administração burocrática, tal como definido por Max Weber, e sua superação passaria pela reforma do Estado em direção ao “modelo gerencial” (*New Public Management*). Em seu diagnóstico, o modelo weberiano, por muito tempo pensado como sinônimo de eficiência e “bom governo”, aparece como definido pelo formalismo cego (confirmando a previsão do próprio Weber sobre a dominação da “racionalidade formal” nas organizações modernas), pelo centralismo e por sua crescente incompatibilidade com a democracia. Em síntese: a administração burocrática contemporânea contrapõe-se às práticas do “bom governo” (governança), sendo a principal causa da crise do Estado brasileiro. Por contraste, a administração pública gerencial, como consta no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, é concebida como a mais afinada com a governança contemporânea, promovendo a ênfase no resultado (na “racionalidade material”, para usar novamente Weber), e não tanto no formalismo dos procedimentos, a descentralização das atribuições administrativas e “uma participação mais direta da sociedade na gestão pública” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 41). A partir da concepção de governança desenvolvida por Bresser Pereira, tem-se, portanto, os agentes não estatais como atores importantes na construção e condução das

políticas públicas. Essa abordagem preconiza não apenas que esses agentes não estatais exerçam uma “governabilidade partilhada” com o Estado, mas também que imprimam maior qualidade e universalidade do acesso (ainda que seletivo) nas políticas públicas.

Nesse quadro, embora a crise fiscal seja o principal agravante conjuntural, a crise de governança (a falta de “bom governo”) é percebida como estando estruturalmente ligada à incapacidade gerencial do Estado em fazer funcionar as políticas públicas. Daí que o ajuste fiscal seja percebido apenas como etapa inicial de uma reforma mais ampla do aparelho do Estado visando recuperar sua capacidade gerencial: “Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

Essa concepção sobre a crise de governança e a reforma do Estado, mesmo concebendo que a qualidade de administração pública (governança) está intimamente ligada à prestação de contas dos governos aos eleitores, adere, em parte, ao diagnóstico da sobrecarga de demandas que o pensamento liberal-conservador utiliza para explicar a crise de governabilidade nos países do Atlântico Norte. Esse diagnóstico da sobrecarga de demandas implica na recusa da noção de *responsiveness* (responsividade) como elemento chave da governança: o “bom governo” pode, em medida significativa, dispensar o compromisso com a consecução de metas coletivas por meio de políticas públicas voltadas para atender às preferências dos cidadãos legitimadas pelo procedimento democrático. Por isso, a apregoada afinidade da administração pública gerencial com a participação mais direta da sociedade nas decisões do Estado não implica, paradoxalmente, em maior compromisso com as metas coletivas formuladas na inter-relação da política com os diversos grupos e setores sociais. Nesse sentido, o “bom governo”, embora democrático, deve, por assim dizer, ser protegido da sobrecarga de demandas sociais que a democracia pode representar; portanto,

alicerçado em bases que permitam espaços de inserção de instituições públicas (não estatais), sejam vinculadas ao terceiro setor, sociedade civil ou setores do mercado privado.

Contra o diagnóstico e a terapia propostos por Bresser Pereira (1995), norteadoras dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, Eli Diniz (2013) vai desenvolver uma reflexão sobre o conceito de governança com o objetivo de reabilitar o compromisso com a realização de metas coletivas e preferências dos cidadãos (*responsiveness*) enquanto uma componente chave do “bom governo”. Nesse sentido, governança engloba necessariamente duas características que balizam a relação entre Estado e sociedade, quais sejam: 1) a capacidade estatal de penetrar na sociedade e implementar logicamente suas decisões; e 2) em forte relação com essa primeira característica, sua capacidade de realizar metas coletivas e responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática (*responsiveness*). Nas palavras da autora:

Como utilizo o conceito, refiro-me às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas (DINIZ, 2013, p. 17).

Assim, a crise de governança não resulta apenas da incapacidade do Estado de gerir e implementar políticas públicas, mas também de sua incapacidade de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político. A reforma do Estado da década de 1990, idealizada por Bresser Pereira como uma reforma que deveria superar os impasses da administração burocrática por meio do modelo gerencial, teria, segundo Diniz, priorizado quase que de forma exclusiva a dimensão fiscal da crise, negligenciando tanto o aspecto mais propriamente administrativo, ou seja, a capacidade do Estado de

“penetrar” na sociedade e implementar políticas públicas, como também o aspecto normativo da responsividade face às metas coletivas e às preferências dos cidadãos.

Na prática, a reforma gerencialista da década de 1990, orientada equivocadamente pelo diagnóstico de que o modelo burocrático é parte do problema e não da solução, ao invés de fortalecer, acabou por debilitar ainda mais a capacidade administrativa do Estado, reduzindo seu poder de “penetração” e implementação de políticas na sociedade. Nesse sentido, a redução do tamanho do Estado, pelo menos no que tange a seu braço administrativo, ao invés de ser parte da solução, acabando se tornando parte do problema. Além disso, do ponto de vista das metas coletivas, o Estado, já debilitado pela crise fiscal e pela redução de sua capacidade administrativa, pouco teria avançado em sua capacidade de atendê-las, delegando cada vez mais ao “terceiro setor”, à “sociedade civil” e ao “mercado”, a responsabilidade por coordenar o desenvolvimento social e econômico.

A terapia para a crise de governança não passa, portanto, pela superação da administração burocrática, mas sim pela sua reconstrução, uma vez que, entre nós, a burocracia estatal sempre foi fraca e impedida de desenvolver suas virtualidades, especialmente a capacidade de funcionar como aparato implementador do Estado e das decisões coletivamente vinculantes. Ao invés de fazer a transição para o modelo gerencial, deveríamos apostar no reforço, na profissionalização e na ampliação da burocracia estatal, por um lado, e no aumento da responsividade do Estado em relação às demandas e metas dos diversos grupos, classes e setores da sociedade, por outro lado. Na concepção de governança adotada por Eli Diniz (1995, 1996, 1998, 2000a, 2000b, 2000c), não cabe ao Estado apenas a tarefa de acompanhar os formatos de participação da sociedade civil, mas também a tarefa de induzir e fomentar a capacidade de organização de setores ainda pouco ou nada mobilizados.

Governabilidade, governança e a complexidade das relações entre Estado e sociedade

O conceito de governança, em que pese suas diferentes definições e significados, tem sido empregado para identificar e analisar as condições de emergência e funcionamento do “bom governo”, ou seja, do governo democrático. Seu sentido histórico e social específico reside em marcar uma ruptura com a concepção etapista da “teoria da modernização”, segundo a qual a democracia, assim como os direitos de cidadania, seria decorrência automática do desenvolvimento econômico. No lugar dessa concepção, o conceito de governança coloca no centro da questão a busca por formas institucionais especificamente políticas capazes de superar formações culturais clientelistas e particularistas que resultam na captura do Estado por grupos de interesse e logo na obstrução da democracia.

Portanto, é um conceito ao mesmo tempo analítico e normativo: serve para analisar as *condições fáticas* necessárias para se alcançar um estado de coisas percebido como uma *norma da vida política moderna*, a realização do governo democrático enquanto valor. O foco, porém, como se pode notar com facilidade, não é a relação formal entre governantes eleitos e governados eleitores, mas antes a qualidade da interação entre o governo e as organizações e grupos da sociedade civil (BOSCHI, 1999; DINIZ, 2013). Nossa tese aqui é a seguinte: se existe algum consenso semântico em relação à noção de governança, este reside na tentativa de vislumbrar a superação do clientelismo e da captura do Estado por parte de interesses particularistas. A noção de governança se ocupa do problema da normatização das relações de poder informais que se estabelecem entre o Estado e o setor organizado do público de cidadãos, aí incluídos desde os sindicatos até os lobbies empresariais.

O poder formal que o cidadão transfere pelo voto ao governante é, por definição, normatizado, já que expressa a própria “constitucionalização do poder”. É precisamente esse processo de “constitu-

cionalização do poder” (NEVES, 2008, p. 481) que resulta na formação de direitos políticos igualitários – a serem exercidos segundo procedimentos eleitorais juridicamente controlados – como expressão da noção de soberania popular, concebida como fonte última de legitimação do poder na sociedade moderna. Na medida em que o acesso e o exercício do poder são regulados por procedimentos jurídicos destinados a garantir tanto a expressão da vontade popular como o uso constitucional do poder, espera-se neutralizar a influência direta do poder social sobre o poder político. Ou seja, a constitucionalização do poder *deve* – trata-se de expectativas normativas – assegurar o acesso (ainda que potencial) de todos ao poder político.

Já o poder informal não é alcançado pela normatização constitucional, estabelecendo-se como um espaço que contrasta com a igualdade política normativamente esperada no espaço do poder formal. Trata-se de um circuito de poder que se tornou parte do dia a dia dos sistemas políticos modernos e no qual

[...] a política não pode funcionar sem as orientações da administração. Assim como o público torna-se dependente da pré-seleção de pessoas e programas dentro da política e a administração passa a depender, na medida em que se expande para campos de forças mais complexos, da atuação voluntária do público, sendo obrigada a concedê-lo alguma influência (LUHMANN, 1981, p. 164).

As relações de poder informais visadas pelo conceito de governança referem-se especialmente aos vínculos seletivos e particularistas que se criam entre a administração e os setores do público de cidadãos, sobretudo setores bem organizados. Como as organizações de interesse (as quais nem sempre se apresentam enquanto tal) são o meio mais importante de exercício do poder informal sobre a administração, o público, no espaço do poder informal, acaba se segmentando entre um setor organizado e outro setor

não organizado. Isto, por sua vez, como a literatura sobre corporativismo e cidadania tem demonstrado para o caso brasileiro, resulta em enormes e estáveis assimetrias de poder, as quais, ao serem replicadas e reforçadas nas chances de influenciar a produção de decisões coletivamente vinculantes, podem até mesmo levar a uma exclusão política estável do segmento pouco ou nada organizado do público de cidadãos.

O espaço do poder informal ganha mais importância sempre quando a relação entre a administração e o público, especialmente seu segmento organizado, adquire mais autonomia em relação às decisões políticas e juridicamente controladas do parlamento e do Executivo. O crescimento e o adensamento das estruturas organizacionais envolvendo a administração e o público, incentivados pela expansão do Estado de bem-estar social, elevam a complexidade das situações de decisão com as quais a administração se vê diariamente confrontada em função de suas relações informais com o público. Em geral, isto faz com que a administração torne-se cada vez mais dependente da cooperação dos segmentos organizados do público, e do próprio mercado. Isto porque esses segmentos possuem uma margem de atuação e influência sobre a implementação de políticas públicas que não se deixa controlar pela cadeia de mando estatal juridicamente fixada, ou seja, pelo poder constitucionalizado e pelos programas decisórios oficiais:

Segundo a imagem oficial a administração toma decisões e as implementa independentemente do público afetado. A questão seria apenas o controle jurídico da decisão e de sua observância, ou seja, se apresenta como um problema do Estado de direito e da vigilância de sua execução [...]. Na medida em que o Estado de bem estar social vai se desenvolvendo, a administração, por razões políticas, é cada vez mais incumbida de programas cuja execução depende da cooperação do público. Esta dependência, por sua vez, não pode ser mais controlada pelo direito ou por obrigações jurídicas; e também nem sempre está afinada com os

interesses daqueles de cuja atuação conjunta depende a administração. Esta dependência refere-se mais a parceiros organizados com os quais se vai lidar novamente em outras constelações do que a indivíduos dotados de direitos subjetivos [...]. Na prática, isto cria uma complexa articulação de interesses à margem da legalidade e até mesmo para além de seus limites. Aquele de cuja cooperação depende a administração pode sempre exigir uma contrapartida (LUHMANN, 2002, p. 260-261).

Ao trabalhar com a distinção entre poder formal e poder informal, Luhmann aborda a política não só para além do Estado e sua dimensão oficial, mas também para além do ideal constitucional de um poder político plenamente imune ao poder social desigualmente distribuído, ou seja, plenamente democrático. A dependência informal do sistema político-administrativo em relação aos setores organizados do público, que podem boicotar as políticas públicas e comprometer o futuro político de governos, abre possibilidades variadas de poder autocrático para esses setores. A relação de dependência significa que os grupos organizados podem sancionar (punir) o governo, adquirindo posições de poder informal capazes de se opor ao curso do poder formal democrático, ou seja, aquele estruturado por procedimentos eleitorais juridicamente controlados em torno da norma constitucional da igualdade política.

Um exemplo contemporâneo, presente no Brasil, de crescimento do poder informal autocrático é o protagonismo de organizações religiosas, especialmente evangélicas, em processos de moralização da política. Essas organizações têm aproveitado oportunidades de sanção no “circuito informal” do poder. As negociações e ameaças de denominações religiosas a atores políticos geralmente envolvem o componente da moralização, especialmente a ameaça de vincular determinado político ou partido a posicionamentos capazes de alimentar rejeição moral nos seguimentos religiosos da população. O medo que, sobretudo, políticos de esquerda possuem em relação às

ameaças de “escracho” oriundas de ativistas e movimentos sociais é outro exemplo. Os meios de comunicação de massa e sua capacidade de difusão são indispensáveis na configuração de um ambiente político interno (opinião pública) de ameaças e escândalos morais cotidianos (LUHMANN, 1996) que prende a atenção e orienta a conduta dos atores políticos. Por causa de seu papel decisivo na moralização da política, a organização e o controle dos meios de comunicação de massa, que se alteram profundamente com a emergência das ditas “redes sociais” (Facebook, WhatsApp, Twitter, Instagram), constitui um dos fatores mais importantes do poder informal em sua configuração autocrática, cujos efeitos se estendem rápida e ciclicamente para o poder formal, influenciando o processo eleitoral.

Na teoria dos sistemas, Anna Ahlers e Rudolf Stichweh (2019) propõem considerar a política moderna, funcionalmente diferenciada a nível global, como oscilando atualmente de modo bipolar entre alternativas democráticas e autocráticas de organização e exercício do poder. Essa concepção “bipolar” da política moderna a partir da teoria sociológica sistêmica nos permite um olhar mais nuançado sobre os processos de democratização ou de autocracia. Entre a possibilidade de retirar o rótulo de democrático e colocar o rótulo de autocrático há um leque de gradações e de avanços dos enclaves autocráticos ou democráticos em níveis distintos dos processos decisórios do sistema político. O próprio Estado democrático constitucional tem muitos elementos autocráticos que podem ser um fator de intimidação dos procedimentos democráticos. Democracia e autocracia são percebidas como dois equivalentes funcionais de que dispõe a modernidade política para realizar a função de construir decisões coletivamente vinculantes.

Como a política é um sistema global, diferenciado internamente em Estados-Nações e em níveis regionais e subnacionais, Ahlers e Stichweh sugerem uma análise multinível que seja capaz de considerar as semelhantes e diferenças na 1) relação entre os níveis;

2) nas oscilações intraníveis entre os dois pólos da bipolaridade entre autocracia e democracia; e 3) nos enclaves institucionais inerentemente autocráticos ou democráticos no interior dos regimes classificados desta ou daquela forma. Não se trata de recusar a classificação de países como autoritários ou democráticos, mas de perceber discontinuidades entre os distintos níveis do sistema político (AHLERS; STICHWEH, 2019).

A própria divisão entre os níveis depende das características de cada sistema político nacional, especialmente do tipo de relação entre o Estado nacional os governos subnacionais. Mas, os níveis global, nacional e os níveis subnacionais constituem a diferenciação interna geral do sistema político: não há realização da função política no mundo contemporâneo que não seja enquadrada estruturalmente pelas possibilidades definidas nesses três níveis. No nível global, não existe a ideia de inclusão universal dos indivíduos em um Estado global simplesmente porque não existe esse tipo de organização política. Tudo o que a modernidade produziu em termos de democracia nunca alcançou o nível global em termos institucionais. O alcance foi apenas na semântica com a ideia de direitos humanos. Portanto, a política moderna nunca foi plenamente democrática no nível global. Nos níveis subnacionais, é comum que regimes autoritários, a exemplo da China, combinem diferentes formas de inclusão e exclusão com a hierarquia interna da organização estatal e dos processos de tomada de decisões coletivamente vinculantes. Assim, enquanto a condução do governo central permanece inacessível, a implementação local de políticas públicas adquire mais abertura para a variedade de interesses e demandas do ambiente, promovendo formas distintas de participação da população afetada pelos resultados (*output*) das políticas governamentais (AHLERS; STICHWEH, 2019, p. 833).

Nesta análise sistêmica multinível, a combinação de exclusão da maioria da população dos papéis profissionais de condução política do governo central com sua inclusão nos papéis de público

destinatário de políticas públicas se articula com os padrões de hierarquia de valores societais típicos de democracias e autocracias. O foco das autocracias no “*output*” do sistema político como caminho para a inclusão individual e coletiva, em contraposição ao foco das democracias na inclusão no “*input*” dos próprios processos decisórios, é definido, segundo os referidos autores, pelas diferenças entre a hierarquia de valores típica de cada regime. Ahlers e Stichweh correlacionam os padrões de hierarquia de valores, identificados na pesquisa comparada, com a diferença entre democracia e autocracia: na democracia predomina o padrão de valores no qual a política é avaliada pelos valores fixados internamente pelo próprio sistema político (como as liberdades de opinar e votar) em seus procedimentos de tomada de decisão coletiva, enquanto nas autocracias o valor do processo político é subjugado a uma hierarquia de valores externa à política, mas que serve de fundamento para elites que controlam o acesso às posições do poder formal.

O problema da diferença, do conflito e da hierarquização de valores não se enquadra, vale lembrar, em abordagens de cultura política que quase sempre enfatizam o poder explicativo das singularidades culturais nacionais e locais. O pano de fundo conceitual é muito distinto e vincula os valores sociais à diferenciação funcional da sociedade. A fixação hierárquica de valores não precede o jogo político. Ela é produto desse jogo, que oscila entre considerar os valores fixados como contingentes ou como necessários, como valores inseridos no processo político permanente de revisão ou como valores protegidos do jogo democrático pela ação política autocrática. Valorizar primariamente o “*input*” é valorizar o próprio sistema político, o jogo democrático tomado como um fim em si. Valorizar primariamente o “*output*” é valorizar o sistema político como um meio para alcançar fins pré-estabelecidos a partir de valores sociais externos à política, como a conservação da moral, a preservação da vida dos indivíduos ou a efetividade na

implementação das políticas públicas, mas que a política aceita como necessários para estruturar a tomada de decisões:

Enquanto para uma autocracia os valores funcionam na sua maioria como premissas e não podem surgir dúvidas sobre a validade e a vinculação destes valores, as democracias funcionam de uma forma diferente. Os processos políticos democráticos são observadores das mudanças nos valores sociais e, para eles, é uma questão de deliberação política contínua se e como traduzir as mudanças de valores em iniciativas legislativas e políticas (AHLERS; STICHWEH, 2019, p. 824-825).

A realidade social da modernidade política é multivalorativa: existe um pluralismo de valores inerente à diferenciação funcional da sociedade e isto leva a que o valor da democracia, isto é, o valor dos processos políticos em si, nem sempre seja o preferido pelas maiorias. Às vezes a maioria prefere um regime autoritário por considerá-lo mais eficiente para tomar decisões e este fenômeno é especificamente moderno, nada tendo a ver com singularidades nacionais, já que o que está em jogo é o princípio moderno de legitimação das decisões perante um público. Nos regimes autocráticos mais estáveis no mundo contemporâneo, este público não tem o status de estamento inferior excluído ontologicamente do acesso ao poder, possuído de modo doméstico pelo estamento superior, como ocorria nas formas patrimonialistas e feudais de dominação tradicional e autocrática de sociedades pré-modernas. Nas autocracias modernas, os cidadãos são um público levado em conta por quem controla o poder do Estado, ainda que de modo passivo. A crescente importância da “opinião pública” nos regimes autoritários e as formas de inclusão administrativa em cargos de importância política local e regional, como ocorre na China, demonstram que autocracias também podem ser “inclusivas”, ou seja, institucionalizar de modo específico o princípio normativo de ampliar a inclusão nos subsistemas funcionais da sociedade. As diferentes formas modernas de autocracia acolhem, seletivamente,

o imperativo da inclusão do público, mas sem sua participação na seleção das elites políticas.

A democracia não é a única forma de tomada de decisões políticas. A política moderna não pode ser reduzida à democracia. Não podemos transformar, na esfera da pesquisa científica sobre a facticidade social dos valores, o ideal normativo da democracia em valor universal. A sociedade em que vivemos não pode garantir sempre uma maioria de cidadãos que coloque os valores do processo político à frente de outros valores sociais, como a proteção da vida e a prosperidade econômica. A sociedade tem outros sistemas funcionais que atraem o envolvimento cotidiano das pessoas. O conflito e a variação da hierarquia de valores são características centrais da sociedade moderna. O chamado “recesso da democracia”, a descrença significativa em seu valor no desenvolvimento da prática política atual, não é um corpo estranho à modernidade política.

Os fenômenos autoritários que observamos na história política brasileira, tanto os regimes autoritários do passado como as estratégias recentes de limitação do poder democrático constitucional, precisam ser compreendidos a partir da modernidade do poder autocrático. Não podem ser subsumidos a uma singularidade política brasileira. Enquanto o regime militar estava fortemente baseado em valores do desenvolvimento econômico e na inclusão (seletiva) da população pelo “*output*” do sistema político (expansão de direitos sociais para a classe média) ou por meio de canais administrativos como os “anéis burocráticos” analisados por Fernando Henrique Cardoso (1973), a característica autoritária do bolsonarismo é definida em primeiro lugar pela ênfase em valores morais, e sua forma de inclusão é menos ligada aos resultados das políticas públicas (*output*) do que à participação na mobilização coletiva de seus apoiadores. Em vez de insistir em uma linha de continuidade entre todos estes fenômenos, como encontramos nas análises sobre a singularidade política brasileira, é preciso entender suas diferenças e semelhanças a partir de uma perspectiva global e multinível, na

qual a oscilação entre democracia e autocracia não é vinculada ontologicamente a nenhuma região ou país.

Neste quadro teórico, a oscilação entre partidos e grupos políticos no espaço do poder formal e constitucionalmente normatizado, por meio de eleições periódicas, pode conviver com um espaço de poder informal autocrático mais ou menos rígido, no qual determinados setores, em geral os de maior poder econômico e capacidade organizativa (o “dinheiro organizado” do mundo das finanças certamente é o exemplo paradigmático), ao reunirem mais meios para sancionar negativamente a atuação da administração pública, conseguem controlar as melhores chances de influência sobre esta. O tipo extremo seriam os segmentos cujo volume de meios de sanção e poder sobre administração os permite dissuadir todo tipo de resistência por parte desta, assim como todo tipo de concorrência por parte dos outros setores do público, organizados ou não.

Na prática, isto pode levar a uma quase fusão semântica dos interesses específicos destes setores altamente organizados e poderosos do público com o interesse público. E mais uma vez o mundo das finanças é o exemplo paradigmático. Desta forma, podemos dizer que as tentativas de *normatização das relações de poder informais* ensejadas pelo conceito de governança, pelo menos quando se restringem a exigir do Estado mais interlocução com a sociedade sem, no entanto, problematizar as gigantescas assimetrias de poder escamoteadas por conceitos vagos e excessivamente ideológicos como o de “sociedade civil”, são uma forma de transformar necessidade em virtude. Ou de transformar em norma aquilo que a realidade já impõe: não se trata, a rigor, de o Estado decidir por mais interlocução com a sociedade civil, pois, na prática, seu braço administrativo já está profundamente embutido em relações informais de poder com determinados setores desta “sociedade civil”.

Nesta acepção um tanto quanto analiticamente “ingênua” (embora, do ponto vista político, não haja nada de ingênuo em encobrir

relações de poder) do conceito de governança, as dificuldades do Estado em implementar decisões coletivamente vinculantes sem prescindir da cooperação “voluntária” de determinados segmentos organizados do público de cidadãos são ressignificadas como algo essencialmente positivo, não raro sob o rótulo de “participação da sociedade civil”.

Desta forma, a fraqueza da política formal – isto é, da política construída sob a base da legitimidade dos procedimentos eleitorais e democráticos – em fazer valer suas decisões coletivamente vinculantes diante de setores sociais que, segundo a normatividade inerente à noção de vontade popular aferida pelos procedimentos acima referidos, não deveriam ter nenhum poder “mais poderoso” do que aquele emanado do povo nas urnas, é transformada em uma virtude, no sentido de maior abertura e interlocução com a “sociedade civil”.

Considerações finais

Podemos dizer que, se o conceito de governabilidade diagnóstica a crise do Estado em dirigir processos e esferas sociais autonomizadas como caminho necessário para implementar políticas públicas e atender demandas sociais, crise esta que obriga faticamente o Estado a aceitar uma “governabilidade partilhada” com os setores organizados e poderosos da sociedade, o conceito de governança, quando parte de uma concepção homogênea de “sociedade civil”, busca transformar esse constrangimento estrutural em modelo normativo. O “bom governo”, no que tange às relações informais de poder entre a administração pública e setores organizados da sociedade, seria aquele que não busca isolar a administração desses setores, permitindo uma participação mais direta deles nas decisões governamentais, ficando em segundo plano tanto as implicações dessa participação altamente seletiva para a soberania popular e o poder formal dela resultante, como também o compo-

nente da responsividade do governo em relação às metas e preferências dos cidadãos.

A disputa semântica em torno do conceito de governança, tal vimos existir entre as concepções defendidas por Bresser Pereira e Eli Diniz, articula, a nosso ver, diferentes sentidos para o desiderato de regular normativamente as relações entre Estado e organizações da sociedade. Nesse sentido, o modelo gerencialista que Bresser Pereira defende como o mais afinado com o “bom governo” representa a estratégia de normatização apresentada nos parágrafos anteriores, a qual consiste em elevar ao *status* de “dever ser” a “governabilidade partilhada” entre a administração pública e a “sociedade civil”, sendo secundárias as assimetrias de poder existentes nesta. Na prática, essa vertente do conceito vai, segundo Eli Diniz, resultar na consagração semântico-normativa dos interesses financeiros, cujo poder e capacidade organizativa, especialmente seu protagonismo nos meios de comunicação de massa, permitiram transformar o imperativo do rigor fiscal em uma verdadeira salvaguarda jurídica e simbólica desses interesses. A exortada abertura do Estado à “sociedade civil” adquire aqui o caráter de uma chancela que o poder formal é obrigado a criar para o poder informal dos agentes financeiros, cujo protagonismo vai na contramão da consideração de outros interesses e demandas no espaço informal do poder.

Em contraste com essa concepção, Eli Diniz propõe uma definição para o conceito de governança que, mesmo comungando com a busca de modelos normativos para a relação entre Estado e “sociedade civil”, coloca a ênfase na variedade e na diversidade das demandas e interesses que encontram espaço nessa relação. Ao invés de exigir que o Estado simplesmente se “abra” para a sociedade civil, consagrando as relações de poder nela existentes, exige-se que o Estado desempenhe um papel ativo nesse processo, reestruturando as relações da sociedade civil e induzindo a criação de capacidade organizativa em setores nos quais essa capacidade não surge “espontaneamente”, ou seja, sem o poder do Estado.

Desde a “era Vargas”, segundo esta segunda vertente da noção de governança, houve no Brasil um processo de ampliação das possibilidades de participação no espaço das relações informais de poder entre o Estado e setores da sociedade. O assim chamado “corporativismo de Estado”, desde então a principal forma de mediação entre interesses privados e públicos, permitiu a inclusão de setores empresariais e trabalhistas nos espaços de poder abertos pelo Executivo enquanto uma dimensão paralela à representação formal de interesses no legislativo. Embora as organizações patronais tivessem mais influência sobre o processo de construção de decisões coletivamente vinculantes (BOSCHI, 2012), não se pode ignorar o enorme avanço que foi o modelo varguista em termos da inclusão dos setores operários mais organizados, ainda que essa inclusão fosse seletiva.

Dessa forma, o corporativismo não foi apenas uma forma de controle e cooptação política das classes trabalhadoras; foi também um processo de construção da capacidade organizativa e política desta classe, pois, “por meio da representação de interesses no processo político, as classes sociais foram mobilizadas e organizadas” (BOSCHI, 2012, p. 181). Essa inclusão da classe trabalhadora industrial no espaço informal de poder que vincula Estado e “sociedade civil” estabeleceu forte correlação com a positivação de direitos sociais e trabalhistas, os quais, em conformidade com o caráter seletivo dessa inclusão, foram asseguradas apenas àquelas cuja posição no mercado de trabalho era reconhecida formalmente pelo Estado como profissão.

Fica claro que esse modelo favoreceu a criação de capacidade organizativa de setores da “sociedade civil” quando os sindicatos criados na “era Vargas”, como ocorre já na década de 1950, demonstram uma capacidade de conflito não mais domesticável pelo Executivo e suas relações informais com essas organizações trabalhistas. O modelo de “bom governo” defendido por Diniz, em contraste com o modelo gerencialista, consiste em aprofundar e aperfeiçoar o

protagonismo do Estado na reestruturação da sociedade como forma de ampliar o círculo de segmentos sociais incluídos no espaço informal de poder. Ao invés de superar a “era Vargas”, retirando do Estado aquele protagonismo sob a crença de, com isso, dar mais autonomia à “sociedade civil”, o caminho seria reatualizar o Estado nacional-desenvolvimentista, sobretudo por meio da ampliação do leque de atores incluídos no espaço informal de poder.

Cabe ressaltar duas importantes implicações dessa concepção de governança defendida por Diniz. A primeira diz respeito à relação entre governança e governabilidade. Na medida em que o “bom governo”, no que tange às relações entre Estado e “sociedade civil”, se baseia na capacidade de incluir e agregar diversos interesses, estabelece-se uma relação de reforço mútuo com a governabilidade: a inclusão e a agregação de interesses diversos aumentam a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país, ou seja, a capacidade do Estado de intervir em processos e esferas sociais a fim de implementar políticas públicas (REIS, 1994). A segunda implicação diz respeito ao significado da noção de “empoderamento” tanto para a governança como para a governabilidade. Na medida em que o “empoderamento” de setores dotados de pouca ou nenhuma capacidade organizacional e pressão sobre o Estado favorece a inclusão e a agregação de novos interesses e demandas sociais (governança), promove também a legitimidade e a governabilidade do poder público.

O quadro teórico desenvolvido nesta seção, partindo da diferença entre poder formal e poder informal, culmina na tese de que a tentativa de *normatizar as relações de poder informais que se estabelecem entre o Estado o setor organizado do público de cidadãos* é o consenso semântico em torno do qual gravitam as diferentes concepções da ideia de governança. Uma diferença importante, no entanto, é aquela que se estabelece entre aqueles que colocam o acento normativo na simples “abertura” do Estado à “sociedade civil” e aqueles que prescrevem um papel ativo do Estado

no sentido de reestruturar as relações e assimetrias de poder na sociedade. Tanto o elemento consensual como essa diferença podem nos ajudar a compreender a complexidade das relações, assim como de seus significados para as distintas visões normativas associadas ao conceito, que se estabelecem na governança de quaisquer políticas públicas, envolvendo os nexos entre Estado, sociedade civil e mercado, como é o caso da gestão das políticas públicas de recursos hídricos. Esse é um exemplo profícuo que ilustra a complexidade analítica das relações, públicas (ou não) com um emaranhado de atores que se inter-relacionam, pois coloca em um mesmo ambiente um rol de interesses em torno de um bem comum, a água e as formas de acesso a esse bem.

A diferença entre o espaço formal de poder (legitimado jurídica e democraticamente) e o espaço informal de poder (construído e estruturado nas relações entre segmentos da administração pública e setores organizados da “sociedade civil”) se mostra bastante clara e relevante. Esta diferença permite analisar os limites da democracia na relação entre Estado e sociedade, pois considera que formas autocráticas de poder podem sustentar a realização da função política de produzir decisões coletivamente vinculantes. A governança autocrática não deve ser vista como algo extrínseco à modernidade política, mas sim como parte dela.

Referências

- AHLERS, Anna L.; STICHWEH, Rudolf. The bipolarity of democracy and authoritarianism: value patterns, inclusion roles and forms of internal differentiation of political systems. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 819-846, 2019.
- BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- BOSCHI, Renato Raul. Interessengruppierungen, der Staat und die Beziehungen zwischen den Staatsgewalten in Brasilien. In: DE LA FONTAINE, Dana; STEHNKEN, Thomas (Orgs.). **Das politische System Brasiliens**. Wiesbaden: VS Verlag, 2012, p. 175-192.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. **Revista del Clad: Reforma y Democracia**, n. 4, p. 1-11, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-416, 1995.
- DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.
- DINIZ, Eli. Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: Um Balanço da Literatura Recente. **ANPOCS, BIB**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 3-24, 1998.
- DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000a.
- DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000b.
- DINIZ, Eli. A Reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. *In*: COELHO, Maria Francisca; BANDEIRA, Lourdes; MENEZES, Marilde Loiola (Orgs.). **Política, Ciência e Cultura em Max Weber**. Brasília: Editora da UnB, 2000c.
- DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *In*: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, out.-dez. 2001.
- DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da Construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 09-20, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2002.
- HUDSON, John; LOWE, Stuart. **Understanding the Policy Process: analyzing welfare policy and practice**. Bristol: The Policy Press, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel *et al.* **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission**. New York: New York University Press, 1975.
- LUHMANN, Niklas. "Machtkreislauf und Recht in Demokratien". *In*: **Zeitschrift für Rechtssoziologie**, n. 2, 1981, p. 158-167.
- LUHMANN, Niklas. **Die Realität der Massenmedien**. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.

LUHMANN, Niklas. **Die Politik der Gesellschaft**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.

NEVES, Marcelo. Verfassung und Öffentlichkeit. Zwischen Systemdifferenzierung, Inklusion und Anerkennung. *In: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte deutsches und europäisches öffentliches Rechts*, n. 4, 2008, p. 477-509.

O'CONNOR, James. **A crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade e Instituições Políticas. *In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.): Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.2.

2. (Re)arranjos institucionais, forças indutoras e limites de ação na governança das águas no Estado do Rio de Janeiro

Vanda Corrêa Thomé¹

Maria Eugênia Totti²

Considerações iniciais

O presente capítulo apresenta um panorama sobre o modo como o Estado do Rio de Janeiro se organiza em termos do gerenciamento dos recursos hídricos, destacando as forças indutoras envolvidas no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SE-GRHI). Para o escopo deste texto serão focalizados dois dos principais entes, da instância executiva, responsáveis pela formulação da política e pela gestão da água a nível estadual, respectivamente: Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Tem como objetivo chamar a atenção para a importância do modelo de governança participativa, institucionalizado pela Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Destaca a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERHI-RJ - Lei nº 3.239/1999), que cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro

1. Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF/2018).

2. Professora nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia Política e Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

- SEGRHI, replicando a proposta federal. Reforça a importância da pactuação de princípios que fundamentam a cooperação e reverência às regras estabelecidas para a longevidade institucional.

Desenho institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH): relação estado-sociedade e dinâmica da governança das águas

O modelo de regulação dos recursos hídricos estabelecido no país em 1997¹ contempla a participação como um dos principais fundamentos da política; articulando, em tese, a gramática do universalismo de procedimentos a partir das instituições participativas.

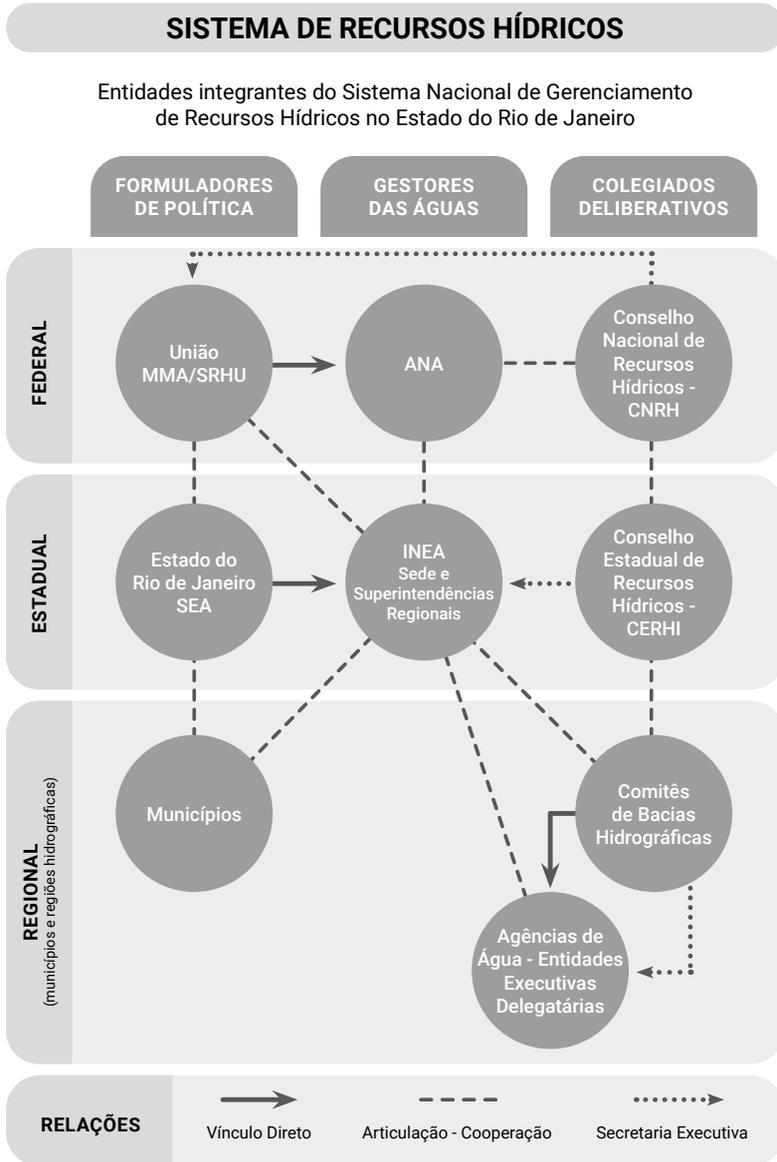
Entende-se aqui como Instituições Participativas (IPs) as formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre política (AVRITZER, 2008; 2011). Entre as formas geradas pela democratização brasileira, o referido autor destaca três desenhos institucionais e seus principais exemplos: i) desenho participativo de baixo para cima (por exemplo, orçamento participativo); ii) processo de partilha do poder (por exemplo, conselhos de políticas); e iii) processo de ratificação pública (por exemplo, planos diretores municipais).

O desenho institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é categorizado, nesse aspecto, como partilha de poder. Um mecanismo de tomada de decisão considerado como uma forma inovadora de interação estado-sociedade para a gestão dos recursos hídricos.

O SINGREH apresenta-se como um sistema complexo, constituído por um conjunto de organizações (governamentais e não governamentais) para possibilitar a governança das águas no país de forma descentralizada e participativa, representando uma mudança de paradigma (BRAGA *et al.*, 2015). É composto por organismos que formulam e implementam a política de recursos hídricos, com

atuação em três níveis: nacional, estadual e de bacia hidrográfica, como representado na figura 1.

Figura 1 - Entidades integrantes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos

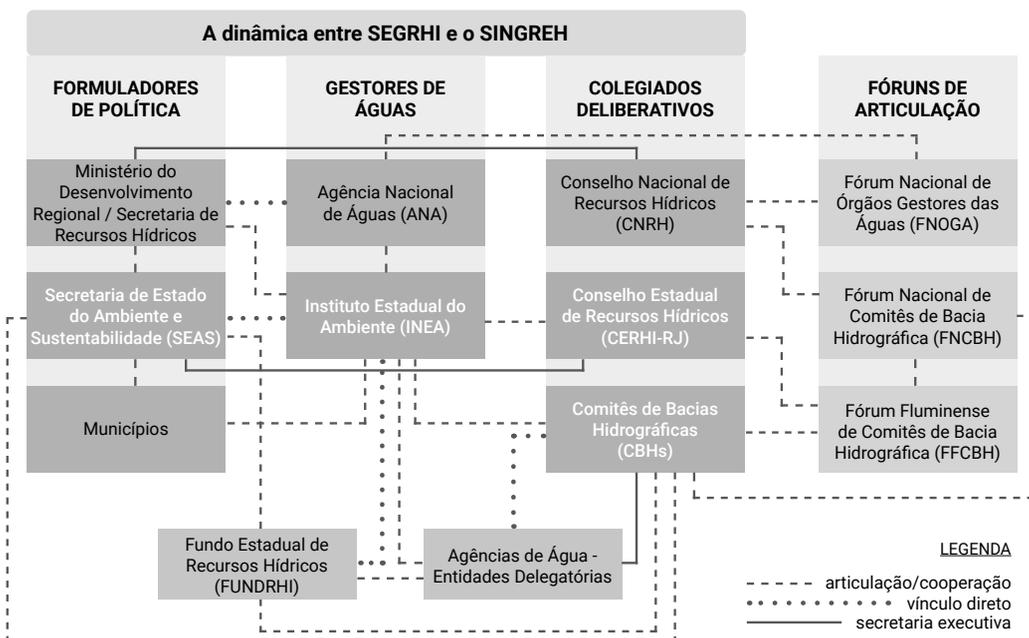


Fonte: Repositório Digital do INEA (2020).

Desenho institucional do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro – SEGRHI: forças indutoras e a sua dinâmica (re)estruturação organizacional

Ao buscar a gestão integrada das águas no âmbito do Estado, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (SEGRHI)² replica a proposta federal (Figuras 2 e 3), incluindo em seu desenho institucional agentes públicos e privados, da administração direta e indireta, entre os quais se destacam na estrutura: os formuladores da política, os gestores da água e os colegiados deliberativos, que se relacionam diretamente ou via articulação/cooperação para a gestão dos recursos hídricos (RIO DE JANEIRO, 1999b).

Figura 2 -Entidades integrantes do SINGREH no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: INEA (2019).

Figura 3 - Competências das instâncias executivas e colegiadas do SINGREH e do SEGRHI

	Instância Executiva	Instância Colegiada
Nacional	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA <ul style="list-style-type: none"> • Secretário • Técnico nível superior 	Conselho Nacional de Recursos Hídricos <ul style="list-style-type: none"> • Presidente do Conselho • Secretário Executivo • Conselheiro • Membro de Câmara Técnica
Estadual	Órgãos Gestores Estaduais <ul style="list-style-type: none"> • Líder estratégico (Secretário MA/RH; Dirigente de órgão gestor estadual de RH) • Líder tático (Superintendente) • Líder operacional (Coordenador) • Técnico nível superior • Técnico nível médio 	Conselho Estadual de Recursos Humanos <ul style="list-style-type: none"> • Presidente do Conselho Estadual • Secretário Executivo de Conselho Estadual • Conselheiro • Membro de Câmara Técnica
Bacia Hidrográfica	Agência e Bacia ou Entidade Delegatória <ul style="list-style-type: none"> • Dirigente Entidade delegatória • (Outras instâncias executivas existentes ou previstas: Secretaria Executiva ou Agência de Bacia) • Gestor Entidade Delegatória • Técnico nível superior 	Comitê de Bacia Hidrográfica <ul style="list-style-type: none"> • Presidente/Diretoria de Comitê • Membro de Comitê • Membro de Câmara Técnica ou Grupo de Trabalho (CT/GT)

Fonte: ANA/FDC (2018).

O SEGRHI tem entre seus objetivos principais a coordenação da gestão integrada das águas; o arbítrio administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos; a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH); o planejamento, a regulação e o controle do uso; a preservação e recuperação dos recursos hídricos; e a promoção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) (RIO DE JANEIRO, 1999b).

Para maior probabilidade de sucesso em seus propósitos e longevidade institucional, tais arranjos devem pactuar regras e princípios que na perspectiva de Elinor Ostrom, incluem: 1) fronteiras claramente definidas; 2) equivalência entre custos e benefícios; (3) regras de decisão coletiva; 4) monitoramento efetivo por monitores que fazem parte ou relacionam-se diretamente aos beneficiários; 5) sanções graduais; 6) mecanismos de resolução de conflitos; 7) re-

conhecimento mínimo dos direitos; e 8) alinhamento e articulação intersetorial na gestão/articulação em diferentes níveis, mas com arranjos institucionais locais, no sentido de alçar a cooperação como perspectiva para a ação coletiva (OSTROM, 2000; POTEETE; OSTROM; JASSEN, 2011; PEREIRA *et al.*, 2015).

Quanto maior o número desses princípios presentes e o cumprimento das regras estabelecidas, maior a confiança no sistema, o êxito nos acordos de co-manejo e, conseqüentemente, a efetividade institucional.

São diversas as forças indutoras envolvidas na implementação do SEGRHI: a Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS), formuladora da política; o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), seu principal braço executor; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), órgão colegiado máximo, no âmbito do estado, com atribuições normativa, consultiva e deliberativa, encarregado de supervisionar e promover a implementação das diretrizes da PERH; a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), órgão colegiado diretamente vinculado à Secretaria; o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), órgão deliberativo e normativo que estabelece as diretrizes da Política Estadual de Controle Ambiental; o Fundo Estadual de Controle Ambiental (FECAM), de natureza contábil, que tem por objetivo financiar projetos de apoio à execução da Política Estadual de Meio Ambiente; o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), fundamental para a viabilidade econômica do SEGRHI, o qual financia a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos de domínio do ERJ; os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), que têm por atribuição a gestão local dos recursos hídricos; as Agências de Água / Entidades Delegatárias, as quais fornecem suporte técnico, administrativo e financeiro aos comitês de bacia; e Organismos Congêneros³.

Para o escopo deste capítulo, em relação à dinâmica da governança do SEGRHI, será focalizada a secretaria de estado responsável pela coordenação do sistema de política pública de gestão ambiental no ERJ, e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), seu braço executor.

Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS)

A SEAS constitui o órgão de primeiro nível hierárquico na gestão ambiental pública no ERJ; a pasta tem por incumbência a articulação com as demais forças indutoras para a formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e o planejamento da gestão das águas, em cooperação com as áreas executivas do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). A atual estrutura organizacional da SEAS pode ser acessada por meio do link: http://www.rj.gov.br/Uploads/Noticias/74631._ESTRUTURA_ORGANIZACIONAL_SEAS.pdf.

Entre outras atribuições, a SEAS controla licenças ambientais, fundos de compensações de grandes empreendimentos, coordena projetos de infraestrutura de saneamento ambiental e de planejamento e articulação para a segurança hídrica. Assim sendo, percebe-se o alto grau de complexidade na concertação para compatibilizar os objetivos da PERH com os diversos grupos de interesses que participam do processo.

Importa reforçar que a capacidade de implementar os objetivos de uma política deve ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. Um eterno jogo de correlação de forças no qual “as ideologias têm grande influência na constituição das regras formais de uma sociedade” (NORTH, 1981 apud GALA, 2003, p. 95).

Ao impregnar a tomada de decisão dos agentes políticos, estão também na base da formação de nossos códigos escritos; as ideologias importam para o

entendimento das regras e leis que derivam do funcionamento do sistema político. Seja no comportamento de governantes, de grupos de interesse ou ainda de agentes do sistema judiciário, é somente por meio do conceito de ideologia que podemos entender a construção do arcabouço legal de uma sociedade (NORTH, 1981, p. 56-57 apud GALA, 2003, p. 95).

Para além da ideologia, vale ressaltar uma questão importante na arena dos recursos hídricos: o papel dos especialistas. Os técnicos com *expertise* na área tendem a ter uma importância concreta para os diversos atores envolvidos, em virtude da difícil ponderação sobre os projetos concorrentes para os não especialistas.

Entretanto, em uma agenda capturada por grupos político-partidários, o apoio e a oposição dos demais atores em relação às alternativas possíveis tendem a se basear mais em lealdades externas do que em considerações específicas sobre a política em pauta, por não a dominarem. Tal situação introduz, dessa forma, incentivos ao clientelismo e ao corporativismo, em detrimento de procedimentos universalistas na administração pública (NUNES, 2003).

A maior ou menor influência de um padrão operando sobre o outro se dará, sobretudo, em função: i) da oscilação do regime político e seu desenho institucional mais ou menos autoritário; ii) da força de coalizão; e iii) da articulação de interesses para a implementação de modelos diferenciados de gestão de políticas públicas.

Desde a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, quando foi estabelecida a organização básica do Estado, em 1975, e criada uma das primeiras instituições de gestão ambiental do ERJ, a Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos – SOSP, o órgão passou por diversas alterações em sua denominação e estrutura, como apresentam os quadros a seguir:

Quadro 1 -Alterações na denominação da secretaria voltada à gestão ambiental no ERJ (1975-2020)

Mandato	Governo	Ato	Conteúdo
1975/1979	Faria Lima ⁴	Decreto-Lei nº 1 de 15/03/1975	Estabelece a organização básica do Estado e a criação das primeiras instituições de gestão ambiental no ERJ. É instituída a Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos - SOSP (SILVEIRA-FILHO, 2012).
1979/1983	Chagas Freitas ⁵	-	Não foram observadas, no governo, alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo no governo.
1983/1987	Leonel Brizola 1º mandato ⁶	Lei nº 689 de 29/11/1983	Altera a denominação da secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos - SOSP para Secretaria de Estado de Obras e Meio Ambiente – SOMA.
1987/1991	Moreira Franco ⁷	Decreto nº 9.847 de 15/03/1987	Altera a denominação da Secretaria de Estado de Obras e Meio Ambiente - SOMA para Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMAM.

1991/1994	<p>Leonel Brizola 2º mandato⁸</p> <p>Nilo Batista⁹</p>	<p>Decreto nº 17.136 de 12/12/1991</p>	<p>Altera a denominação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMAM para Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais - SEMAMPE (RIO DE JANEIRO, 1991).</p> <p>Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.</p>
1995/1998	Marcello Alencar ¹⁰	<p>Decreto nº 21.258 de 01/01/1995</p> <p>Decreto nº 21.324 de 21/02/1995</p>	<p>Altera a denominação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais - SEMAMPE para Secretaria de Estado de Meio Ambiente –SEMA (RIO DE JANEIRO, 1995a).</p> <p>Cria a Unidade Descentralizada da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (RIO DE JANEIRO, 1995b).</p>
1999/2002	Anthony Garotinho ¹¹	<p>Decreto nº 25.162 de 01/01/1999</p> <p>Decreto nº 25.218 de 19/03/1999</p>	<p>Inicialmente, mantém a denominação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e cria a Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos – SESRH (RIO DE JANEIRO, 1999a).</p>

			No terceiro mês de governo, modifica a estrutura criando o Sistema de Gestão Integrada do Poder Executivo do Estado e institui a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS (RIO DE JANEIRO, 1999a, 1999b).
2002/2003	Benedita da Silva ¹²		Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.
2003/2006	Rosinha Garotinho ¹³	Decreto nº 32.621 01/01/2003	Altera a denominação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADS para Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SEMADUR.
2007/2010	Sérgio Cabral 1º mandato ¹⁴	Decreto nº 40.486 de 01/01/2007 Decreto nº 40.516 de 11/01/2007	Altera a denominação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SEMADUR para Secretaria de Estado do Ambiente – SEAMB. A seguir, o Decreto nº 40.516 de 11/01/2007 modifica o

			inciso VI do art. 1º, alterando a denominação da Secretaria de Estado do Ambiente – SEAMB para Secretaria de Estado do Ambiente - SEA.
2011/2014	Sérgio Cabral 2º mandato ¹⁵	-	Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.
2014/2015	Luiz Fernando Pezão 1º mandato ¹⁶	-	Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.
2015/2018	Luiz Fernando Pezão 2º mandato ¹⁷	Interventor Walter Souza Braga Netto ¹⁸	Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.
2019/2020	Wilson Witzel ¹⁹	Decreto nº 46.627 de 04/04/2019	Altera a denominação da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA para Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS.
2020	Cláudio Castro ²⁰	-	Não foram observadas alterações na denominação dessa secretaria do Poder Executivo.

Fonte: Elaborado pela primeira autora.

Quanto às alterações realizadas na estrutura organizacional da secretaria voltada à gestão ambiental no ERJ, este texto focaliza as

mudanças a partir da Lei nº 3.239/1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos - PERH e cria o Sistema Estadual de Recursos Hídricos – SEGRHI.

Quadro 2 -Alterações na estrutura organizacional da Secretaria de Meio Ambiente do ERJ a partir da Lei nº 3.239/1999 (1999-2020)

Período	Governo Órgãos Vinculados/Contexto
01/01/1999 a 06/04/2002	Governo Anthony Garotinho
<p>Durante o governo Garotinho, os <i>“estados-membros da federação passaram a discutir, fundamentar e/ou atualizar, em ritmos diferenciados, seus respectivos arcabouços jurídico-legais sobre recursos hídricos e a redefinir suas políticas para o setor”</i> (MACHADO, 2006).</p> <p>Nesse período, o Decreto nº 25.162 de 01/01/1999 vincula à estrutura da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA 05 organizações, das quais:</p> <p>03 Órgãos executivos²¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • FEEMA: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente; • IEF: Fundação Instituto Estadual de Florestas; • SERLA: Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. <p>02 Colegiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CECA²²: Comissão Estadual de Controle Ambiental; • Unidade de Gestão Ambiental integrada da Ilha Grande. <p>O dispositivo também cria a Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos - SESRH com 01 ente vinculado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CEDAE: Companhia Estadual de Águas e Esgotos. 	

O princípio da participação nas políticas públicas, para além de iniciativa/mobilização popular e referendo-plebiscito, ganha cunho institucional a partir da Constituição de 1988, e os novos arranjos desenvolvidos são amparados dentro dos marcos das democracias representativas.

No bojo desse processo, é instituído, no ERJ, o Sistema de Gestão Integrada do Poder Executivo; momento em que o Estado buscava implementar a modalidade de planejamento participativo.

Com o Decreto nº 25.218 de 19/03/1999²³, a SEMA passa a ser denominada Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS, e passa a se articular de forma mais intrínseca, nos moldes do planejamento participativo, com as seguintes gerências:

- Gerência de Infraestrutura:
Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos – SESRH;
Secretaria de Estrada e Transportes – SECTRAN;
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SAMADS;
Secretaria de Estado de Habitação – SEH;
Secretaria de Estado de Obras – SEO.
- Gerência de Projetos Especiais:
Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense – SEDEB;
Grupo Executivo de Programas Estratégicos;
Grupo Executivo da Agenda 21.

Ainda em 1999, o PT rompeu a aliança com o Governo Garotinho; e, em 2000, o governador rompeu também com Leonel Brizola. No período subsequente, a coordenação do planejamento participativo perdeu força (IPEA, 2015).

<p>Destaca-se que o CERHI, órgão colegiado, com atribuições normativa, consultiva e deliberativa, encarregado de supervisionar e promover a implementação das diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, foi criado pela Lei Estadual nº 3.239/1999 (RIO DE JANEIRO, 1999c); instituído no âmbito da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos por meio do Decreto nº 27.208, de 02/10/2000 (RIO DE JANEIRO, 2000d).</p>	
<p>06/04/2002 a 01/01/2003</p>	<p>Governo Benedita da Silva</p>
<p>Não foram observadas alterações na estrutura dessa secretaria do Poder Executivo. Contudo, o governo Benedita da Silva foi marcado por intensa ação política da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA na área dos recursos hídricos. A ação governamental voltou-se para a intensificação da descentralização da política estadual dos recursos hídricos.</p> <p>No decurso de nove meses, ocorreu uma série de encontros intermunicipais com o objetivo de incentivar a participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos e estimular a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas. Foram criadas comissões, abrangendo as regiões da Costa Verde e da bacia hidrográfica dos afluentes do Rio Itabapoana, para a formação dos respectivos comitês de bacia (AMBIENTE BRASIL, 2002). Até esse momento, o ERJ contava apenas com 01 Comitê da Bacia Hidrográfica: o CBH-Guandu, recém-criado pelo Decreto Estadual nº 31.178 de 03 de abril de 2002.</p>	
<p>01/01/2003 a 01/01/2007</p>	<p>Governo Rosinha Garotinho</p>
<p>O governo Rosinha Garotinho foi o ápice da sobreposição das questões urbanas, em detrimento de outras políticas públicas vinculadas às questões ambientais e florestais.</p>	

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, agora denominada Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR, por meio do Decreto nº 32.621 de 01/01/2003, ainda que tenha passado a apresentar um formato mais robusto, na prática, tem muitos de seus órgãos executivos desidratados. A FEEMA, a SERLA e o IEF foram esvaziados.

No período, a SEMADUR vinculava à sua estrutura 17 organizações:

05 Órgãos executivos:

- FEEMA: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente;
- IEF: Fundação Instituto Estadual de Florestas;
- SERLA: Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas;
- IEAA: Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura;
- CEDAE: Companhia Estadual de Águas e Esgotos;

08 Colegiados:

- CECA: Comissão Estadual de Controle Ambiental;
- CODESUS/RJ: Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro²⁴;
- Conselho Gestor das Águas da Lagoa Rodrigo de Freitas e das Praias da Zona Sul do Município do Rio de Janeiro²⁵;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara²⁶;
- CONEMA: Conselho Estadual de Meio Ambiente²⁷;
- CONEPURB: Conselho Estadual de Política Urbana²⁸;
- Conselho Deliberativo do PROSANEAR²⁹;
- CERHI: Conselho Estadual de Recursos Hídricos³⁰.

04 Instrumentos econômicos:

- FPPP: Fundo de Programas e Projetos Prioritários;
- FDM: Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;

- FUNDRHI: Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Decreto nº 35.724/03 regulamenta o art. 47 da Lei nº 3.239/1999, que autoriza o Poder Executivo a instituir FUNDRHI);
- FECAM: Fundo Especial de Controle Ambiental.

Mesmo com as normas federal (1997) e estadual (1999), relativas ao gerenciamento de recursos hídricos, já instituídas, o Poder Executivo estadual vai na contramão da história, ao não se sujeitar aos dispositivos em vigor. A um só tempo, recupera duas velhas tradições republicanas: o autoritarismo e a centralização na administração pública, ao sancionar a Lei nº 4.247/03³¹ (MACHADO, 2006).

**01/01/2007 a
01/01/2010**

1º Governo de Sérgio Cabral

O governo Cabral finda um ciclo institucional ambiental estadual e inaugura um novo cenário no ordenamento institucional da gestão ambiental/florestal no Estado do Rio de Janeiro (ERJ, 2001). Inicialmente, a Secretaria de Estado do Ambiente – SEAMB tem vinculadas à sua estrutura 15 organizações, das quais:

05 Órgãos executivos

- FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente;
- IEF - Fundação Instituto Estadual de Florestas;
- SERLA - Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas;
- Grupo Executivo Agenda 21;
- CRESCA - Centro de Referência de Segurança e Crimes Ambientais (autodenominada Coordenadoria de Combate aos Crimes Ambientais – CICCA).

08 Colegiados:

- CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental;
- CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente;

- CERHI - Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- CODESUS/RJ - Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
- Conselho Gestor das Águas da Lagoa Rodrigo de Freitas e das Praias da Zona Sul do Município do Rio de Janeiro;
- Conselho Gestor Área de Proteção Ambiental Pau Brasil – APA Pau Brasil;
- Conselho Superior do FECAM.

02 Instrumentos econômicos:

- FUNDRHI: Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- FECAM: Fundo Especial de Controle Ambiental.

A reforma gerencial de privatização, iniciada em 1995 na esfera federal (adotada no ERJ pelo governo Marcello Alencar), é retomada por Cabral, reduzindo de 32 para 19 o número de secretarias, e reunindo atribuições correlatas em um mesmo órgão. Cria, por meio da Lei nº 5.101, de 04/10/2007, o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, ente de regime autárquico especial, que unifica a atuação administrativa indireta estadual em matéria ambiental com a fusão da FEEMA, SERLA e do IEF, tendo por função a execução da Política Estadual do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e de Recursos Florestais, adotadas pelos poderes executivo e legislativo do Estado.

O INEA segue vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente – SEAMB, que atualmente é denominada Secretaria de Estado do Ambiente - SEA.

**01/01/2010 a
03/04/2014**

2º governo de Sérgio Cabral

O segundo governo de Cabral estabeleceu, em seu Plano Pluri Anual – PPA, diretrizes buscando evidenciar a necessidade do planejamento como base de uma gestão orientada para resultados (IPEA, 2015). No

período, a Secretaria de Estado do Ambiente – SEA contava, em sua estrutura, 12 organizações vinculadas, das quais:

01 Órgão executivo:

- INEA - Instituto Estadual do Ambiente.

08 órgãos colegiados:

- CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental;
- CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente;
- CERHI - Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- CODESUS/RJ - Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
- Conselho Superior do FECAM;
- Conselho da CCA;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
- Conselho Consultivo de Gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas;

3 Instrumentos econômicos:

- FUNDRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- FECAM - Fundo Especial de Controle Ambiental;
- FMA – Fundo Municipal Ambiental.

Fatos novos redefiniram o ângulo da trajetória de retomada do desenvolvimento no Estado. O calendário de eventos de grande magnitude incluiu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, em junho de 2012, além de novos investimentos federais do Plano de Aceleração do Crescimento(PAC) os megaeventos esportivos internacionais (IPEA, 2015).

Em 2014, o Estado do Rio de Janeiro passa a contar com seu primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERHI, aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERHI, em fevereiro de 2014. Trata-se de um instrumento central e orientador da Política Estadual de Recursos Hídricos e de sua implementação. Nesse sentido, no horizonte de planejamento até 2030, construiu cenários de demanda hídrica associados ao crescimento econômico e demográfico, com base no Planejamento Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro (PERHI, 2014; INEA, 2015).

**04/04/2014 a
01/01/2015**

1º Governo Luiz Fernando Pezão

Não foram observadas alterações na estrutura dessa secretaria do Poder Executivo. É oportuno ressaltar que em 2014, ano eleitoral, a agenda ecológica adquiriu projeção com a intensa midiaticização do tema e com a inevitabilidade da discussão sobre a renovação do compromisso político com o desenvolvimento. Conforme apontado por Barros (2015), havia quatro modelos de governança ambiental em disputa³².

2015 a 2019

2º Governo Luiz Fernando Pezão

A agenda vitoriosa nas urnas foi a da governança desenvolvimentista, em acordo com a proposta federal. No entanto, Pezão herda de Cabral uma das piores crises financeiras e institucionais da história do ERJ³³.

Nesse período, o ERJ, além de enfrentar as consequências de uma grave crise hídrica vivenciada no país, sofre encolhimento da arrecadação em decorrência da crise econômica e da queda do preço do petróleo (principal fonte de receita do estado). Paralelamente, a chapa Pezão-Dornelles passa a responder processo na justiça eleitoral, por abuso de poder econômico e indícios de que empresas doadoras de campanha foram beneficiadas em contratos com o governo (CASTRO, 2017).

Ao longo do segundo ano de mandato de Pezão, em função do diagnóstico de um câncer linfático, o vice-governador Francisco Dornelles

assume o mandato por sete meses (28/03/2016 a 31/10/2016); momento em que ocorrem os jogos olímpicos de verão, as eleições municipais de 2016 e explodem escândalos de corrupção em série, que transformaram o Rio de Janeiro num estado em ruínas. O governo interino decreta estado de calamidade pública financeira; o ajuste evitou a demissão de servidores, permitiu que o estado ficasse fora do alcance da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas tal ajuste não foi suficiente para a reversão do caótico quadro (VARGAS, 2018).

A reorganização da administração pública direta e indireta direciona, ainda mais, o alinhamento dos instrumentos gerenciais das políticas públicas estaduais a uma matriz neoliberal. O Estado segue negociando com a instância federal um pacote para pagar as despesas correntes do governo. Em contrapartida, o governo federal exige um duro plano de austeridade que inclui uma reforma na previdência estadual, aumento de impostos e corte de gastos. Um ponto polêmico é a exigência de privatização da CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CASTRO, 2017).

Para além do acordo de recuperação fiscal com a União, o governo estadual é levado a recorrer às Forças Armadas para garantir a segurança pública no Estado, e entrega o comando da segurança do Estado aos militares. Faltando um pouco mais de um mês para o fim do mandato, Pezão foi o quarto dos últimos cinco governadores do Rio a ser encarcerado por envolvimento em casos de corrupção – e o primeiro a ir para uma cela durante o exercício do mandato (AZEVEDO, 2018; VARGAS, 2018).

A SEA sofre uma sucessão de alterações em sua estrutura organizacional, ao longo do governo Pezão, por meios dos respectivos decretos: Decreto nº 45.211 de 19/06/2015; Decreto nº 45.291 de 19/06/2015; Decreto nº 46.121 de 19.10.2017; e Decreto nº 46.303 de 04/05/2018.

Ao fim dessa gestão, a Secretaria de Estado do Ambiente – SEA tem vinculadas à sua estrutura 16 organizações, das quais:

04 órgãos executivos:

- INEA - Instituto Estadual do Ambiente;
- CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos³⁴;
- ITERJ - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro;
- CRESCA - Centro de Referência de Segurança e Crimes Ambientais;

09 órgãos colegiados:

- CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental;
- CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente;
- CERHI - Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- Conselho Superior do FECAM;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
- Conselho Gestor Área de Proteção Ambiental Pau Brasil;
- Conselho Consultivo de Gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas;
- CODESUS/RJ - Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro;
- Conselho Deliberativo do Programa PROSANEAR.

03 Instrumentos econômicos:

- FUNDRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano;
- FUNTERJ - Fundo de Terras do Estado do Rio de Janeiro³⁵.

01/01/2019

Governo Wilson Witzel

O novo governo assume com o discurso de “organizar a casa” e “costurar o bolso da corrupção”. Vocaliza que as relações de “toma lá, dá cá”,

tão características da velha política, serão substituídas por relações republicanas e éticas entre os poderes e entre o poder público e a iniciativa privada. Propõe recuperar a confiança do cidadão nas instituições e que, para isso, as relações serão pautadas com transparência. Defende a relação de autonomia e independência com a ALERJ, buscando apenas e tão somente meios republicanos de cooperação com a casa legislativa estadual; afirma que não serão aceitas indicações de deputados, de cunho político, para a ocupação de cargos ad nutum no Governo. Reitera, no entanto, que eventuais sugestões serão avaliadas a partir de parâmetros puramente técnicos (PLANO DE GOVERNO WILSON WITZEL, 2018).

Em 2019, o Decreto nº 46.627, de 04 de abril de 2019, altera a estrutura da Secretaria de Estado de Ambiente - SEA para Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS (RIO DE JANEIRO, 2019).

A Secretaria de Estado do Ambiente – SEAS passa a ter vinculadas à sua estrutura 19 organizações, das quais:

05 órgãos executivos:

- INEA - Instituto Estadual do Ambiente;
- ITERJ - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro;
- DRM - Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro;
- Grupo Executivo do Programa Estadual da Agenda 21;
- CRESCA - Centro de Referência de Segurança e Crimes Ambientais.

11 órgãos colegiados:

- CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental;
- CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente;
- CERHI - Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

- CODESUS/RJ - Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro;
- Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
- Conselho Superior do FECAM;
- CCA - Conselho da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro;
- Conselho Consultivo de Gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas;
- CONEPA – Conselho Estadual de Proteção aos Animais - RJ;
- Conselho Gestor Área de Proteção Ambiental Pau Brasil;
- Conselho Deliberativo do Programa PROSANEAR.

03 Instrumentos econômicos:

- FUNDRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- FECAM - Fundo Especial de Controle Ambiental;
- FUNTERJ - Fundo de Terras do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda que se possa apontar o avanço legal e institucional alcançado ao longo dos anos na relação estado-sociedade e na dinâmica da governança das águas, o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático são padrões ainda hegemônicos nas interações socioestatais no país, interferindo fortemente na governança do SEGRHI, como será visto adiante.

Fonte: Elaborado pela primeira autora.

Em 2019, o órgão voltado à Gestão Ambiental no ERJ passou por mais uma profunda (re)estruturação em seu arranjo organizacional. Uma nova gestão toma posse na Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), agora denominada Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS)³⁶.

Com um perfil técnico³⁷, a secretária da pasta assume após o trauma da prisão do homem-forte³⁸ da política ambiental do governo anterior. Quebra um histórico de indicações para acomodar composições políticas, e propõe tocar uma agenda divorciada das questões político-partidárias (ALENCAR, 2018).

O recém-chegado corpo técnico-administrativo com recorde de mulheres no primeiro escalão e nomeações técnicas (ALENCAR, 2019), na gestão ambiental do ERJ, resistiu menos de um ano. Contudo, permaneceu a estrutura organizacional redimensionada pelo grupo, apresentada na figura 2. Ao que tudo indica, a saída representou a velha politicagem vencendo a agenda divorciada das questões político-partidárias³⁹ (ALENCAR, 2019).

Abrucio e Loureiro (2018, p. 51), ao analisarem as formas de relacionamento entre política e burocracia no Brasil, ao longo dos anos, mostram a vigência de um padrão dicotômico: “[...] de um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática”.

Os autores consideram, no entanto, que esse dualismo resulta em concepções incapazes de entrever um horizonte democrático para o inter-relacionamento entre políticos e burocratas. Ainda que considerem a ideia weberiana de que políticos e burocratas têm vínculo ao mesmo tempo complementar e tenso, destacam que a forma como isso atualmente se apresenta foi modificada; ambos tendem a ser cada vez mais híbridos.

[...] de modo que políticos que comandam o topo do Estado se utilizam fortemente do conhecimento técnico para legitimar suas ações, ao passo que a alta burocracia precisa desenvolver habilidades políticas e capacidade de responder aos eleitos e à sociedade, não podendo ficar em uma redoma de vidro protegida pelas prerrogativas de seu cargo e por seu saber especializado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 50).

Destacam que a experiência democrática recente revela que a visão dicotômica de Geddes (1994 apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018) não esgota a forma como se dá a relação entre política e burocracia no Brasil. E asseveram ser possível ir além: tanto da estratégia de governabilidade pelo mero clientelismo, quanto daquela orientada pelo insulamento, tomado como única alternativa de eficiência das políticas públicas.

Reconhecem que a ampliação do leque de mecanismos de *accountability* é um caminho para a democracia; porém, recuperam uma preocupação clássica do liberalismo político: quem irá controlar os controladores?

Nesse sentido, pressupõem que é preciso ter um jogo de *checks and balances* entre os atores políticos e burocráticos, com o objetivo de obter melhor desempenho de ambos para produzir serviços públicos de qualidade – que garantam atendimento ao cidadão com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Sendo o hibridismo uma demanda assentada nas diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e, consequentemente, de todo o arranjo institucional do SINGREH e do SEGRHI, essa concertação é um constante desafio.

Reconhece-se, para além da criação das chamadas “instituições híbridas” formadas em parte por representantes do estado e, em parte, por representantes da sociedade civil, que há a necessidade de “atualização” dessa interação.

Dado que o SINGREH e o SEGRHI preconizam um formato de “gestão participativa”, o que se demanda, portanto, é um aprofundamento da democracia para que se propicie um ambiente institucional que assegure a implementação desses sistemas que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta: a democracia deliberativa.

Instituto Estadual do Ambiente (INEA)

O Instituto Estadual do Ambiente (INEA), braço executor da PERH/SEGRHI, é uma entidade integrante da administração pública estadual indireta, submetida a regime autárquico especial, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. É vinculado à SEAS com a função de operar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e florestais adotadas pelos poderes executivo e legislativo no ERJ.

A criação do INEA implicou na extinção da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA⁴⁰, da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - SERLA⁴¹ e da Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF⁴², com a consequente transferência de suas competências e atribuições (RIO DE JANEIRO, 2007d; RIO DE JANEIRO, 2009).

O INEA, além de fazer parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI), integra também o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)⁴³.

A estrutura do INEA foi regulamentada em 2009⁴⁴, através de decreto estadual, tendo sofrido sucessivas alterações em seu arranjo em 2012, 2015, 2017 e, a mais recente reestruturação organizacional, em 2019⁴⁵.

Entre as modificações relevantes, no (re)arranjo de 2019, destaca-se a ocorrida no Conselho Diretor (CONDIR), seu órgão máximo, que passa, outra vez, a contar com seis diretorias.

No organograma de 2017, o CONDIR era composto por cinco diretorias, a saber: Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM)⁴⁶, Diretoria de Pós-Licença (DIPOS)⁴⁷, Diretoria de Recuperação Am-

biental (DIRAM)⁴⁸, Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas (DIBAPE)⁴⁹ e Diretoria de Gente e Gestão (DIGGES)⁵⁰.

A Diretoria de Segurança Hídrica e Qualidade Ambiental⁵¹, extinta em julho de 2017⁵², foi (re)instituída pelo Decreto Estadual nº 46.619 de 02 de abril de 2019. Importa ainda destacar que, antes de 2017, na vigência do Decreto Estadual nº 45.430 de 27/10/2015, a mesma Diretoria de Segurança Hídrica e Qualidade Ambiental (DISEQ) era denominada, Diretoria de Gestão das Águas e Territórios (DGAT).

Com o Decreto Estadual nº 46.037, de 05 de julho de 2017, a DISEQ (até então denominada DGAT) foi extinta, assim como os respectivos órgãos relacionados: o Serviço de Apoio Administrativo aos Comitês; a Gerência de Gestão Participativa das Águas; a Gerência de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos; o Serviço de Planejamento e Informação das Águas; o Serviço de Cadastro e Cobrança pelo Uso da Água; o Núcleo de Amostragem de Qualidade das Águas, da Gerência de Avaliação de Qualidade das Águas; o Serviço de Análises Ecotoxicológicas, da Gerência de Análises Laboratoriais; o Serviço de Análises Instrumentais, da Gerência de Análises Laboratoriais; a Coordenadoria de Planejamento e Projetos Estratégicos e do Serviço de Planejamento e Avaliações de Recursos Hídricos; o Núcleo de Apoio Técnico-Operacional, da Gerência de Geoprocessamento e Estudos Ambientais; o Núcleo de Estudos, Planejamento e Monitoramento Ambiental, da Gerência de Geoprocessamento e Estudos Ambientais; e a Assessoria de Qualidade do Ar (RIO DE JANEIRO, 2017). As atribuições da DISEQ foram centralizadas junto à Subsecretaria de Segurança Hídrica e Saneamento Ambiental (SUBSEGS), com o próprio Secretário respondendo como Subsecretário desta pasta.

As seguidas modificações regulamentam e institucionalizam uma experiência de gestão que já vinha sendo conduzida, há aproximadamente cinco anos, com foco direcionado ao redimensiona-

mento/centralização dos setores para a (re)alocação dos recursos públicos, de forma mais eficiente, conforme discurso oficial, e ao fortalecimento das áreas finalísticas, vide Arranjo Organizacional do INEA em 2019⁵³ (INEA, 2020).

Entre seus pilares, destacam-se: o fortalecimento de novas funções na ponta do licenciamento ambiental e da fiscalização; a inserção de instrumentos da iniciativa privada, reunindo, sob a mesma responsabilidade funcional, áreas de planejamento, de metas e gestão, e de política de recursos humanos; a busca da consolidação da política de capacitação, inovação e pesquisa, através da criação da Universidade do Ambiente; e ênfase na pós-licença, política de certificação.

As sucessivas reestruturações, no entanto, apontam para um modelo de gestão voltado a uma matriz eminentemente neoliberal. Um dos aspectos que corroboram essa avaliação é o perfil estrutural focado em metas e em eficiência de resultados, voltado para a flexibilização dos procedimentos burocráticos e pautado no licenciamento ambiental de empreendimentos.

Pergunta-se: o que significa para a governança das águas essas sucessivas alterações na estrutura administrativa do INEA? A que resultado pode levar? Quais forças políticas e que interesses tendem a ser contemplados ou contrariados com tais modificações?

Considera-se que essas contínuas alterações na estrutura administrativa do INEA apontam para o enfraquecimento do sistema participativo em âmbito estadual e um alinhamento, mais acirrado, da PERHI e PNRH com a matriz neoliberal. A modificação direciona o órgão para uma gestão “enxuta”, voltada para a crise e não para a prevenção. Saiu da perspectiva do serviço de inteligência para o comando-controle.

Considerações finais

Ao apresentar um panorama sobre o modo como o Estado do Rio de Janeiro se organiza em termos do gerenciamento dos recursos hídricos, o texto buscou evidenciar as forças indutoras envolvidas no SEGRHI focalizando, para o escopo deste capítulo, dois dos seus principais entes, responsáveis pela formulação da política e pela gestão da água a nível estadual, respectivamente: SEAS e INEA.

Contudo, a gestão integrada, descentralizada e participativa de uma bacia hidrográfica, ou seja, o modelo de governança participativa institucionalizado é um tema que envolve, para além de uma atividade técnica do poder público, um processo de caráter político. Chama atenção nesse modelo de governança a importância da pactuação de princípios que fundamentam a cooperação e reverência às regras estabelecidas para o fortalecimento, a efetividade e a longevidade institucional, nos termos da visão de Elinor Ostrom.

Dado que qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, visto que tem por objetivo manter, legitimar, influenciar ou transformar configurações, ideologias e valores por meio dos quais os grupos organizam os recursos materiais e sociais (MACHADO, 2006), a compreensão do processo de planejamento e (re)arranjos da governança das águas no Estado do Rio de Janeiro passa também por esse entendimento.

Sendo o hibridismo uma demanda assentada nas diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e, conseqüentemente, de todo o arranjo institucional do SINGREH e do SEGRHI, essa concertação é um constante desafio. Reconhece-se, para além da criação das chamadas “instituições híbridas” formadas em parte por representantes do estado e, em parte, por representantes da sociedade civil, há a necessidade da “atualização” dessa interação.

Visto que o SINGREH e o SEGRHI preconizam um formato de “gestão participativa”, o que se demanda, portanto, é um aprofun-

damento da democracia para que se propicie um ambiente institucional que assegure a implementação desses sistemas que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta: a democracia deliberativa. Por fim, atenta para os limites de ação de um sistema de política participativo num cenário em que a lógica da legitimidade autoritária e excludente vem ganhando força na vida política do país.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- ANA/FDC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS/FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **DesenvolveRH**: Plano Nacional de Desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), 2018. Disponível em: https://capacitacao.ead.unesp.br/images/artigos/desenvolveRH/Plano_final_SINGREH.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.
- ALENCAR, Emanuel. Força feminina no Ambiente. **#Colabora**, 2018. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods14/forca-feminina-na-secretaria-do-ambiente/#comment-2908>. Acesso em: 20 abr. 2020
- ALENCAR, Emanuel. Pressões políticas derrubam secretária de Ambiente do Rio. **#Colabora**, 2019. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods16/pessoas-politicas-derrubam-secretaria-de-ambiente-do-rio/>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- AMBIENTE BRASIL. GOVERNO do RJ prossegue com política de descentralização dos recursos hídricos. **Ambiente Brasil**, 2002. Disponível em: <https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2002/09/27/8213-governo-do-rj-prossegue-com-politica-de-descentralizacao-dos-recursos-hidricos.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- ÂMBITO JURÍDICO. **Autarquias e demais entidades da administração indireta**. 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/autarquias-e-demaais-entidades-da-administracao-indireta/>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-26.

- AZEVEDO, Lídia Michelle. Cientistas Políticos analisam momento do Rio de Janeiro após a prisão do governador Luiz Fernando Pezão. **NOTÍCIA PRETA**, 30 de novembro de 2018. Disponível em: <https://noticiapreta.com.br/cientistas-politicos-analisam-momento-do-rio-de-janeiro-apos-a-prisao-do-governador-luiz-fernando-pezao/>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- BARROS, Antonio Teixeira de. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, dez. 2015.
- BRAGA, Benedito; FLECHA, Rodrigo; PENA, Dilma S.; KELMAN, Jerson; COELHO, Rubens D. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.433%2C%20DE%208%20DE%20JANEIRO%20DE%201997.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,0%20inciso%20XIX%20do%20art.&text=1%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%208.001,28%20de%20dezembro%20de%201989. Acesso em: 20 abr. 2020.
- CASTRO, José Roberto. Como uma sucessão de crises atinge o governo Pezão no Rio. **Nexo Jornal**, 13 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/13/Como-uma-sucess%C3%A3o-de-criises-atinge-o-governo-Pez%C3%A3o-no-Rio>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- CERHI. CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Resolução CERHI-RJ nº 107 de 22 de maio de 2013**. Aprova nova definição das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro e revoga a Resolução CERHI nº 18 de 08 de novembro de 2006. Rio de Janeiro, 2013.
- GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003.
- INEA. INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. Planejamento e gestão de recursos hídricos. **Boletim Águas & Territórios**. Publicação da Diretoria de Gestão das Águas e do Território (Digat), nº 9, jan. 2015.
- INEA. INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Base legal para a gestão das águas do Estado do Rio de Janeiro (1997-2018)**. In: ROMANO, Lívia Soalheiro *et al.* (Orgs.). 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, 2019.
- INEA. INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Organograma**, s.d. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual – uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. **Relatório de Pesquisa – Estado do Rio de Janeiro**, 2015.

- MACHADO, Carlos José Saldanha. O mundo da administração pública das águas do Estado do Rio de Janeiro segundo o olhar de um antropólogo. **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 171-190, jan./jun. 2006.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília/DF: ENAP, 2003.
- OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes**: La evolución de las instituciones de acción colectiva. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica de México, Primeira edición em español, 2000.
- PERHI-RJ. Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Gerencial** - Maio 2014. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdcx/~edis/inea0071538.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- PLANO DE GOVERNO WILSON WITZEL. **Coligação “Mais Ordem, Mais Progresso”**. PSC – PROS/20. Governo do Estado do Rio de Janeiro - Eleições 2018, 2018.
- PEREIRA, Juliana Rabelo; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social e GoverningtheCommons: a cooperação como elo de convergência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 43, p. 112-122, dez. 2015.
- POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JASSEN, Marco A. **Trabalho em Parceria**: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Senac, 2011.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 17.136 de 12 de dezembro de 1991**. Cria, sem aumento de despesa, o Grupo Executivo de Despoluição da Baía da Guanabara - GEDEG, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1991.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 21.258 de 1º de janeiro de 1995**. Estabelece a nova estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1995a.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 21.324 de 21 de fevereiro de 1995**. Cria a Unidade Descentralizada da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dá outras providências. 1995b. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_21_324_21021995.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 25.162 de 1º de janeiro de 1999**. Estabelece a nova estrutura do Poder Executivo e dá outras providências. 1999a. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/227907/decreto-25162-99>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 25.218 de 19 de março de 1999**. Cria o Sistema de Gestão Integrada do Poder Executivo do estado e dá outras providências. 1999b. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/sitestructure/render.jsp?datasource=UCMServer%23dDocName%3A105243&_afLoop=9496474881340821&_afWindowMode=0&_afWindowId=qoml209yf&_adf.ctrl-tate=11v04jav7p_28. Acesso em: 20 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 3.239 de 2 de agosto de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; cria o Sistema Estadual de Recursos Hídricos; regulamenta a constituição estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII; e dá outras providências. 1999c.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 25.957 de 10 de janeiro de 2000. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro - CODESUS-RJ e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000a.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 26.079 de 22 de março de 2000. Institui no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o Conselho Gestor das Águas da Lagoa Rodrigo de Freitas e das praias da zona sul do município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000b.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 26.174 de 14 de abril de 2000. Institui o Conselho Gestor da Baía de Guanabara e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000c.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 27.208 de 02 de outubro de 2000. Institui no âmbito da Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro – CERHI. Rio de Janeiro, 2000d.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 32.862 - 12 de março de 2003. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro, previsto no art. 42 da Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, revoga o Decreto 32.225 de 21 de novembro de 2002 e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2003.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 40.486 de 01 de janeiro de 2007. Estabelece a Estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2007a.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.516 de 11 de janeiro de 2007. Altera dispositivo no Decreto nº 40.486 de 01 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro, 2007b.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 40.744, de 25 de abril de 2007. Dispõe sobre a organização, competência e funcionamento do CONEMA. Rio de Janeiro, 2007c.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5101 de 04 de outubro de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente - INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Rio de Janeiro, 2007d.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.628 de 12 de janeiro de 2009. Estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101 de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.037, de 05 de julho de 2017. Altera o Decreto nº 41.628 de 12 de janeiro de 2009, que estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2017.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.619 de 02 de abril de 2019. Estabelece o novo regulamento e a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - DOUERJ**, 03 de abril de 2019. 2019a.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.627 de 04 de abril de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade - SEAS. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - DOUERJ**, 05 de abril de 2019. 2019b.

SILVEIRA-FILHO, Telmo Borges. **A Política Florestal Estadual do Rio de Janeiro: ação e inação do estado entre 1975-2011**. Dissertação (mestrado) –Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2012.

VARGAS, André. A degradação sem fim do Rio. **ISTO É**, 30 de novembro de 2018.

Notas

- 1 A Lei nº 9443 de 08/01/1997, Lei das Águas, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH (BRASIL, 1997). Em meados dos anos 80, o governo federal toma como base o modelo francês de gestão das águas e formula um modelo cujo objetivo era minorar os problemas existentes num país onde ainda convive a cultura da abundância e da finitude dos recursos naturais. Após ter sido aprovado, no final de 1996, pelo Congresso Nacional, o Projeto de Lei das Águas é sancionado em 1997, tendo por princípios básicos: o gerenciamento por bacia hidrográfica, a água como bem econômico, a descentralização, a integração e a participação dos usuários no processo de gestão de recursos hídricos (MACHADO, 2006).
- 2 A composição do SINGRHE está disposta no Art. nº 43 da Lei Estadual nº 3.239/99, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando a constituição estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII (INEA, 2019).
- 3 Autarquias: entes administrativos autônomos, criados por Lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. Fundações Públicas: criadas por lei específica e estruturadas por decreto, realizam atividades com fins não lucrativos e atípicos do poder estatal, todavia de interesse da coletividade, como a educação, a pesquisa e a cultura. Empresas Públicas: destinam-se à prestação de serviços industriais ou econômicos em que o Estado tenha interesse próprio ou considere conveniente à coletividade; seu capital é exclusivamente público. Sociedades de Economia Mista: empresas com participação do Poder Público e de entidades privadas em seu capital e na sua administração para a realização de atividades econômicas; regem-se pelas normas das sociedades mercantis. OSCIPs: ONGs criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Em contrapartida, podem celebrar com o poder público os chamados termos de parceria, que são uma alternativa aos convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas. Consórcio: associação de dois ou mais indivíduos, empresas, organiza-

- ções ou governos (ou qualquer combinação destas entidades), com o objetivo de participar numa atividade comum ou de partilha de recursos para atingir um objetivo comum; também pode ser a associação de pessoas físicas e/ou jurídicas num grupo, patrocinado por uma empresa administradora, com o fim de proporcionar aos seus membros a aquisição de bens por meio de autofinanciamento(ÂMBITO JURÍDICO, 2008).
- 4 A administração do almirante Faria Lima, nomeado pelo então Presidente Ernesto Geisel, apesar de representante de um período discricionário da política nacional, ficou marcada como uma gestão eminentemente técnica, referência recorrente do pensamento sobre planejamento territorializado no Estado (IPEA, 2015).
 - 5 O governo Chagas Freitas adotou uma preocupação mais político-eleitoral nas ações da administração pública estadual e menos pautada em planejamento estratégico de longo prazo (IPEA, 2015).
 - 6 Durante o primeiro mandato de Brizola, ocorre a primeira reforma da estrutura administrativa do Estado pós-fusão. O seu plano de governo se opunha ao estilo tecnocrático que, segundo o governador, havia conduzido a um quadro de afastamento entre a vontade do povo e a atitude dos governantes. Contudo, tendo em vista a situação econômica desfavorável do Estado e a dificuldade de obtenção de recursos federais, em razão da sua posição política frente ao Governo Federal, as intervenções foram marcadamente pontuais ou setoriais (IPEA, 2015, p.21).
 - 7 Por oposição ao “planejamento discursivo” de Brizola, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Administração Moreira Franco para o período 1988-1991 embasou-se na realização de diagnósticos da realidade econômica (IPEA, 2015, p.22).
 - 8 O segundo governo de Leonel Brizola (1991-1994) manteve a mesma lógica do planejamento adotado no primeiro mandato (IPEA, 2015). Foi, contudo, responsável pelo início do projeto de despoluição da Baía de Guanabara e pela duplicação do sistema de captação de água do Rio Guandu.
 - 9 O vice-governador assume o governo para Brizola disputar a presidência da república.
 - 10 Alinhado com o governo federal, o governo de Marcello Alencar ingressou no processo de Reforma Gerencial que resultou na desestatização e adoção de um novo modelo de administração voltado para resultados, ou “modelo gerencial”, fundado no princípio da eficiência (IPEA, 2015).
 - 11 Eleito com apoio de Leonel Brizola e de uma coalizão de partidos de esquerda (PDT, PT, PSB e PCdoB), o governador Garotinho adotou uma modalidade de Orçamento Participativo no início de seu governo (IPEA, 2015).
 - 12 A vice-governadora Benedita assume o governo do ERJ entre 06/04/2002 a 01/01/2003, em virtude da renúncia do governador Garotinho para se candidatar à Presidência da República.
 - 13 A gestão da governadora Rosinha ficou marcada como uma continuidade do Governo Garotinho. Observa-se, todavia, nesse momento, o ápice da sobreposição das ques-

tões urbanas, em detrimento de outras políticas públicas vinculadas às questões ambientais e florestais (SILVEIRA-FILHO, 2012).

- 14 Conforme mencionado anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro havia ingressado em um processo de reformas de desestatização durante o Governo de Marcello Alencar. O processo de mudanças profundas na administração pública estadual foi descontinuado nos governos posteriores, sendo retomado por Sérgio Cabral (IPEA, 2015).
- 15 O Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro, editado em 2012, aponta, em um período de 20 anos, os eixos de atuação do Poder Executivo a serem ajustados ao modelo de gestão pública para resultados (IPEA, 2015, p.14). Fase de grandes investimentos, certamente a maior da história recente do Estado. Fatores estruturais e conjunturais explicam esse novo ciclo. O crescente conhecimento e interesse pela Bacia de Campos; a extraordinária demanda internacional por commodities siderúrgicas, a proximidade de mercados que concentram quase 70% do PIB brasileiro e a disponibilidade de vastas retroáreas, próximas da zona costeira, explicam a maior parte dos investimentos contratados ou previstos para o Estado. Entre os principais empreendimentos apoiados pela SEDEIS estão o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), Angra 3, e o Complexo do Açú (IPEA, 2015, p.34-35).
- 16 O vice-governador Pezão assume o governo, em 04/04/2014, para Cabral disputar uma cadeira no Senado.
- 17 Durante o mandato de Pezão, o vice-governador Francisco Dornelles atuou como Governador em exercício por 3 vezes: (2016 e 2017, em função de licença médica; e em 2018 devido à prisão do governador).
- 18 Decretada intervenção federal no estado pelo presidente Michel Temer (Período de 16/02/2018 a 31/12/2018).
- 19 Com o mote “Mudando o Rio com Juízo”, Witzel assinala que a espiral de caos no ERJ é fruto de uma política perdulária e corrupta, sem compromisso com a ética e a eficiência na gestão.
- 20 Em 28 de agosto de 2020 o vice-governador Cláudio Castro assume o governo do RJ devido ao afastamento de Witzel afastado do cargo pelo STF sob suspeita de corrupção.
- 21 No governo anterior (Marcello Alencar), o Departamento de Recursos Minerais - DRM estava vinculado à SEMA (que no período contava com 04 órgãos executivos). O Decreto nº 25.162, de 1º de janeiro de 1999 (Anthony Garotinho), transfere o DRM para a recém-criada Secretaria de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo – SEINPE (RIO DE JANEIRO, 1999a).
- 22 A Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA foi criada em 1975 com o objetivo de coordenar, supervisionar e controlar o uso racional do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro (REPOSITÓRIO DIGITAL DO INEA). O Decreto nº 21.287, de 23/01/95, em seus artigos 4º e 5º, promove alterações na CECA, sendo a mais importante a criação de duas Câmaras: a de Normatização e a de Licenciamento e Fiscalização (RIO DE JANEIRO, 1995).

- 23 Decreto nº 25218 de, 19/03/1999. Cria o Sistema de Gestão Integrada do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, uma experiência recente na administração estadual. Conforme discurso oficial, pautado na necessidade de mecanismos de gestão pública moderna na busca de conferir sinergia ao desempenho do papel de promotor do desenvolvimento socioeconômico do ERJ (RIO DE JANEIRO, 1999b).
- 24 Decreto nº 25.957, de 10/01/2000. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro - CODESUS-RJ. Cabe à comissão propor e estimular ações, programas e projetos que permitam o desenvolvimento socioeconômico do ERJ, com a conseqüente geração de trabalho e renda, tais como: Estímulos à realização de Auditoria Ambiental nas empresas fluminenses; Zoneamento Ecológico-Econômico; Financiamento às Empresas para Utilização de Tecnologia mais Limpa; Implantação de Polos Ecológicos de Desenvolvimento - ECOPOLOS; Realização de estudos sobre a economicidade decorrente da prática da produção mais limpa; Implantação de Balcão de Equipamentos e Tecnologias para Produção mais Limpa; Implantação, no Estado, do Programa de Infraestrutura do Turismo - PRODETUR, em especial no que se refere a seu impacto no meio ambiente; Fomento ao Programa Estadual de Microbacias (RIO DE JANEIRO, 2000a).
- 25 O Decreto Estadual nº 26.079, de 22/03/2000, cria o Conselho Gestor das Águas da Lagoa Rodrigo de Freitas e das praias da zona sul do Município do Rio de Janeiro. Este foi revogado, no governo Rosinha Garotinho, por meio do Decreto nº 3548, de 24/05/2004. Este novo decreto institui, no âmbito da SEMADUR, o Conselho Consultivo de Gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas no município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2000b).
- 26 O Decreto Estadual nº 26.174, de 14/04/2000, institui o Conselho Gestor da Baía de Guanabara, com a finalidade precípua de promover o uso múltiplo dos recursos naturais e a recuperação ambiental do ecossistema da Baía de Guanabara, considerando a necessidade de articular os Governos Federal, Estadual e Municipal, os usuários da Baía de Guanabara, a sociedade civil e as instituições de ensino e pesquisa em prol da recuperação da Baía de Guanabara (RIO DE JANEIRO, 2000c).
- 27 O Decreto Estadual nº 40.744, de 25/04/2007, dispõe sobre a organização, competência e funcionamento do CONEMA (RIO DE JANEIRO, 2007c).
- 28 Decreto nº 30.208, de 13/12/2001. Cria o Conselho Estadual de Política Urbana- CONEPURB, com a finalidade de promover a coordenação e a integração de todos os órgãos públicos e entidades, inclusive federais e municipais, direta ou indiretamente envolvidos com o desenvolvimento urbano no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.
- 29 Decreto nº 22.165, de 09 de maio de 1996. Institui, sem aumento de despesas, junto ao gabinete civil da governadoria do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Deliberativo do Programa PROSANEAR, com vistas à supervisão da execução (RIO DE JANEIRO, 1996).
- 30 Em 2003, o governo Rosinha Garotinho vincula Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no âmbito da SEMADUR, integrante do SEGRHI (RIO DE JANEIRO, 2003).
- 31 A Lei nº 4247, de 16/12/2003, dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro. A cobrança pelos usos de recursos

hídricos sujeitos à outorga pelo Estado do Rio de Janeiro, de acordo com essa nova regra, obedecerá às diretrizes e aos critérios definidos no presente dispositivo e será implementada pelo órgão responsável pela gestão e execução da política estadual de recursos hídricos, exercida pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, o que vai de encontro à norma federal relativa ao gerenciamento de recursos hídricos.

- 32 Importa destacar que os quatro modelos de governança aqui apresentados foram categorizados a partir da análise documental, com base no texto dos programas partidários, tão somente. Os preservacionistas (PP, PSDC, PSD, PTB, PPS e DEM) defenderam como prioridades amplos projetos de recuperação dos biomas a fim de restabelecer o equilíbrio ambiental. Isso é visto como requisito para a retomada de projetos de desenvolvimento econômico. Os desenvolvimentistas (PSB, PMDB, PT, PRB e PSB) colocaram em primeiro plano o crescimento econômico, mas segundo os princípios da sustentabilidade. Os críticos ao capitalismo (PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB) reiteraram a visão marxista, com um modelo estatal capaz de reestruturar o sistema produtivo. Os ecologistas sistêmicos (PV e PEN) propuseram uma ordem ecológica complexa, capaz de religar saberes, políticas e práticas sociais (BARROS, 2015).
- 33 O problema com a Justiça teve início em 2015, três meses após assumir seu segundo mandato, quando foi citado na delação premiada de Paulo Roberto Costa, mas o processo foi arquivado. Em 2017, teve seu mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio (TRE-RJ) junto com seu vice, Francisco Dornelles, mas a decisão foi anulada. Por fim, a operação Lava Jato atinge o governador em exercício semanas após seu principal símbolo (Sérgio Moro) ser anunciado Ministro da Justiça do novo governo federal. Na esteira de condenações de governantes do ERJ, Sérgio Cabral, Anthony Garotinho e Rosinha Matheus já haviam sido presos, mas quando já não eram mais governadores. Pezão é o quarto governador do Rio de Janeiro a ser preso nos últimos anos.
- 34 O Decreto nº 45.896, de 27 de janeiro de 2017 (DOERJ 30/01/2017), vincula a Companhia Estadual de Águas e Esgotos CEDAE à Secretaria de Estado do Ambiente - SEA. A CEDAE, que antes era vinculada à Secretaria de Obras, passa a fazer parte (outra vez) da estrutura da Secretaria do Ambiente (SEA). De acordo com o texto publicado no Diário Oficial, as mudanças têm como objetivo a racionalização dos gastos públicos e o aumento da eficiência da atuação estatal.
- 35 O Decreto n.º 45.681 de 08.06.2016 vincula o Fundo de Terras do Estado do Rio de Janeiro - FUNTERJ à Secretaria de Estado do Ambiente - SEA.
- 36 Em 2019, o Decreto nº 46.627, de 04 de abril de 2019 (Governador Wilson Witzel: início de mandato em janeiro de 2019), altera a estrutura da Secretaria de Estado de Ambiente - SEA para Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS (RIO DE JANEIRO, 2019b).
- 37 Ana Lúcia Santoro, doutora em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), além do histórico acadêmico contava com experiência na gestão pública (ALENCAR, 2018).
- 38 André Corrêa, mesmo afastado da SEA, em novembro de 2016, ditava os rumos da secretaria, por meio de homens de sua confiança. Responde por recebimento de propina

- para votar a favor do governo Sérgio Cabral (2007-2014) na Assembleia Legislativa (ALENCAR, 2018).
- 39 Assume a SEAS um deputado do Centrão, confirmado para o cargo no mesmo dia da exoneração da gestão considerada técnica. O deputado estadual Altineu Cortes (PL, ex-PR), apesar de experiência legislativa em três mandatos, não tem histórico de atuação na área ambiental (ALENCAR, 2019).
- 40 A FEEMA foi criada pelo Decreto-lei nº 39, de 24 de março de 1975.
- 41 A SERLA foi criada pelo Decreto-Lei nº 39, de 24 de março de 1975.
- 42 O IEF, criado pela Lei nº 1.071, de 18 de novembro de 1986, é transformado em fundação pela Lei nº 1.315, de 07 de junho de 1988.
- 43 O Decreto Estadual nº 41.628/2009, alterado posteriormente pelos Decretos Estaduais nº 42.062/2009 e nº 42.168/2009, define a estrutura organizacional do INEA em três macros organismos: 1) órgão colegiado – Conselho Diretor (CONDIR); 2) órgãos de controle – Procuradoria, Corregedoria, Auditoria e Ouvidoria; 3) órgãos executivos – Presidência, Vice-Presidência - vinculada a esta, as diretorias e superintendências regionais.
- 44 O INEA, ainda que instituído em 2007, somente foi regulamentado pelo Decreto nº 41.628 de 12/01/09, publicado em 13/01/2009. De fato, somente em 2009 o INEA é implantado: dotado de sede própria, superintendências regionais para fins de desconcentração administrativa, e investimentos em infraestrutura e equipamentos.
- 45 A 1ª alteração em sua estrutura organizacional foi dada pelo Decreto Estadual nº 43.921 de 31/10/2012, publicado em 05/11/2012. A 2ª alteração, pelo Decreto Estadual nº 45.430 de 27/10/2015, publicado em 28/10/2015. A 3ª alteração, pelo Decreto Estadual nº 46.037 de 05/07/17, publicado em 06/07/2017. A 4ª, e mais recente, alteração em sua estrutura organizacional foi dada pelo Decreto Estadual nº 46.619 de 02 de abril de 2019, publicado em 03/04/19 (RIO DE JANEIRO, 2019b).
- 46 Compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM): I - conduzir os procedimentos de licenciamento ambiental, que contenham ou não autorizações e demais atos relativos a recursos hídricos e à política florestal, na forma do art. 5º da Lei Estadual nº 5.101, de 04/10/2007, emitindo as análises e pareceres correspondentes; II - decidir sobre os licenciamentos de atividades de baixo impacto ambiental, na esfera de sua competência, compreendidas nestes as autorizações para a intervenção em corpos hídricos, supressão de vegetação e aquela prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, ouvida, neste último caso, a Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas; IV - gerenciar o uso de agrotóxicos em âmbito estadual e expedir os certificados pertinentes; V - editar atos de outorga e extinção de direito de uso dos recursos hídricos; VI - aprovar Projetos de Alinhamento de Rio (PAR) e Projetos de Alinhamento de Orla de Lagoa ou Laguna (PAOL) e demarcar Faixas Marginais de Proteção (FMP) (RIO DE JANEIRO, 2019a).
- 47 Compete à Diretoria de Pós-Licença (DIPOS): I - orientar e coordenar, hierárquica e tecnicamente, os servidores com a competência de exercício das atividades de fiscalização, acompanhamento da pós-licença e de controle da poluição ambiental; II - de-

finir diretrizes, planejar e coordenar ações conjuntas de fiscalização com outras unidades administrativas do INEA, da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade e, se for o caso, com entidades externas para o cumprimento dos objetivos das políticas de controle ambiental, recursos florestais e recursos hídricos; III - coordenar e executar ações de acompanhamento de atividades licenciadas ou autorizadas, verificando o cumprimento das condições e restrições da licença ou autorização ambiental; IV - exercer o poder de polícia ambiental, a fiscalização e adotar medidas de polícia e cautelares, bem como aplicar sanções, sem prejuízo do exercício desta competência por outros órgãos nas hipóteses previstas neste Regulamento, no Regimento Interno ou em decisão do Presidente; V - analisar as impugnações apresentadas em face das sanções administrativas de multa e apreensão aplicadas em virtude de cometimento de infrações ambientais; VI - atender às ocorrências ambientais emergenciais tecnológicas ou que envolvam produtos químicos perigosos. Parágrafo Único - A Gerência de Fiscalização é órgão vinculado e subordinado à Diretoria de Pós-Licença (RIO DE JANEIRO, 2019a).

48 Compete à Diretoria de Recuperação Ambiental (DIRAM): I - elaborar projetos, organizar e realizar obras e intervenções destinadas a garantir ou recuperar a qualidade dos recursos ambientais; II - assinar, por meio do Diretor, e em conjunto com o Presidente, atos e instrumentos que importem em obrigações institucionais relativos aos contratos e licitações de obras e intervenções ambientais; III - promover a ordenação de despesa referente aos contratos e licitações de obras e intervenções ambientais (RIO DE JANEIRO, 2019a).

49 Compete à Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas (DIBAPE): I - orientar a gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos, sem prejuízo da atuação dos outros entes federados dentro da esfera de suas respectivas competências; II - planejar a criação, implantação, gestão, proteção e fiscalização das unidades de conservação estaduais, bem como submeter ao CONDIR planos de manejos de unidades de conservação estaduais e de RPPNs reconhecidas pelo INEA; III - administrar as unidades de conservação estaduais, fixando o valor a ser cobrado pela sua visitação, bem como pelos serviços e atividades desenvolvidos em cada unidade; IV - expedir a autorização de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento, quando desvinculada de licenciamento ambiental em trâmite no Instituto; V - manifestar-se previamente sobre a autorização de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidade de conservação estadual ou sua zona de amortecimento, nas hipóteses em que a competência para o licenciamento ambiental seja do INEA; VI - propor normas, diretrizes, planos e estratégias de atuação relacionadas às políticas públicas direcionadas à preservação da biodiversidade fluminense e à proteção, manutenção e restauração da Mata Atlântica do Estado, bem como planejamento para aplicação dos recursos da compensação ambiental nas unidades de conservação estaduais e das compensações de restauração florestal; VII - fomentar a coleta de sementes e produção de mudas, a adequação ambiental de imóveis rurais e manejos sustentáveis de produtos e subprodutos florestais; VIII - adotar medidas visando ao conhecimento e à proteção do patrimônio genético existentes no território fluminense, incentivando estudos e pesquisas; IX - planejar e avaliar as ações que inovem e busquem melhores soluções tecnológicas, econômicas e socioambientais para o desempenho eficiente e eficaz das áreas protegidas estaduais, promovendo e aprimorando a visitação pública e integrando as unidades de conservação no desenvolvimento econômico regional; X - gerir e emitir as autorizações necessárias relacionadas à fauna silvestre no Estado

do Rio de Janeiro, respeitada a competência da União; XI - planejar, orientar e executar as ações e atividades do INEA referentes ao gerenciamento costeiro e ao zoneamento ecológico-econômico. Parágrafo Único - Para o exercício da função de gestor das unidades de conservação estaduais, o eventual ocupante deverá obrigatoriamente obter o grau de certificação a ser concedido pela Diretoria de Gente e Gestão, por meio da Universidade Corporativa do INEA - Universidade do Ambiente (RIO DE JANEIRO, 2019a).

- 50 Compete à Diretoria de Gente e Gestão (DIGGES): I - promover a administração de pessoas e seus subsistemas, definindo políticas de direitos, deveres, vantagens e benefícios aos servidores do Instituto Estadual do Ambiente; II - promover a associação das metas de desempenho com o modelo de avaliação do contrato de gestão; III - promover o desenvolvimento de pessoas para garantir o melhor aproveitamento do potencial dos servidores do Instituto; IV - elaborar e executar o plano de carreira dos servidores; V - propor desdobramento de metas para as demais áreas e acompanhar os resultados por meio de uma gestão por indicadores e melhoria contínua; VI - realizar o acompanhamento dos projetos estratégicos do INEA; VII - promover a comunicação institucional como ferramenta estratégica para estimular o diálogo e a troca de informações entre todos os servidores do INEA; VIII - fomentar o estudo e a pesquisa relacionada às finalidades institucionais do INEA, por intermédio da Universidade Corporativa do Ambiente; IX - proceder à certificação de servidores para o exercício da função de gestor das unidades de conservação estaduais. Parágrafo Único - A Biblioteca e a Universidade Corporativa do Ambiente são órgãos vinculados e subordinados à Diretoria de Gente e Gestão (RIO DE JANEIRO, 2019a).
- 51 Compete à Diretoria de Segurança Hídrica e Qualidade Ambiental (DISEQ): I - planejar, coordenar e executar ações e projetos estratégicos relacionados à segurança hídrica estadual; II - planejar, orientar e exercer a gestão e o monitoramento qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos estaduais, bem como dos principais mananciais de abastecimento do Estado; III - coordenar a cobrança aos usuários pelo uso dos recursos hídricos estaduais, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos do INEA e do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos; IV - coordenar o desenvolvimento de estudos de prevenção, mitigação, adaptação e recuperação relativos à gestão do risco de inundações, eventos extremos e segurança de barragens; V - planejar, orientar e executar as ações e atividades do INEA referentes à qualidade ambiental, bem como realizar o monitoramento ambiental qualitativo e quantitativo das águas, do ar e do solo; VI - proceder ao controle das emissões atmosféricas e dos inventários de emissões de gases de efeito estufa corporativos e subsidiar a política estadual de mudanças climáticas; VII - decidir sobre a concessão e emitir Certificado de Credenciamento de Laboratório (CCL) e Empresas, Certificado de Registro para Medição de Emissão Veicular (CREV) e demais instrumentos do Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) relativos às suas atribuições. Parágrafo Único - O Laboratório é órgão vinculado e subordinado à Diretoria de Segurança Hídrica e Qualidade Ambiental (RIO DE JANEIRO, 2019a).
- 52 Em 2017, a Diretoria de Gente e Gestão (DIGGES) absorveu grande parte das atribuições da Diretoria de Segurança Hídrica e Qualidade Ambiental (DISEQ).
- 53 INEA. INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Organograma**, s.d. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 abr. 2020.

3. A governança das águas na bacia do Rio Dois Rios: 10 anos de participação no Comitê de Bacia Hidrográfica

Valbert Schott da Silva¹

André Bohrer Marques²

Licius de Sá Freire³

Ramon Porto da Mota Junior⁴

Natalia Barbosa Ribeiro⁵

Considerações iniciais

A governança da água emergiu como uma das mais críticas áreas para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos, de modo a responder a crise global da água – uma crise que não é sobre ter pouca água para satisfazer nossas necessidades, mas uma crise no gerenciamento da água, que torna esse recurso mais ou

-
1. Engenheiro Ambiental e Sanitarista e Diretor Vice-Presidente do Comitê de Bacias do Rio Dois Rios. E-mail: vschott@hotmail.com.
 2. Médico Veterinário, Doutor em Ecologia e Recursos Naturais, Professor da Universidade Estácio de Sá – Campus Nova Friburgo, Coordenador de Núcleo da AGEVAP-UD3. E-mail: andre.bohrer@agevap.org.br.
 3. Médico Veterinário, Diretor Presidente do Comitê de Bacias do Rio Dois Rios, FIPERJ. E-mail: liciussf@gmail.com.
 4. Gestor Ambiental, Especialista Administrativo da AGEVAP-UD3. E-mail: ramon.porto@agevap.org.br.
 5. Doutora em Meio Ambiente, Pesquisadora e Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Governança das Águas em Bacias Hidrográficas”, Especialista em Recursos Hídricos da AGEVAP-UD3. E-mail: nataliabribeiro84@gmail.com.

menos acessível para todos (JACOBSON *et al.*, 2013). A Lei das Águas (Lei Federal nº 9.433/1997) representa um marco na gestão dos recursos hídricos no Brasil, por fornecer as bases para um novo modelo de governança da água (LIBANIO, 2018).

Em decorrência da aprovação dessa lei e, conseqüentemente, da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGRH) – e seus similares estaduais –, as oportunidades para engajamento de atores de controle social nos processos de gestão da água trouxeram altas expectativas quanto à promoção da segurança hídrica e ao uso sustentável dos recursos hídricos (ANA, 2013). A ampliação dos espaços de participação cidadã promove um avanço na capacidade de representação dos diversos interesses (JACOBI; BARBI, 2007), observando-se, particularmente, um aumento significativo do número de Comitês de Bacia no nível nacional, sobretudo no final dos anos 2000 (LIBANIO, 2018).

A participação é um fator crítico e princípio fundamental para a gestão e governança das águas, sendo, em muitos casos, elemento central do conceito de governança (RIBEIRO, 2016). Nos diversos estudos acadêmicos sobre governança e gestão dos recursos naturais e, em especial, da água, e no discurso promovido pelas agências internacionais, há um consenso de que todas as partes interessadas precisam ser envolvidas nos processos decisórios (RIBEIRO, 2016).

Os novos paradigmas de democratização da gestão dos recursos hídricos ainda estão em seu estágio preliminar de implantação, mas surgem como promessa de modernização e racionalização não somente das relações entre sociedade e natureza, mas da sociedade consigo própria (VICTORINO, 2003). A implementação desse novo paradigma demanda mais responsabilidade e controle local, mais conhecimento, mais participação, maior capacidade por parte dos usuários, mais uso da tecnologia da informação e dos instrumentos financeiros e mais reforço na educação e fornecimento de valores

corretos para o gerenciamento das águas (GRIGG, 1998 apud JACOBI; BARDI, 2007).

Espera-se que nos espaços participativos dos Comitês de Bacia esteja a representação de “toda” a sociedade, por meio da definição de representantes do poder público, usuários e organização civil de forma legítima (BARBOSA *et al.*, 2016). Porém, passados 20 anos da Lei das Águas, as evidências apontam que o modelo participativo adotado é ainda muito frágil e, em muitos aspectos, disfuncional (LIBANIO, 2018), podendo-se citar entre os muitos desafios as questões inerentes à representação da sociedade nos Comitês de Bacia.

No presente capítulo, analisa-se a governança da água sob o olhar da representação histórica e potencial no âmbito do Comitê de Bacia do Rio Dois Rios. Para tal, atores sociais e setores econômicos existentes na Região Hidrográfica do Rio Dois Rios – área de atuação do Comitê – são identificados, caracterizados e qualificados, como parte de um diagnóstico. Procede-se, ainda, um levantamento histórico da representação das instituições nas composições do Comitê de Bacia do Rio Dois Rios para, finalmente, comparar e analisar o quanto o colegiado reflete a sociedade presente em sua área de atuação.

Representação em processos decisórios participativos: aspectos teóricos

O interesse em participar de processos decisórios está ligado à possibilidade de transformar uma realidade e/ou situação, sendo as motivações diversas, que variam desde benefícios individuais, responsabilidade social e/ou interesse no desenvolvimento da comunidade como um todo (RIBEIRO, 2016). Estudiosos da governança sugerem que a participação pública pode melhorar a qualidade das decisões, bem como a legitimidade da gestão, e sua reflexividade, podendo ainda contribuir para melhorar as relações

entre os envolvidos e evitar desafios legais e conflitos durante os estágios do processo decisório (HUITEMA *et al.*, 2009).

A participação está intrinsecamente ligada à representação, pois nos espaços de participação cabe aos representantes dos diversificados colegiados exercerem ampla representação das instituições que ali simbolizam (BARBOSA *et al.*, 2016). A representação, portanto, passa a ser uma relação de confiança, autonomia, controle e prestação de contas entre quem está representando e quem está sendo representado, embasada por forças e vontades políticas (DOWBOR *et al.*, 2008). A prestação de contas e os mecanismos de autorização entre representantes e representados darão a legitimidade aos representantes (ABERS; KECK, 2008).

Em geral, atores e indivíduos com mais recursos (acesso à informação, recursos financeiros, tempo, habilidades, entre outros) estão “sobrerrepresentados” (HUITEMA *et al.*, 2009) nos espaços decisórios e, dessa forma, se não for realizada cuidadosamente, a participação pode aumentar a influência de alguns intervenientes em detrimento de outros, aumentando o seu poder ou influência dentro do sistema (SIMONSEN *et al.*, 2014) e não criando espaços para que atores sociais importantes possam participar. Nesse sentido, observa-se a falta de mecanismos para assegurar uma representação equilibrada e adequada dos atores sociais (LIBANIO, 2018). Tais disfunções tendem a gerar resultados indesejados nos processos participativos, levando, inclusive, a desinteresse e descrédito de tais espaços.

A Região Hidrográfica e o Comitê Rio Dois Rios

A Região Hidrográfica do Rio Dois Rios (RH-R2R), definida pela Resolução nº 107/2013 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (CERHI/RJ) como Região Hidrográfica VII, está localizada predominantemente na região serrana fluminense e configura-se a área de atuação do Comitê de

Bacia Hidrográfica do Rio Dois Rios (CBH-R2R) (Figura 1). As principais bacias dessa região são: as Bacias do Rio Negro e Grande, que formam a Bacia do Dois Rios, a Bacia do Ribeirão do Quilombo, a Bacia do Ribeirão das Areias e a Bacia do Rio do Colégio. Estão inseridos nessa região hidrográfica, integralmente, os municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Cordeiro, Duas Barras, Itaocara, Macuco e São Sebastião do Alto e, parcialmente, os municípios de Carmo, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São Fidélis e Trajano de Moraes (AGEVAP, 2017).

Figura 1 – Região Hidrográfica VII - área de atuação do Comitê de Bacia do Rio Dois Rios

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA REGIÃO
HIDROGRÁFICA RIO DOIS RIOS



Fonte: AGEVAP (2019).

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Dois Rios (CBH-R2R) teve sua criação aprovada pelo CERHI-RJ em 13 de novembro de

2003, sendo reconhecido e qualificado pelo Decreto Estadual nº 41.472, de 11 de setembro de 2008, cuja redação foi alterada pelo Decreto Estadual nº 45.460/2015 (AGEVAP, 2017). O regimento interno do CBH-R2R garante à sociedade existente na RH-R2R 48 vagas para serem ocupadas por instituições que desejam atuar na gestão dos recursos hídricos. Tais instituições devem ter em seu escopo a atuação na área de recursos hídricos e/ou meio ambiente, sendo critério para participação no colegiado, respeitando-se a paridade de representação entre os segmentos poder público, sociedade civil e usuários. A estrutura deliberativa do CBH-R2R é constituída por uma plenária, composta por 8 representantes dos usuários de água, 8 representantes da sociedade civil e 8 representantes do poder público, totalizando 24 membros titulares e seus respectivos suplentes.

O Comitê conta ainda com um diretório colegiado formado por seis membros, sendo dois de cada segmento, que é responsável pela condução dos trabalhos, e com uma Câmara Técnica Institucional Legal (CTIL), responsável pela análise técnica dos assuntos tratados nas reuniões (AGEVAP, 2017). Os membros e seus suplentes são escolhidos entre seus pares por meio de fóruns por segmento, que são realizados a cada dois anos, em reunião extraordinária do plenário e mediante publicação de edital convocatório. Portanto, os membros do Comitê têm mandatos de dois anos, sendo permitida a recondução.

Diagnóstico socioeconômico e institucional da RH VII

A Região Hidrográfica do Rio Dois Rios é composta por 12 municípios, 7 deles inseridos integralmente nessa região hidrográfica e 5 inseridos parcialmente. Em conjunto, 93% (345.311 pessoas) dos 371.255 habitantes desses municípios residem na RH-R2R, sendo 83,1% deles em área urbana e 16,9% em área rural (AGEVAP, 2017). O município de Nova Friburgo se destaca como o mais populoso da

RH-R2R, com 175.683 habitantes, o que corresponde a 51% do total de habitantes da região.

Apesar do predomínio da população urbana na RH-R2R (83,1%), quando comparada com a proporção populacional urbana *versus* rural registrada no Estado do Rio de Janeiro, a população rural na RH-R2R apresenta uma proporção maior que a encontrada em nível estadual. Esses dados sugerem que as atividades socioeconômicas relacionadas com a região rural apresentam maior importância relativa na RH-R2R do que no Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, o PIB da RH-R2R também corrobora com essa constatação. Enquanto a contribuição percentual do PIB total, industrial e de serviços da região em relação aos do estado não ultrapassou os dois pontos percentuais, o setor agropecuário contribuiu com 15% de tudo que é produzido nos campos fluminenses.

No diagnóstico, foram ainda identificadas as principais atividades industriais exercidas na região, com destaque para a indústria metalmeccânica, têxtil e de confecção, de bebidas e de artigos plásticos. Do total do PIB da região, aproximadamente 25% advêm da atividade industrial.

Quanto à questão institucional, o poder público municipal está presente na RH-R2R por meio das prefeituras municipais. Ao todo, são 12 prefeituras: de Bom Jardim; Cantagalo; Carmo; Cordeiro; Duas Barras; Itaocara; Macuco; Nova Friburgo; São Fidélis; Santa Maria Madalena; São Sebastião do Alto; e Trajano de Moraes.

O diagnóstico dos órgãos públicos federal e estadual atuantes na RH-R2R foi realizado sob o foco das instituições que possuem relação direta ou muito próxima com a temática dos recursos hídricos. Assim, considerando os órgãos estaduais presentes na RH-R2R com atuação voltada para os recursos hídricos e o meio ambiente, temos o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), presente na região através de sua superintendência regional, ou Superintendência Rio

Dois Rios, que possui como área de atuação, em grande parte, a área geográfica da RH-R2R.

Estão inseridas parcialmente na região a área do Parque Estadual dos Três Picos, do Parque Estadual do Desengano, e da APA de Macaé de Cima. Ademais, órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA) também desenvolvem ações na RH-R2R.

Quanto ao poder público federal, verifica-se uma tímida presença de instituições federais relacionadas indiretamente com os recursos hídricos na RH-R2R. Instituições com atividades diretamente correlatas à gestão dos recursos hídricos, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tiveram suas unidades na região fechadas em 2016 e 2017, respectivamente, restando pouca presença de órgãos federais na região. Apenas o escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), possuindo uma relação indireta com os recursos hídricos, permanece atuante na região.

Com base no Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSC)¹, nos municípios da RH-R2R existe o registro de 2.149 OSCs, divididas em 51 classes de atividade econômica. O município de Nova Friburgo é o que possui o maior número de organizações (948 no total), o que corresponde a 44% de todas as organizações da sociedade civil presentes na RH-R2R. Do total de OSCs registradas na RH-R2R, foram identificadas 33 instituições com possível atuação na área de recursos hídricos e/ou meio ambiente e 109 instituições que representam atividades que dependam direta ou indiretamente da água, como associações de agricultores, aquicultores e pescadores. Ainda, cabe destacar a relevância das instituições de ensino

1. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

superior, que estão presentes na RH-R2R, totalizando 8 universidades com atuação significativa.

Com relação aos usos da água, segundo dados do Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH, 2017), na RH-R2R há o registro de 2.581 usuários para captação e 101 para lançamento de efluentes. Em conjunto, esses usuários declaram 3.550 pontos de interferência nos corpos hídricos. Dos pontos de captação de água cadastrados, a finalidade de uso mais declarada pelos usuários foi a “irrigação”, com 1.785 declarações. A categoria “outros”, segunda mais declarada, conta com 829 ocorrências, seguida pela finalidade “criação animal”, com 568 indicações. O número de pontos de captação destinados à “agricultura” e “criação animal” corresponde a 69% de todos os pontos de captação registrados no CNARH, o que evidencia a intensa atividade do setor agropecuário na região – isso sem contar as captações que não estão no sistema por não terem cadastro.

Há, ainda, na RH-R2R, um total de 45 outorgas de direito de uso dos recursos hídricos, concedidas a 35 usuários de água. Do total de outorgas, 18 destinam-se a fins industriais, e outras 11, a fins de saneamento. A finalidade “mineração” foi indicada em 6 outorgas, enquanto “irrigação” e “aquicultura” tiveram 1 indicação cada uma. A finalidade “outros”, opção destinada a casos em que o uso não se enquadra em nenhuma outra categoria, foi informada em 8 outorgas.

Análise da representação institucional no âmbito do CBH R2R (2008-2018)

A primeira composição do CBH-R2R foi formada em 2008, ano em que o comitê foi reconhecido e qualificado por decreto estadual, e vigorou até 2010. Após, uma nova composição foi eleita para o período de gestão compreendido entre 2011-2012, seguindo-se das novas composições que compreenderam os períodos de 2013-2014,

2015-2016 e 2017-2018, sendo todas as composições, desde a criação do CBH-R2R, alvo desta análise.

A primeira composição do CBH-R2R, como mencionado, foi formada para atuar na gestão 2008-2010. Ao todo, 33 instituições se tornaram membros do comitê, ocupando 68,75% da totalidade das vagas disponibilizadas para membros titulares e suplentes. Nessa composição, todos os segmentos preencheram 100% das vagas destinadas a membros titulares, tornando-se a única gestão em que esse fato ocorreu.

Somadas todas as representações do segmento “poder público” – municipal, estadual e federal –, foram ocupados 81,25% das vagas reservadas para esse segmento, o que fez com que este possuísse a maior representação no plenário do CBH-R2R na gestão 2008-2010. Os usuários também tiveram sua maior participação nessa composição, quando comparadas às demais analisadas.

As gestões 2011-2012 e 2013-2014 compartilharam a mesma composição e, em comparação com a composição anterior, que teve uma taxa de ocupação de 68,75%, a composição das gestões 2011-2012 e 2013-2014 apresentou uma queda considerável no número de vagas preenchidas. Nenhum segmento ocupou todas as vagas de titular disponíveis. Novamente, o segmento “poder público” se destacou com a maior participação no plenário do CBH-R2R.

Parte da queda no número de vagas preenchidas na composição das gestões 2011-2012 e 2013-2014 pode ser atribuída ao segmento “usuários”. Se na composição anterior (2008-2010) a presença desse segmento sobressaiu, nas composições ora analisadas sua participação foi pífia. O segmento “sociedade civil” também teve seu nível de participação no CBH-R2R reduzido nas gestões 2011-2012 e 2013-2014. A composição da gestão 2015-2016 se assemelha em número de vagas preenchidas à composição das gestões 2011-2012 e 2013-2014. Houve apenas mudança de representantes; algumas instituições deixaram de participar do CBH-R2R, enquanto outras

iniciaram sua participação. O poder público federal, que não teve representação nas duas últimas gestões do Comitê, passou a ser representado nessa última gestão (2015-2016). Mais uma vez, o segmento “poder público” teve o maior número de instituições no plenário do CBH-R2R. Os segmentos “usuários” e “sociedade civil” permaneceram com o mesmo número de representantes que as duas gestões anteriores.

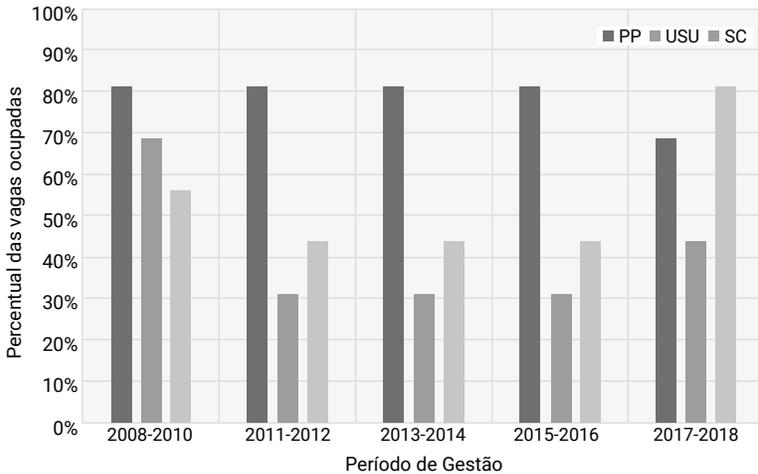
A composição da gestão 2017-2018 apresentou um ligeiro aumento no número de instituições presentes no plenário do CBH-R2R quando comparada à composição das últimas três gestões. Nesta gestão, contudo, devido à ausência de 6 das 12 prefeituras presentes na região, o segmento “poder público” apresentou seu menor número de instituições participantes no CBH-R2R. Novamente, o segmento “usuários” apresentou uma participação diminuta no CBH-R2R. Apesar de ter elevado sua participação em relação às composições anteriores, esse segmento sequer conseguiu ocupar a totalidade das vagas de membros titulares reservadas a ele. Por fim, o segmento “sociedade civil” foi o que mais angariou novos representantes para a composição da gestão 2017-2018. Foram, ao todo, nove instituições que ainda não haviam participado do CBH-R2R. Dessa forma, o segmento “sociedade civil” alcançou o maior número de representantes no plenário da gestão ora analisada.

Em uma análise global das composições, o segmento que mais se fez representado no CBH-R2R foi o “poder público”. O segundo segmento com maior participação no Comitê é a “sociedade civil”. O segmento “usuários” se destacou negativamente como o segmento com o menor percentual médio de instituições participantes do CBH-R2R. Em relação à representação, foi possível constatar um predomínio quantitativo do segmento “poder público” sobre os demais segmentos.

Quanto às instituições representantes no CBH-R2R, o segmento “poder público” possui representação no âmbito municipal, estadual e federal. O segmento “sociedade civil”, por sua vez, tem como instituições representantes as organizações não governamentais, as instituições de ensino superior, sindicatos e associações profissionais e rurais. O segmento “usuários” é composto por representantes da indústria, mineração, saneamento, de consórcio intermunicipal e serviços, cabendo destacar o predomínio do setor industrial.

A análise das composições do comitê (2008-2018) aponta uma baixa participação da sociedade existente na RH-R2R no parlamento das águas (Figura 2). Em nenhuma gestão a totalidade das vagas ofertadas foi preenchida, e somente na primeira composição todas as vagas de titular foram ocupadas. A recente implantação do Comitê configura-se como uma hipótese para explicar essa maior ocupação na primeira gestão (2008-2010), que pode ter sido devido à implantação do sistema. Eram diversas as expectativas quanto ao novo modelo de governança das águas, sobretudo quanto a oportunidades para engajamento do segmento “poder público” e participação efetiva da sociedade civil, e quanto a um possível aumento no valor da água, que mobilizou o segmento “usuários”. Tais fatores podem ser os responsáveis pelas maiores taxas de ocupação do CBH-R2R no início do seu funcionamento.

Figura 2 – Percentual de vagas ocupadas no CBH-R2R (2008-2018) pelos segmentos “poder público” (PP), “usuários” (USU) e “sociedade civil” (SC)



Fonte: Silva (2019).

Com o início do funcionamento do CBH e o decorrer dos anos, as expectativas que o segmento “sociedade civil” tinha podem não ter sido atendidas, assim como o temor de que a água custasse caro para os usuários não se concretizou.

O quanto o CBH-R2R reflete a sociedade em sua área de atuação?

A comparação entre o diagnóstico socioeconômico e institucional da RH-R2R e a análise da representação institucional no âmbito do CBH-R2R permite tecer algumas considerações iniciais acerca do quanto o CBH-R2R reflete a sociedade presente em sua área de atuação.

Analisando o segmento “poder público”, pode-se concluir que os municípios se fazem representados de forma consistente no Comitê, ainda que em algumas gestões algumas prefeituras não tenham indicado representantes. A representação no âmbito estadual também tem, de maneira regular, estado presente nas composições do

Comitê por meio das instituições estaduais inseridas na RH-R2R, com atividade relacionada ao meio ambiente e à água. Cabe pontuar que em nenhuma gestão o poder público estadual ficou sem representantes.

Por outro lado, apesar da relevância para a gestão das águas, os órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural e pesquisa pouco estiveram presentes no Comitê, com exceção da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ). Instituições como a EMATER nunca se fizeram representadas e a PESA-GRO participou do Comitê em apenas duas gestões. Ao contrário dos dois órgãos citados, depois de sua primeira participação, a FIPERJ não deixou mais de estar presente – das cinco gestões, esteve presente em três, inclusive ocupando a Presidência do CBH na gestão 2015-2016.

Ainda quanto à participação do poder público estadual, observou-se também a ausência de representantes das duas importantes unidades de conservação presentes na região: o Parque Estadual dos Três Picos e do Parque Estadual do Desengano. É importante ressaltar a fundamentalidade da integração entre as agendas da água e da biodiversidade, visto que tais unidades de conservação se localizam em áreas estratégicas para proteção de ecossistemas aquáticos e, em particular, de mananciais de abastecimento público. O poder público federal, conforme identificado no diagnóstico, possui uma presença tímida na RH-R2R. Isso se reflete na composição das gestões do Comitê, em que se nota baixa representação desse segmento.

O segmento “usuários” engloba diversos setores econômicos que atuam na RH-R2R, com destaque para a agropecuária, a mineração, o saneamento, a geração de energia e a indústria. Alguns desses setores mantêm uma representação contínua no CBH-R2R – ainda que essa representação não corresponda proporcionalmente ao número de instituições que atuam na região –, ao passo que

outros nunca, ou esporadicamente, estiveram presentes no Comitê. O setor de mineração é um exemplo disso. Existem na região diversas mineradoras que se destacam pela história e escala produtiva, e outras de pequeno porte e não tão conhecidas. Levando-se em conta as composições do CBH-R2R, o número de representantes desse setor não corresponde de maneira proporcional ao número de mineradoras na região. Dessa maneira, pode-se concluir que há uma sub-representação do setor de mineração no CBH-R2R.

Ainda quanto aos usuários, destaca-se o setor de saneamento, que sempre esteve representado no CBH através das concessionárias de água e esgoto presentes na RH-R2R. Com relação ao setor hidroelétrico, constata-se uma baixíssima representação junto ao CBH-R2R, apesar da existência de 15 empreendimentos hidrelétricos em operação, administrados por 10 empresas¹. O mesmo pode ser observado para o setor agropecuário. Apesar da relevância na região, demonstrada no diagnóstico, este setor pouco se fez representado nas composições do Comitê, sendo identificada apenas uma representação em apenas uma gestão ao longo desses 10 anos de análise. As instituições associadas ao setor da agropecuária que estiveram presentes no Comitê participaram como membros do segmento “sociedade civil” e a representação foi feita apenas no último período de gestão, ocupando duas vagas.

O setor da indústria, assim como o da agropecuária, também possui atuação relevante na RH-R2R. Ainda assim, a participação desse setor no CBH-R2R não se equipara à sua presença na RH-R2R. O setor da indústria ocupou, em média, 3 vagas no Comitê por período de gestão desde sua criação. Isso representa 18,75% das vagas destinadas ao segmento “usuários” a cada gestão, o que demonstra a pequena participação desse setor no parlamento das águas.

1. Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Em linhas gerais, pode-se concluir que o segmento “usuários”, de modo geral, não se faz representado no CBH-R2R. Os setores da indústria, da mineração, de energia e da agropecuária estão sub-representados, já que eles, apesar da presença e relevância na região, pouco participaram do CBH-R2R. A análise da participação dos usuários demonstra a pouca importância dada por esse segmento às questões hídricas, ainda que suas atividades produtivas dependam direta ou indiretamente da água.

Isto posto, entende-se que os usuários têm muito a contribuir com a gestão dos recursos hídricos no âmbito dos Comitês de modo a garantir a disponibilidade contínua de água e sua qualidade, defendendo também seus interesses particulares. É no âmbito dos Comitês, por exemplo, que são definidos os critérios de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e o Preço Público Unitário (PPU) da água. Possivelmente, esse descaso com a gestão da água seja fruto do preço irrisório desse recurso, que não impacta significativamente no custo de produção das empresas usuárias, e não cria consciência quanto à conservação dos recursos hídricos.

Portanto, o envolvimento dos usuários na gestão dos recursos hídricos passa, obrigatoriamente, pela mudança de percepção sobre as atividades do Comitê, passando a reconhecê-lo como importante espaço de gestão participativa onde eles possam debater formas de garantir o provimento contínuo de água, em quantidade e qualidade, para sua atividade, solucionando conflitos pelo uso dos recursos hídricos e assegurando um preço justo para esse recurso.

O segmento “sociedade civil”, assim como o segmento “usuários”, apresenta pouca participação no CBH-R2R em relação às instituições atuantes na RH-R2R. As instituições de ensino e pesquisa evidenciam isso. Foram identificadas na região oito universidades com atuação relevante. Ao consultar a presença delas no Comitê, somente uma participou do CBH-R2R, e em apenas uma gestão. A ausência dessas instituições deixa uma lacuna na gestão dos recur-

dos hídricos. O conhecimento técnico produzido pelas universidades é fundamental nos debates acerca dos projetos a serem desenvolvidos na região, bem como na resolução dos conflitos pelo uso da água.

Além das universidades, atuam na RH-R2R diversas OSCs, mas essas organizações pouco se fazem representadas no CBH-R2R. Foram identificadas, no diagnóstico, 33 instituições com escopo e/ou atuação na área ambiental e/ou de recursos hídricos. Outras 109 associações que representam atividades que dependem direta ou indiretamente dos recursos hídricos ou que exerçam suas atividades em contato com o meio ambiente e a água foram identificadas. Ao consultar a presença dessas organizações no Comitê, constatou-se que uma ínfima parte se faz representada.

Considerações finais

Conclui-se, então, que há um enorme potencial de representação de instituições da RH-R2R, um espaço importante para a governança das águas, que atualmente não se fazem representadas, cabendo destacar as instituições do setor agropecuário e as de ensino e pesquisa.

É importante observar que este trabalho realizou apenas uma análise quantitativa da representação institucional junto ao CBH-R2R. Para uma compreensão mais ampla, faz-se necessária a realização de outro estudo com o foco na qualidade das representações dentro do colegiado. Um estudo complementar, nesse sentido, contribuirá para uma análise mais profunda da governança das águas na RH-R2R.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília, 2013.
- ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL (AGEVAP). **Relatório de Situação 2017**. Resende/RJ: AGEVAP, 2017. 57 p.
- ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL (AGEVAP). **Mapa da Região Hidrográfica do Rio Dois Rios (RH-VII)**. Resende/RJ: AGEVAP, 2019.
- BARBOSA, F. D. *et al.* Participação, representação e representatividade no processo de tomada de decisão em Comitês de Bacia Hidrográfica. **Sustentabilidade em Debate**, v. 7, n. 3, p. 34-46, 2016.
- DOWBOR, M.; PETER, H.; LIZANDRA, S. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. CEBRAP: IDS, 2008, 48 p.
- GRIGG, N. S. Integrated water resources management - who should lead, who should pay? **American Water Resources Association Journal**, v. 35, n. 3, p. 1-8, 1999.
- HUITEMA, D. *et al.* Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda. **Ecology and society**, v. 14, n. 1, p. 26, 2009.
- JACOBI, P. R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 2, p. 237-244, 2007.
- JACOBSON, Maria *et al.* **User's guide on assessing water governance**. Oslo: UNDP Governance Centre, 2013.
- LIBANIO, P. A. C. Two decades of Brazil's participatory model for water resources management: from enthusiasm to frustration. **Water International**, v. 43, n. 4, p. 494-511, 2018.
- RIBEIRO, N. B. **Governança sistêmica das águas: proposição de um modelo analítico e sua aplicação na Bacia Lagos São João, RJ**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2016. 238 f.
- SILVA, V. S. **Avaliação da representação no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Dois Rios**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária). UNESA, Nova Friburgo, 2019. 87 f.
- SIMONSEN, S. H. *et al.* Applying resilience thinking: seven principles for building resilience in social-ecological systems. **Stockholm Resilience Center**, Stockholm, Sweden, 2014.
- VICTORINO, Valério Igor P. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. **Ambiente & Sociedade**, v. 6, n. 2, 2003.

4. Governança das águas no Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana: assimilando as regras do jogo

Vanda Corrêa Thomé¹

Maria Eugênia Totti²

Considerações iniciais

No Brasil, com a redemocratização do Estado, importantes mudanças foram produzidas no processo de elaboração de políticas, firmando novos mecanismos de tomada de decisão e formas inovadoras de interação estado-sociedade. No campo ambiental, no âmbito da gestão das águas, o modelo de governança participativa se institucionaliza com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH, em 1997, criado pela Lei nº 9.433, que regulamenta a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Essa lei estabelece em seus fundamentos um complexo arranjo institucional, expresso pela gestão descentralizada de um recurso natural limitado, de usos múltiplos, domínio público e dotado de valor econômico, a ser implementado de forma participativa a partir da unidade territorial na qual a política se aplica: a bacia hidrográfica (BRASIL, 1997).

1. Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF/2018).

2. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Graduação em Pedagogia (1986) e doutorado em Ecologia e Recursos Naturais (2008) pela UENF.

O Comitê de Bacia Hidrográfica – CBH, uma das inovações institucionais que integram o sistema, é um instrumento democrático de governança das águas que tem por atribuição a gestão local dos recursos hídricos. Tem poder consultivo, normativo e deliberativo, sendo um espaço de debate e negociação de conflitos em primeira instância (BRASIL, 1997; RIO DE JANEIRO, 1999). Funciona como um campo de disputas de diversos segmentos, com representação do poder público, dos usuários da água e da sociedade civil organizada. Suas deliberações podem refletir de modo direto sobre a (re) distribuição dos recursos hídricos e financeiros e produzir impactos na vida de muitos outros indivíduos (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Contudo, após duas décadas de criação do sistema, a efetividade desse organismo de bacia, e do próprio SINGREH, revela inúmeros desafios quanto à coordenação dos processos e garantia de articulação na sua operacionalização. Apesar dos avanços, há lacunas para sua efetiva implementação e paradoxos na execução dessa política. Compreende-se, aqui, que tal processo não é descolado das especificidades da formação e estrutura da sociedade brasileira (HOLANDA, 1936, 2016; FAORO, 1958, 1994, 2001; NUNES, 2003), nem apartado do processo mais amplo de mudança institucional que perpassa o país; especialmente em termos da relação entre sociedade civil e poder público, que se reproduz no sistema político, no regime jurídico, na cultura e na implementação da PNRH.

Nesta análise, busca-se relacionar o conceito de efetividade das Instituições Participativas (IPs). Para efeito deste trabalho, será adotada a concepção de Cunha (2009, p. 98), que define efetividade como: “[...] a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política [...]”.

Pretende-se, aqui, refletir sobre a efetividade do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana - CBH BPSI, a partir da análise de seu processo participativo, bem como ponderar sobre o seu potencial democrático e a capacidade deste produzir

resultados no sentido de influenciar, alterar formato ou conteúdo da política pública a que se vincula em prol da governança dos recursos hídricos na Região Hidrográfica IX do Estado do Rio de Janeiro – RH IX do ERJ. Destaca-se que o CBH BPSI é uma instituição recente, contando com dez anos de atuação.

A governança das águas, um bem público, elemento essencial à vida, é uma questão complexa que envolve os dilemas da ação coletiva; perpassa múltiplos interesses que permeiam agentes econômicos, valores, formulação de políticas e tomada de decisão, intrinsecamente ligadas a debates acalorados. Desse modo, há várias condições e processos inerentes às instituições participativas passíveis de análise. O presente capítulo analisa as regras que definem o processo de participação e a organização da governança no CBH BPSI.

Área de abrangência da governança do CBH-BPSI

A área de atuação do CBH-BPSI abrange a Região Hidrográfica IX do Estado do Rio de Janeiro, correspondente à região da foz do rio Paraíba do Sul, trecho mais a jusante de regiões fortemente urbanizadas e com graves problemas de saneamento.

É integrada por 22 municípios e abriga, além do trecho final do rio Paraíba do Sul, outros rios de domínio federal (que banham mais de um estado), como o Pomba, o Muriaé e o rio Itabapoana (CERHI, 2013; SOFFIATI, 2014). Conta, ainda, com 132 lagoas (BI-DEGAIN; BIZERRIL; SOFFIATI, 2002) e um intrincado e complexo conjunto de canais artificiais, com cerca de 1500 Km que, através de comportas, regulam o fluxo de entrada de água nas áreas brejosas e alagadiças e demais corpos hídricos, ribeirões e córregos, sendo fonte de água para a agropecuária na região e de diversos conflitos entre produtores rurais, pescadores e demais usuários desses sistemas aquáticos.

A intensificação da exploração dos recursos hídricos e o grau de vulnerabilidade e dependência regional com o rio Paraíba do Sul dão visibilidade à necessidade do gerenciamento do uso múltiplo das águas da RH IX, que envolve municípios e sub-bacias inseridos integralmente ou parcialmente nessa região que conta, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), 922.583 habitantes.

Procedimentos metodológicos

O desenho da pesquisa, que tem caráter qualitativo, utiliza como procedimento metodológico preponderante a análise documental (legislações pertinentes, regimento interno, editais de processos eleitorais, atas, notas técnicas, resoluções, boletins informativos, relatórios de gestão e de situação, entre outros documentos produzidos pelo CBH e/ou por sua agência de bacia) e a observação não participante (em reuniões plenárias do colegiado, visita/expedição de monitoramento, encontros estaduais e em eventos correlatos). Como técnica complementar utiliza o emprego de questionário e entrevista individual não estruturada.

Foram utilizadas duas categorias analíticas: “Quem Participa?” e “Como se institui?” o colegiado. Como fator de apuração foram utilizados os seguintes critérios de verificação: modos de inserção, composição da representação e forma de escolha dos representantes para a constituição das instâncias decisórias (Quadro 1).

O capítulo analisou como variáveis intrassistêmicas endógenas relativas à participação: as regras que modelam o processo participativo, o formato decisório no CBH BPSI e os pressupostos da democracia deliberativa adotados pelo colegiado.

Os pressupostos elencados para a análise do potencial democrático foram: igualdade de participação/inclusão deliberativa; publicização; reciprocidade/razoabilidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; autonomia; e *accountability* (BENHABIB,

2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011; COHEN, 2009; CHAMBERS, 2009).

Quadro 1 - Modelo Teórico-Analítico Adotado para a Análise da Efetividade Deliberativa do CBH BPSI

Objetivo do Trabalho	Categoria Analítica	Fator de Apuração	Variáveis Independentes Intrassistêmicas Endógenas	Fonte de Verificação
Analisar as regras que modelam o formato decisório e o potencial para democratizar a participação no CBH BPSI.	Quem participa?	Critérios de inserção para a participação / (institucionalização). Composição da representação (pluralidade da representação).	Regras que estruturam a organização e funcionamento do CBH BPSI	Fonte documental
	Como se institui?	Forma de escolha dos representantes para a constituição das instâncias decisórias (potencial democrático).	Pressupostos da democracia deliberativa adotados pelo colegiado	Observação não participante

Fonte: Adaptado de Cunha (2009).

As fontes de verificação foram a Lei de Criação do CBH BPSI, o Regimento Interno (RI) e suas respectivas alterações, além dos editais dos processos eleitorais. Tais documentos possibilitaram vislumbrar as condições normativas do colegiado e seu potencial democrático. A observação não participante contribuiu para melhor compreensão dos dados secundários levantados e análise do arranjo e ambiente informal; um instrumento relevante para a análise explicativa.

CBH BPSI. Quem participa?

1. Critérios de Inserção

O processo de escolha dos membros do CBH BPSI se dá a partir de edital público convocando entidades interessadas a participarem do processo eleitoral para preenchimento de vagas do plenário do comitê. Devem ser considerados a representação das sub-regiões hidrográficas e os diferentes setores (Quadro 2).

No seu Art. 8º, parágrafo 2º, o RI determina que as vagas previstas sejam ocupadas, sempre que possível, buscando o equilíbrio de representação das seguintes sub-regiões: Sub-região do Rio Pomba; Sub-região do Rio Muriaé; Sub-região da Lagoa Feia; Sub-região rio Paraíba do Sul (anteriormente denominada São Bento); e, “Sub-região do Itabapoana” (até então denominada Guaxindiba) (CBH BPSI, 2017).

No parágrafo 1º do mesmo artigo, passa a ser assegurado, ainda, que, em caso de vacância, a ocupação da vaga por outra representação, desde que por um ator do mesmo segmento, e sob aprovação da plenária. A decisão demonstra a disposição do CBH BPSI em estimular a ampliação da participação, a partilha do poder de decisão entre os atores e a minimização da vacância de assentos.

Quadro 2 - Segmentos e setores representados no plenário do CBH BPSI

Assentos	Segmento	Assentos/Setores
10	Poder Público	02 Poder Público Estadual 07 Poder Público Municipal 01 Poder Público Federal
10	Usuários	01 Setor Pesqueiro (Artesanal ou Industrial), ou Transporte Hidroviário, ou Turismo, ou Lazer 02 Serviço de abastecimento e de Saneamento dos Municípios da Bacia 02 Indústria, Comércio e/ou Serviços 02 Agropecuária 01 Petróleo e Gás 01 Geração de Energia (RI de 2017 especifica Energia Hidroelétrica) 01 Mineração
10	Sociedade Civil	03 Organizações Técnicas e de Ensino e Pesquisa 04 Associações com interesse em recursos hídricos ou meio ambiente 03 Associações Técnico-Científicas de Recursos Hídricos

Fonte: CBH BPSI (2011, 2013, 2017).

O Decreto de criação do CBH BPSI determina que compete ao colegiado constituir e gerir seu regimento e as modificações necessárias, o que aponta para dois pressupostos da Democracia Deliberativa (DD): “autonomia” e “provisoriedade”.

Por sua vez, as disposições devem obedecer às diretrizes das Leis Estaduais nº 3.239/1999 e nº 4.247/2003 e a Lei Federal nº 9.433/1997. Tal observância condiz com o princípio da “reciprocidade/razoabilidade”, na perspectiva da visão de “sistema” proposto

para essa política pública e com a hierarquia do ordenamento jurídico em geral.

Ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento do colegiado (2009-2011), os membros empossados estruturaram e aprovaram (em 21 de junho de 2011) o RI do CBH BPSI (CBH BPSI, 2011), documento que sofreu sua primeira modificação em 2013 (CBH BPSI, 2013), devido à alteração na divisão hidrográfica do ERJ (estabelecida pela Resolução CERHI nº 107/13) e em atendimento às recomendações do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERHI. A reorganização normativa das regras que modelam o funcionamento do CBH BPSI se adequa à própria condição de inovação institucional desse espaço e corresponde, além do princípio da provisoriedade, ao pressuposto da *accountability*.

Todavia, em função do déficit de conclusividade e de razoabilidade/reciprocidade da instância estadual (ainda que a necessidade da adequação do RI tenha sido provocada por essa mesma instância de poder), a modificação do Regimento Interno também criou não conformidades ao processo de partilha na política de gestão de recursos hídricos na Região Hidrográfica IX. A “inação” do executivo estadual para editar o decreto ratificando a norma do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI) gerou um vácuo institucional em relação ao pertencimento do município de Bom Jesus de Itabapoana, visto que a RH X, da qual fazia parte, foi extinta e este ente municipal não foi incorporado formalmente à RH IX do ERJ.

A discrepância de ação entre as instâncias do sistema (demora do governo estadual em sancionar decreto de incorporação do município de Bom Jesus de Itabapoana à RH IX) impossibilitou a habilitação do referido município ao processo eleitoral no âmbito dessa RH por dois biênios (2013-2015 e 2015-2017), negligenciado o princípio de igualdade de participação e de inclusão deliberativa. Tal situação se traduziu em desvantagem socioeconômica para o

município à medida que, uma vez inapto, não pode acessar recursos/projetos advindos da cobrança do uso da água.

Ao longo da observação não participante, pode ser evidenciada a articulação da plenária do CBH BPSI no sentido de exigir um posicionamento da instância superior a fim de corrigir a idiossincrasia e promover a igualdade de participação e inclusão deliberativa de Bom Jesus de Itabapoana ao sistema. Fez-se presente, nos debates e atas, o entendimento que tal pauta precisava entrar na agenda decisional do governo estadual, determinando a conclusividade da ação no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI).

Contudo, somente após várias rodadas de argumentação deliberativa (2013-2016), o CBH BPSI alcança efetividade na questão. Em 2016, o governo ratifica a Resolução CERHI, dando nova redação à lei de criação do CBH BPSI através do Decreto nº 45.584 de 25 de fevereiro de 2016.

Diante do novo cenário, mais uma vez, o CBH BPSI se articula para reformular o RI, tendo seu processo finalizado (aprovado em plenária) em setembro de 2017. Nesse aspecto, os pressupostos da autonomia e liberdade (COHEN, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011) foram operacionalizados e o colegiado exerce a *accountability* (GUTMANN; THOMPSON, 2009; CHAMBERS, 2009; MARQUES, 2009), pauta sua agenda e alcança conclusividade (COHEN, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011), observando o princípio da reciprocidade (BOHMAN, 2009; BENHABIB, 2009; COHEN, 2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Dado que a provisoriedade é um dos princípios da teoria democrática deliberativa, que estabelece que “as regras que organizam os fóruns deliberativos devem ser passíveis de formulação e alteração pelos próprios participantes do processo” (BENHABIB, 2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009), ratifica-se que foi o status da provisoriedade a chave para dar resposta à questão.

Para Gutmann e Thompson:

[...] Oferecer razões que os outros podem racionalmente aceitar implica acatar as razões que os outros oferecem nesse mesmo espírito. Ao menos para uma certa variedade de pontos de vista ao qual se opõem, os cidadãos poderiam reconhecer a possibilidade de que um ponto de vista rejeitado possa mostrar-se correto no futuro. Esse reconhecimento possui implicações não só como no modo como os cidadãos deveriam tratar seus oponentes, mas também sobre a maneira como entendem seus próprios pontos de vista (GUTMANN; THOMPSON, 2009, p. 179).

Nessa particularidade, tais princípios foram operacionalizados à medida que o colegiado reconheceu a legitimidade das demandas, pautou a agenda, abriu o debate e deliberou alteração em seu RI para compatibilizá-lo a um novo cenário, possibilitando com isso a igualdade de acesso, do respectivo ente, ao exercício do poder político e de influência política sobre os recursos hídricos na RH IX. Essa deliberação amplia, de fato, a possibilidade de participação e representação regional dos usuários, do poder público e da sociedade civil na sub-região da bacia.

2. Composição da representação

Foram considerados os seguintes postulados teórico-normativos da democracia deliberativa para a análise dessa subcategoria: i) Igualdade de participação e ii) publicização.

i) Igualdade de participação (inclusão/paridade)

O regimento interno do CBH BPSI assegura a igualdade de participação entre os “segmentos” do poder público, usuários da água e sociedade civil organizada (CBH-BPSI, 2011, 2013, 2017). Nesse aspecto, o pressuposto da igualdade é observado à medida que a inclusão dos entes é tripartite e faculta paridade de voz e de voto entre

os representantes dos segmentos que disputam o recurso (uso múltiplo das águas) e o exercício do poder político ou (de) influência política sobre o mesmo.

No entanto, se levarmos em conta, não somente a perspectiva dos “Segmentos”, mas também a perspectiva dos “Setores” que disputam os assentos disponíveis e os múltiplos usos das águas, constataremos que o desenho proposto pelo CBH BPSI não incorpora todos os impactados no processo participativo.

Do que estamos falando? A conformação da plenária do CBH BPSI é composta por trinta membros titulares, pertencentes aos três segmentos, e seus respectivos suplentes, totalizando 60 assentos distribuídos entre os setores relacionados no Quadro 2.

Reconhece-se que a conformação predispõe à pluralidade (DAHL, 2001) envolvendo a necessidade de articulação com os diversos níveis de poder e de atores para a formulação e implementação das ações. Todavia, ainda que essa pluralidade de atores esteja presente no processo, ao analisarmos o arranjo no âmbito dos “Setores” e a disposição das vagas ofertadas, verifica-se no segmento “Usuário” a hegemonia do “uso consuntivo” sobre o “não consuntivo”.

Dentre os usos consuntivos, por sua vez, o setor agropecuário prepondera sobre os demais. Enquanto esse setor tem duas representações asseguradas, setores não consuntivos disputam uma vaga com colegiado do CBH-BPSI (pesca artesanal, pesca industrial, transporte hidroviário, turismo e lazer – cinco diferentes atores com interesses distintos), como demonstrado no Quadro 2 (disposto no item Critérios de Inserção).

A conformação não constituiu ao longo do biênio 2015-2017 um conflito no CBH BPSI, tendo em vista a vacância de vagas observada

no arranjo¹. Entretanto, a questão da sub-representação é evidente ao ampliar a análise para os setores, fato que possibilita questionamentos sobre as desigualdades que subsistem nos critérios de participação e articulação para o arranjo representativo.

O conflito foi visibilizado durante a formação do arranjo para a composição dos assentos para o próximo mandato (agora trienal): 2017-2020. Durante o processo de conformação da plenária do CBH BPSI para o período, a representação do setor não consuntivo voltado à pesca artesanal – Colônia de Pescadores Z 27 – alçou apenas a vaga de suplente. Esse setor, que tem um longo histórico de conflito com o setor consuntivo, estava sem representação desde o biênio 2013-2015. Ao fim do fórum dos setores, a vaga titular foi preenchida pelo setor turismo, assento que, embora pertença ao setor consuntivo, representa apenas um usuário (um estabelecimento do ramo da hotelaria) em detrimento da representação da pesca artesanal que compreende em torno de 200 pescadores associados.

A presidenta da colônia dos pescadores buscou modificar em plenária a configuração estabelecida no fórum do segmento, justificando falta de entendimento sobre o acordado e que, uma vez esclarecida sobre o arranjo, considerou injusto o desenho formalizado. O diretor presidente do CBH BPSI, a princípio, mostrou-se aberto a encaminhar a discussão, mas a diretoria executiva, alegando questões procedimentais, não deu espaço para o debate público e assegurou a representação do ente do setor de turismo.

Enfim, a questão da formação e manutenção do poder torna-se visível e o conflito de representação “o nome e a coisa”, como discutido por Miguel (2014), é estabelecido, abrindo, doravante, nova agenda de pesquisa (com desenho comparativo diacrônico). Nesse caso, quanto ao questionamento sobre a modificação da regra que

1. Situação modificada durante o último processo eleitoral em que o conflito ganhou visibilidade, em 21 de novembro de 2017, no momento da conformação da representação do segmento “Usuários”.

estipula o número de vagas para cada setor, a plenária do CBH BPSI não se mostrou (ao menos naquele momento) aberta para encaminhamentos e não possibilitou a provisoriedade (revisão) da decisão. Ao ser questionada sobre os critérios da divisão de representantes para os setores, a mesa diretora limitou-se a informar que tal desenho parte da instância estadual, assim jogando por terra o critério da autonomia do colegiado, nesse aspecto. Esse movimento destoa da postura tomada (ainda que seja outra questão) quanto ao comprometimento em prol da inclusão do município de Bom Jesus de Itabapoana no segmento poder público.

O que chama atenção aqui é a questão da incorporação seletiva: para onde a política vai, o que ela prioriza e a quem as decisões favorecem. Remete, também, à discussão sobre a aplicabilidade do princípio da pluralidade e paridade em sociedades marcadas por desigualdades estruturais como a RH IX e, ainda, às questões relativas à inclusão *versus* incorporação dos atores e a identificação do “objeto ausente” (MIGUEL, 2014), visto que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade na prática refletindo nos processos e decisões políticas que perpetuam essas e outras desigualdades. Constata-se ser necessário que a definição de “quem participa” seja mais plural, de forma que possibilite a incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, e que essa deliberação esteja aberta ao debate e ao escrutínio público.

ii) Publicização

O pressuposto da publicidade é contemplado à medida que o espaço social em que ocorrem os procedimentos, os meios do debate, a decisão e a natureza das razões oferecidas e justificadas são públicas e coletivas (BOHMAN, 2009; GUTMANN; THOMPSON, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011). Entretanto, esses autores ponderam que, ao visar assegurar o “caráter público” dos debates e decisões, o pressuposto deve atentar também para a qualidade do processo, o qual se expressa na transparência, na visibilidade, no controle

público e no tipo de questões levadas à deliberação (ALMEIDA; CUNHA, 2011), o que envolve o acesso às reuniões de trabalho/câmaras técnicas, ao mecanismo de aprovação das atas e a disponibilidade das mesmas.

No período entre 2015-2017, houve a oportunidade de acompanhar dois processos eleitorais no CBH BPSI: 2015-2017 e 2017-2020 (finalizado em 21 de novembro de 2017). Foi possível também o acompanhamento às reuniões Plenárias (ordinárias e extraordinárias), de Câmara Técnica e de Grupo de Trabalho, a participação em expedição aos canais da baixada e em eventos promovidos pelo CBH BPSI. Tais contatos possibilitaram a proximidade com os membros dos três segmentos em diversos cenários e facilitou o acesso aos dados, tanto por meio formal (pautas de reuniões, editais, mapas, planilhas, fotografias, relatórios, entre outros), como informal (conversas, questionários, entrevistas e documentos). Contudo, por vezes, determinadas informações não chegavam ou não chegavam a tempo, dificultando a participação e/ou o acesso à informação (seja por meio digital ou consulta ao documento físico). Nesse aspecto, o pressuposto da publicidade foi parcialmente contemplado.

Essa questão é repleta de melindres e ambivalências. Ainda que o discurso seja voltado ao chamamento para a participação e ao caráter público das reuniões e decisões do colegiado, há situações em que aspectos procedimentais foram sobrepostos, de forma categórica, aos princípios substantivos. De todo modo, o processo participativo no CBH BPSI segue critérios procedimentais dispostos no RI e no edital do processo eleitoral.

Apesar de garantido o pressuposto da “publicização” no que diz respeito aos procedimentos concernentes ao espaço em que ocorre, aos meios do debate e decisão e à natureza das razões oferecidas, a “propagação” dessa informação pública carece de maior visibilidade.

de e capilaridade na sociedade em geral, a fim de que o processo tenha alcance para além dos atores já inseridos.

Nesse sentido, destacamos as seguintes questões:

[...] Como são divulgados ao grande público os riscos associados com a gestão das águas? Como os cidadãos participam no processo (de governança democrática)? Quais mecanismos estão disponíveis para eles participarem? Como as metas sociais informam a política de águas identificada? Quais fins e valores são priorizados nestas metas? Quais meios são escolhidos para alcançar estes fins e valores? [...] Quem toma as decisões? Quais atores estas decisões pretendem beneficiar? Quais são os mecanismos de controle democrático que existem para monitorar os tomadores de decisão e os responsáveis pela implantação da política de águas? (CASTRO, 2007 apud CAMPOS; FRACALANZA, 2010, p. 376).

Amy Gutmann e Denis Thompson (2009) argumentam, no texto “Democracia Deliberativa para além do processo”, que, na operacionalização da DD, ao se discutir um conjunto de princípios que pretende estabelecer termos justos de cooperação política em uma sociedade democrática, há necessidade de inclusão de princípios substantivos para além dos procedimentais. Tal questão envolve o arranjo institucional do CBH BPSI e o contexto político, social e econômico, e não somente o desenho desta IP.

3. CBH BPSI. Como se institui?

O atual critério de acesso ao preenchimento das vagas do plenário determina que: a representação do “poder público” é facultada aos representantes municipais situados total ou parcialmente na área de atuação do CBH BPSI e aos organismos executivos federais e estaduais relacionados com os recursos hídricos ou meio ambiente que atuam na região conforme o desenho da Política Nacional de Recursos Hídricos. Os representantes devem ser indicados oficial-

mente pelos órgãos governamentais por ato administrativo do gestor mediante ficha de inscrição e ofício assinado pelo representante legal da administração pública direta ou indireta, incluindo o número de matrícula no respectivo cargo. No caso de haver mais indicações do que o número de vagas, a eleição será definida entre seus pares em fórum específico.

A representação do segmento “usuários de recursos hídricos” é assegurada aos usuários da água outorgados ou com processo de outorga em andamento no órgão gestor de recursos hídricos, ou ainda por meio de entidades de representação de classe dos usuários da área rural isentos de outorga (entidades legalmente constituídas e situadas na área de atuação do comitê de bacia). Os usuários que dependem de outorga deverão apresentar cópia desse documento ou comprovante de que a mesma tenha sido solicitada junto ao INEA ou à ANA. Para a habilitação das entidades de representação de classe dos usuários (sejam eles dependentes de outorga, isentos de outorga ou de usos não consuntivos), estas devem estar legalmente constituídas há, no mínimo, dois anos. A representação na plenária do CBH BPSI é conferida à pessoa jurídica que indicará oficialmente o seu representante, com direito a voto, mediante apresentação da ficha de inscrição acompanhada da cópia de seus atos constitutivos (contrato social, estatuto registrado ou lei), e da cópia da ata da reunião de eleição e posse da atual diretoria.

O assento dos representantes do segmento “sociedade civil” é garantido às associações, instituições, organizações e entidades, constituídas legalmente há pelo menos dois anos, com atuação relacionada e comprovada aos recursos hídricos ou ao meio ambiente na sua área de atuação. A representação da sociedade civil na plenária do CBH BPSI é, da mesma forma, conferida à pessoa jurídica que indicará oficialmente o respectivo representante, com direito a voto, mediante apresentação da ficha de inscrição acompanhada da cópia de seus atos constitutivos (contrato social, esta-

tuto registrado ou lei) e da cópia da ata da reunião de eleição e posse da atual diretoria.

Conforme indicado no edital, ao se encerrar o prazo das inscrições, ocorre a análise da documentação pela Comissão Eleitoral do CBH BPSI e pela Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP – secretaria executiva do Comitê), com posterior divulgação da relação das entidades habilitadas. Em seguida, abre-se prazo para interposição de recursos, julgamento dos mesmos e divulgação final dos habilitados, conforme calendário definido pelo CBH BPSI.

Os dados empíricos levantados apontaram que, em relação ao segmento “Poder Público”, apesar da representação ser garantida nos três níveis de governo, o assento disponível ao ente federal no CBH BPSI apresentou permanente vacância (nos três biênios analisados). Siqueira (2016)¹ aponta que a ausência participativa se dá em decorrência de os mesmos perceberem seus interesses contemplados em outras instâncias do sistema, como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e CEIVAP, o que expõe um desafio interno à operacionalização da governança participativa. Assim, fica demonstrado que conceitos caros ao desenho, como cooperação na gestão e articulação/integração do planejamento (presentes nas diretrizes de ação propostas pela PNRH e PERH), são negligenciados pelos próprios entes envolvidos nos múltiplos usos dos recursos e instâncias.

Quanto aos assentos para a representação estadual, a média de participação ao longo do recorte temporal estudado (2011-2017) correspondeu a 50% de assentos preenchidos por esse ator. No biênio 2015-2017, inicialmente, foi observado aumento na participação, com 75% das vagas ocupadas, por meio da representação do

1. SIQUEIRA, João Gomes. Entrevista com o Diretor Presidente do CBH BPSI, João Gomes Siqueira, concedida a Vanda Corrêa Thomé na sede do CBH BPSI em 18 de julho de 2016.

INEA, FIPERJ e FENORTE. No entanto, a extinção deste último ente, em fevereiro de 2016, fez retroceder o índice.

Em função da instabilidade política, financeira e da insegurança jurídica que assola o ERJ nos últimos cinco anos, há incerteza sobre a permanência de outro ator no desenho e não somente no arranjo do sistema, ou seja, a Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ, mais um órgão ameaçado de extinção e que vem sofrendo fratura institucional desde a extinção do Ministério da Pesca em 2016. A possível “ausência” desse ator, que representa “uso não consuntivo”, certamente fragilizará a representação do setor no processo decisório da RH IX e no próprio Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI).

Vale lembrar que, para além do SEGRHI, uma série de modificações institucionais vem ocorrendo no desenho do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), incluindo a criação/inclusão e posterior extinção/exclusão – como já citado – do Ministério da Pesca nesse sistema. Atualmente, a pasta – relacionada ao uso não consuntivo – encontra-se dentro do Ministério da Agricultura – uso consuntivo –, que tem com esse setor severos conflitos de interesses em relação aos múltiplos usos do recurso.

Quanto à representação do poder público municipal, os entes são escolhidos entre os vinte e dois municípios pertencentes à área de influência do CBH BPSI para a ocupação de sete vagas de titulares e sete vagas de suplentes. Dessa forma, a cada biênio oito municípios deixam de estar representados, mesmo que haja interesse dos mesmos na participação junto ao colegiado.

Chama atenção a recorrente ausência do município de Quissamã no arranjo do CBH BPSI. Historicamente, tal município é o que trava um dos mais importantes conflitos na disputa regional por esse recurso na bacia. No entanto, nos três biênios estudados, somente no atual arranjo (2015-2017) ocupa um assento como suplente nesse parlamento.

Em relação à participação dos “usuários de recursos hídricos”, o segmento tem participação abrangente, incluindo uma pluralidade de setores que competem pelo recurso, compostos de interesses relacionados ao abastecimento de água e/ou tratamento de efluentes urbanos, irrigação, uso agropecuário, indústria, hidroeletricidade, mineração, produção de petróleo e gás, pesca artesanal, pesca industrial, transporte hidroviário, turismo e lazer.

Apesar de a paridade ser observada no CBH BPSI enquanto “segmento”, ratifica-se o déficit evidenciado em relação à categoria “setor”. Das 10 vagas do segmento “Usuário”, apenas 02 assentos são direcionadas ao setor de uso não consuntivo, que envolve 06 subáreas não consuntivas distintas. Em contrapartida, o arranjo assegura para o setor consuntivo 08 assentos, envolvendo 07 subáreas consuntivas, e, destes, volta-se a destacar que 02 representações estão asseguradas para o setor agropecuário, esfera hegemônica no arranjo institucional (Quadro 2).

Quanto à participação da “Sociedade Civil” e preenchimento das vagas, na perspectiva da DD, o acesso carece de maior inclusão cidadã. Isso se deve ao fato de que para essa representação é exigido pertencimento específico a um ente com vínculo em recursos hídricos ou meio ambiente e não contempla a sociedade em geral (como, por exemplo, associação de moradores). Essa visão se aproxima do modelo de democracia elitista, que tem por autor paradigmático Joseph Schumpeter, para o qual a participação de atores requer *expertise* (LIMONGI, 2006).

Nos três biênios estudados (2011-2013, 2013-2015 e 2015-2017), a conformação plenária do CBH BPSI demonstrou pluralidade e proporcionalidade dos segmentos/setores participantes. O Poder Público preencheu 78,3% dos assentos ofertados para o segmento no período estudado. Embora houvesse oscilação na representação durante o recorte temporal analisado, havia inflexão positiva no último biênio. O segmento “Usuário”, por sua

vez, preencheu 58,3% dos assentos ofertados no período pesquisado e havia inflexão negativa na representação do segmento ao longo das séries temporais. Finalmente, a “Sociedade Civil” preencheu apenas 33,3% dos assentos ofertados para o segmento no recorte temporal analisado. Este segmento, no entanto, tem mantido estabilidade na representação.

Constatou-se que, dos três segmentos do CBH BPSI, o Poder Público é o que detém a maior representatividade nos biênios analisados, sendo 80%, 70% e 85%, respectivamente. Em segundo lugar, em quantidade de representantes, está o segmento “Usuário”, com 70%, 55% e 50% de assentos ocupados. A maior porcentagem de vacância (65 a 70%) é conferida ao seguimento Sociedade Civil. A representatividade desse segmento, em termos quantitativos, manteve-se em 35%, 30% e 35% nos biênios analisados.

Das dez vagas previstas para membros titulares de cada segmento e respectivos suplentes, o RI não prevê nominalmente as entidades que terão acesso ao comitê, mas o tipo de organização conforme o setor que o segmento congrega. As vagas correspondentes não pertencem aos seus representantes como pessoas físicas, mas às entidades públicas ou privadas representadas. Dessa forma, os entes poderão substituir seus representantes a qualquer momento do biênio em curso, sob seu critério. No caso de desligamento ou necessidade de substituição do representante, a entidade deverá encaminhar, por meio de ofício, a nova indicação (CBH BPSI, 2017).

Quanto à representação das sub-regiões da RH IX no colegiado, a composição é paritária sempre que possível. Em caso de vacância, de acordo com os princípios prepostos no RI e editais dos processos eleitorais (2011, 2013, 2017), se houver interesse de representação por parte de entes de uma das cinco sub-regiões hidrográficas, o equilíbrio de representação pode não ocorrer em prol da inclusão.

Os mecanismos para a democracia deliberativa, entendida como modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político, pau-

tado no debate público entre cidadãos livres e “em condições iguais de participação”, ainda que observados, procedimentalmente, na operacionalização do SINGREH/SEGRHI, e replicados nas RHs e sub-bacias, carecem de maior equidade substantiva e demandam ampliação de acesso aos canais de participação; disposição essencial para o exercício democrático.

Considerações finais

Sob o ponto de vista da democracia deliberativa, considerando a perspectiva de Cohen (2009), na qual todos aqueles que são possivelmente afetados por um processo decisório devem ter chances iguais de participar e tomar parte do processo, não podendo, a princípio ser excluídos, a pesquisa identificou que, no tocante à categoria “Quem Participa?”, os princípios inclusão deliberativa/paridade, em relação aos “Segmentos”, foram atendidos; porém, o mesmo não se verificou em relação aos “Setores”. Nesse aspecto, os fundamentos da DD foram parcialmente operacionalizados.

O princípio da publicidade foi parcialmente contemplado, pois carece de maior capilaridade/visibilidade para alcançar além dos atores já inseridos e possibilitar, de fato, livre acesso às reuniões plenárias, das câmaras técnicas (CT) e dos grupos de trabalho (GTs), como também aos resultados das deliberações em tempo real (disponibilizando as atas no portal após aprovação), mediante atualização do site pela AGEVAP.

No enfoque da reorganização normativa das regras que modelam o funcionamento do CBH BPSI, mote da segunda revisão do RI (inclusão do município de Bom Jesus de Itabapoana no processo participativo), os pressupostos foram atendidos à medida que o colegiado reconheceu a legitimidade da demanda, pautou a agenda, abriu o debate e deliberou (após várias rodadas de negociação) a sua alteração, para compatibilizá-lo ao novo cenário. Esse processo possibilitou a igualdade de acesso do respectivo ente ao exercício do

poder político e de influência política sobre os recursos hídricos na RH IX.

A partir do conflito visibilizado durante a composição para representação plenária, relativo ao período 2017-2020, em função da competição por vagas entre usuários do setor consuntivo e não consuntivo (que nos biênios 2011-2013, 2013-2015 e 2015-2017 apresentava vacância de assentos), fica o questionamento: o colegiado irá empreender esforços no intuito de promover reorganização normativa a fim de possibilitar o redimensionamento das vagas e ofertar maior equidade entre os setores não hegemônicos?

De forma geral, o processo participativo no CBH BPSI considera os pressupostos procedimentais da democracia deliberativa (dispostos no RI, no edital do processo eleitoral e na lei de criação desta política pública). Contudo, como apontado por Gutmann e Thompson (2009) no texto “Democracia deliberativa para além do processo”, ao discutir o conjunto de princípios que pretendem estabelecer termos justos de cooperação política em uma sociedade democrática, há necessidade de inclusão de princípios substantivos para além dos procedimentais.

Compreende-se que a possibilidade de haver paridade e participação plural dos atores não é garantia da representatividade dos participantes, nem da efetiva expressão dos múltiplos interesses. Argumenta-se, no entanto, que, embora os pressupostos da democracia deliberativa não predeterminem os níveis da participação, explicam suas variações e tendem a interferir na capacidade de processar conflitos entre os distintos interesses dos atores, como já observado por Almeida e Cunha (2011).

Compreende-se, por fim, que, a despeito da legislação normatizar a formação dos comitês, estes podem adotar formas distintas de composição dos seus arranjos político-institucionais, influenciando o processo de participação e, por conseguinte, a deliberação. Uma questão conjuntural que envolve, para além do arranjo

institucional do CBH BPSI (regras estruturantes da organização e funcionamento do colegiado) e desenho institucional (do SINGREH e SEGRHI), a qualidade da democracia no Brasil (fatores sistêmicos: contexto político, econômico e cultural).

Referências

- ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – AGEVAP. **Relatório de Atividades**, 2014. Disponível em: <http://agevap.org.br/conteudo/relatorio-de-atividades-agevap-2014.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2017.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A Análise da Deliberação Democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 109-123.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In*: MARQUES, A. C. S. (Org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas, e comunicativas (textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 109-141.
- BIDEGAIN, Paulo; BIZERRIL, Carlos; SOFFIATI, Arthur. **Lagoas do Norte Fluminense: perfil ambiental**. Rio de Janeiro: Semads, 2002.
- BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. *In*: MARQUES, A. C. S. (Org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas, e comunicativas (textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 31-84.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 26 mai. 2017.
- CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira Campos; FRACALANZA, Ana Paula. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente e Sociedade** [online], v. 13, n. 2, p. 365-382, 2010.
- CHAMBERS, Simone. A Teoria Democrática Deliberativa. *In*: MARQUES, A. C. S. (Org. e trad.). **A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 239-267.
- COHEN, Joshua. Deliberação e Legitimidade Democrática. *In*: MARQUES, A. C. S. (Org. e trad.). **A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 85-108.

- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAÍBA DE SUL E ITA-BAPOANA - CBH BPSI. **Regimento Interno (2011)**. Atualização aprovada em 21 de junho de 2011.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAÍBA DE SUL E ITA-BAPOANA - CBH BPSI. **Regimento Interno (2013)**. Atualização aprovada em 15 de agosto de 2013.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAÍBA DE SUL E ITA-BAPOANA - CBH BPSI. **Regimento Interno (2017)**. Atualização aprovada em 29 de setembro de 2017.
- CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – RJ. CERHI – RJ. Resolução CERHI nº 107 de 22 de maio de 2013. **Aprova nova definição das regiões hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro e revoga a Resolução CERHI nº 18**, de 08 de novembro de 2006. CERHI – RJ, 2013.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa: Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. Orientador: Leonardo Avritzer. 372p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Minas Gerais/MG, 2009.
- DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- FAORO, Raymundo. **Existe um Pensamento Político Brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.
- FAORO, Raymundo (1958). **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracia deliberativa para além do processo. *In*: MARQUES, A. C. S. (Org. e trad.). **A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 177-206.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Edição Crítica. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 mai. 2017.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.
- MARQUES, Angela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas, e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. 1 ed. São Paulo: Unesp, 2014.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Brasília, DF: Jorge Zahar; ENAP, 2003.

RIO DE JANEIRO. 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; regulamenta a constituição estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII; e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 1999.

SOFFIATI, Arthur. Região Hidrográfica IX do Estado do Rio de Janeiro: aspectos geológicos, hídricos e vegetacionais. *In*: TOTTI, M. E.; SOFFIATI, A. (Orgs.). **Gestão de Águas no Baixo Paraíba do Sul: região hidrográfica IX do estado do Rio de Janeiro.** Campos dos Goytacazes (RJ): Essentia Editora, 2014.

5. Desafios da governança na implementação de Planos de Recursos Hídricos: o pacto das águas do CBH Macaé e das Ostras – Rio de Janeiro

Virgínia Villas Boas Sá Rego¹

Maria Inês Paes Ferreira²

Luis Felipe Umbelino³

Considerações iniciais

De acordo com os princípios da Constituição Federal de 1988, as Políticas de gerenciamento de recursos hídricos de âmbitos nacional e estadual (Leis nº 9433/97 e nº 3239/99, respectivamente) estabelecem a gestão descentralizada, integrada e participativa dos recursos hídricos por meio da atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs). Esses órgãos de Estado possuem poder normativo, deliberativo e consultivo acerca dos usos da água e buscam implantar um novo modelo de governabilidade, a chamada governança das

-
1. Socióloga, D.Sc., Docente – UCAM, Campus Nova Friburgo. Coordenadora adjunta da Câmara Técnica de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização e Diretora do CBH Macaé. Membro do Conselho Consultivo da APA estadual Macaé de Cima.
 2. Engenheira Química. Pós-doutora em Gestão Integrada dos Recursos Naturais pela Vancouver Island University. Professora do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense (IFF). Vice-presidente do CBH Macaé.
 3. Geógrafo. Pós-doutor em Ciência do Solo pela UFRRJ. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense. Professor e coordenador do curso de Licenciatura em Geografia do IFF.

águas, pois contam com a participação dos representantes dos usuários da água, do Poder Público e de entidades da sociedade civil no processo decisório.

No atual momento político nacional de questionamento dos princípios democráticos e dos direitos essenciais dos cidadãos previstos na Constituição de 1988, a reflexão sobre os caminhos que possibilitam a efetivação de uma governança efetivamente democrática é essencial. Para materializar a proposta da governança colaborativa na gestão dos recursos hídricos, é necessário democratizar os processos de construção e de implementação dos instrumentos previstos na legislação, como o Plano de Recursos Hídricos (PRH), documento que orienta as ações e a aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelos usos da água para garantir a qualidade e quantidade adequadas e evitar/mediar conflitos no território definido legalmente como responsabilidade do Comitê de Bacia Hidrográfica. O PRH visa compatibilizar as demandas com a disponibilidade hídrica, em quantidade e qualidade, atual e futura, e propor intervenções quando essa compatibilidade não existir, possibilitando os usos múltiplos, inclusive para manter a biodiversidade. Acredita-se que a adoção do PRH por parte do Comitê de Bacia seja um exemplo de busca da efetivação desse modelo de governança das águas.

Diante disso, com o presente capítulo pretende-se avaliar o processo de implementação do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica VIII – Macaé e das Ostras do Estado do Rio de Janeiro – PRH RH-VIII (SEA/INEA, 2014). Especificamente, busca-se identificar as ações previstas no documento já desenvolvidas pelo CBH Macaé e das Ostras e refletir sobre os novos desafios na Governança das Águas no cenário atual.

Material e métodos

Para a realização deste trabalho, foram feitas pesquisas bibliográfica e documental acerca do processo que norteou a elaboração

do PRH RH-VIII, bem como de documentos e ações resultantes de sua implementação. Empregou-se também a observação participante, por cerca de duas décadas, contemplando a mobilização para criação do referido CBH, a construção coletiva do termo de referência do PRH RH-VIII, a participação no grupo técnico de acompanhamento do Plano (GTA) e em diversas reuniões de Câmaras Técnicas, plenárias e do Diretório Colegiado.

A “boa” governança das águas

A conceituação de Young, citado por Clark e Vernon (2015, p. 287)¹, entende a governança como “uma função social centrada em esforços para orientar ou direcionar as ações dos diversos grupos sociais para o alcance de objetivos desejados”. Os autores qualificam a “boa” governança como um programa democrático que funciona para criar regras e resultados que representam interesses compartilhados, sem privilegiar questões específicas (de grupos hegemônicos). Assim, a “boa” governança é caracterizada como um processo democrático, com participação cidadã significativa na tomada de decisões, com vistas a identificar e realizar objetivos comuns.

Entre as múltiplas abordagens e estruturas de governança existentes (GRAFTON *et al.*, 2019), nos anos 1990, num contexto nacional e internacional de demanda por maior participação popular e de diminuição da atuação do Estado, associada à agenda neoliberal, a proposta da governança colaborativa² tornou-se uma das bases para a formulação do conceito de gestão integrada de recursos hídricos – GIRH (*Integrated Water Research Management – IWRM*) e foi assumida por grupos/partidos de direita e de esquerda, por

1. Tradução livre dos autores.

2. Modelo de governança em que setores públicos e privados trabalham coletivamente, de maneiras distintas e específicas, para estabelecer leis e regras para o manejo e a provisão de bens públicos (ANSELL; GASH, 2008).

órgãos governamentais e organizações não governamentais (ONGs), constituindo-se em uma alternativa para a crise da democracia representativa. De acordo com uma perspectiva crítica, mais ligada aos movimentos sociais do que aos órgãos governamentais nacionais e globais, a “boa” governança pode acarretar mudanças nas condições do exercício do poder, que passa a ser partilhado e não mais exercido somente pelos entes governamentais, culminando com os mecanismos efetivos de cogestão protagonizados por atores locais, de forma a promover acesso equitativo aos recursos naturais e ao bem-estar social (BORRINI-FEYERABEND *et al.*, 2007). Assim, possibilita a construção de novos caminhos nas relações entre o governo e a sociedade e pode garantir a continuidade das ações das políticas públicas, mesmo com as mudanças dos ocupantes dos cargos governamentais em razão de processos eleitorais.

A Região Hidrográfica VIII do Estado do Rio de Janeiro e os usos múltiplos da água: problemas, conflitos e potencialidades

O CBH Macaé e das Ostras foi criado em 2003 (RIO DE JANEIRO, 2003) e atualmente é responsável pela RH VIII, formada pelas bacias hidrográficas dos rios Macaé, das Ostras, da lagoa de Imboacica e de córregos e lagoas litorâneas (Figura 1). O principal curso d'água é o Rio Macaé, que percorre 136 km de suas nascentes, em Macaé de Cima (Nova Friburgo), até a foz, na cidade de Macaé; possui a maior bacia hidrográfica exclusivamente estadual. A RH VIII – Macaé e das Ostras ocupa uma área de 1965 km², abrangendo seis municípios (Macaé, Nova Friburgo, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Carapebus) integral ou parcialmente. Apresenta uma população de cerca de 383.421 habitantes (IBGE, 2010), dos quais cerca de 80% estão localizados principalmente nas sedes municipais de Macaé e Rio das Ostras, na região litorânea, e os demais 20% nas sedes distritais. Nas últimas décadas do século XX, tanto as áreas próximas ao alto e médio curso do Rio Macaé, quanto a região litorânea da RH VIII sofreram aceleradas transformações, devido aos processos de urbanização desordenada.

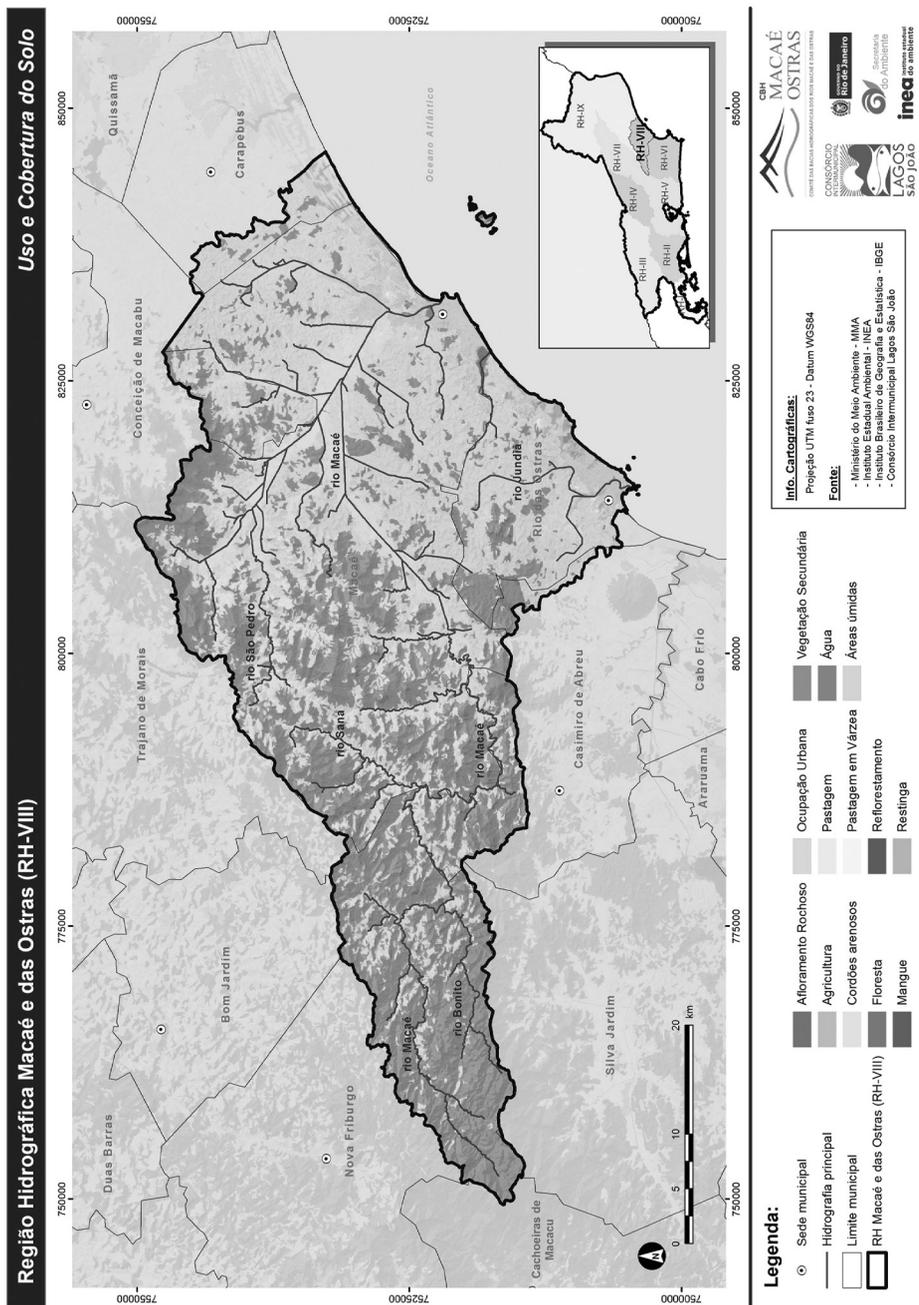
A região serrana da RH VIII está inserida numa área de Mata Atlântica relativamente conservada e alguns desses trechos são protegidos legalmente por unidades de conservação da natureza, que estão interligadas com o corredor de biodiversidade do Mosaico Central de Mata Atlântica. A abundância hídrica, a melhoria das estradas e a chegada da energia elétrica atraíram os turistas e novos moradores, causando também a ocupação de áreas de preservação permanente, como as encostas declivosas, margens dos rios e várzeas de inundação, antes ocupadas por lavouras ou matas (FERREIRA *et al.*, 2018). A agricultura familiar e o turismo representam as principais fontes de renda das populações locais (SEA/INEA, 2014). Problemas ambientais se intensificaram a partir da adoção de técnicas “modernas” ligadas à Revolução Verde, baseadas no uso de insumos químicos e no abandono das técnicas tradicionais. As construções desordenadas, o uso de máquinas para aplainar as encostas e a abertura de estradas sem estudos hidrológicos acentuaram os processos erosivos e o consequente assoreamento dos cursos d’água.

Nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, os problemas ambientais foram provocados pelo crescimento econômico induzido ligado à cadeia produtiva de petróleo e gás (RESSIGUIER, 2011). O título de “capital nacional do petróleo” que Macaé possui reflete bem esse dinamismo territorial (SILVA *et al.*, 2015). Os ambientes costeiros foram pressionados com o desmatamento, a ocupação de áreas de preservação permanente, o lançamento de efluentes domésticos/industriais e o despejo de resíduos sólidos, além do uso excessivo dos recursos naturais, como a própria água. É importante salientar que as águas do Rio Macaé são fundamentais para abastecimento de uma população de mais de 300.000 pessoas nos municípios de Macaé, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, assim como para a cadeia produtiva de petróleo e gás, envolvendo interesses energéticos globais.

Diante da ocupação desordenada e da omissão do Poder Público, atualmente, um dos principais desafios da gestão ambiental na RH VIII é a universalização dos quatro pilares do saneamento básico: o esgotamento sanitário, a coleta e adequada disposição dos resíduos sólidos, o tratamento e a distribuição de água e a drenagem pluvial urbana. A situação sanitária da RH VIII é bem preocupante, com vários trechos de rios com o balanço hídrico já comprometido, onde futuramente não será possível a emissão de novas outorgas de direito de uso da água (SEA/INEA, 2014). Se não houver nenhuma intervenção, haverá problemas no abastecimento. A qualidade da água na RH VIII é afetada principalmente pelo lançamento de esgotos domésticos, de resíduos industriais e de produtos usados na agropecuária, além do despejo de resíduos sólidos nas margens e nos próprios corpos hídricos. A contaminação das águas (superficiais e subterrâneas) é preocupante e pode afetar tanto a saúde das pessoas quanto a situação econômica da região, pois as atividades turísticas estão intimamente ligadas à qualidade hídrica dos atrativos naturais.

A conservação dos serviços ecossistêmicos desempenhados pela floresta atlântica também são uma preocupação fundamental, pois esses contribuem para a regulação dos fluxos hídricos na bacia hidrográfica. A omissão do Poder Público e as práticas de desmatamento resultam na intensificação dos processos erosivos. Com fortes chuvas no período do verão, a RH VIII sofre com alagamentos que afetam a área urbana de Macaé e Rio das Ostras. Essa situação vem se agravando diante dos eventos extremos, como a “tragédia” de 2011 da Região Serrana do Rio de Janeiro ou a forte inundação, em novembro de 2018, na cidade de Macaé. As áreas de recarga dos lençóis freáticos estão cada vez mais ocupadas e impermeabilizadas, exigindo ações de proteção e recuperação da vegetação e das áreas de nascentes. A figura a seguir mostra os tipos de usos de solo da RH VIII, destacando a expressiva cobertura vegetal nela presente.

Figura 1 - Mapa de uso e cobertura do solo (RH – VIII)



Fonte: SEA/INEA (2014).

O processo de construção do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica VIII do Estado do Rio de Janeiro (RJ)

O PRH da RH VIII foi elaborado por equipe contratada pelo Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ) e financiado pela Petrobrás, contando com intensa participação dos três setores que compõem o Comitê Macaé. Ele prevê a construção de um “Pacto das Águas”, envolvendo poder público, empresas e sociedade civil, para estabelecer uma agenda de trabalho com responsabilidades e objetivos bem definidos; ou seja, é um mecanismo fundamental para tornar realidade as ações previstas por meio do fortalecimento da governança, identificando suas possibilidades e desafios.

A presença ativa da sociedade civil na Plenária do CBH Macaé e das Ostras conseguiu imprimir tom bastante democrático à atuação desse órgão, conferindo uma dinâmica bem particular em relação aos outros CBHs. Em certos momentos da sua história, foi a militância da sociedade civil que conseguiu garantir a continuidade dos trabalhos, pois os representantes do Poder Público ou dos usuários muitas vezes desapareciam e depois reapareciam, influenciados pelas condições e interesses políticos e econômicos ou pela maior ou menor necessidade de água para seus empreendimentos.

O processo de construção do PRH foi prova desse espírito democrático, pois, desde o seu início, procurou garantir ampla participação social. Em 2007, foi realizada uma oficina de imersão com todos os membros da Plenária e técnicos, durante um final de semana, para construir o termo de referência para contratação de empresa responsável pela elaboração do plano (PINHEIRO; FERREIRA, 2008). O processo de construção do PRH da RH VIII foi considerado uma experiência inovadora para o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pois se baseou na articulação entre o Comitê Macaé, o INEA e a Petrobrás, empresa que financiou o Plano, especialmente preocupada em conservar a quantidade das águas do Rio Macaé para suas atividades produtivas.

O CBH Macaé e das Ostras teve grande preocupação com a mobilização social, visando garantir que o plano realmente fosse elaborado de forma participativa e contemplasse os anseios e interesses dos diferentes grupos/atores envolvidos na região, desde os pequenos pescadores e agricultores familiares, reconhecidos como populações tradicionais, aos grandes empreendedores. Foram realizadas, além de muitas reuniões, mais duas oficinas de imersão, reunindo técnicos e membros do Comitê; 18 rodas de conversa com mobilizadores locais e moradores das várias localidades da RH VIII; seis consultas populares amplamente convocadas; acompanhamento e revisão constante dos trabalhos da consultora contratada, feitos pelo Grupo Técnico de Acompanhamento do Comitê Macaé; elaboração de material de divulgação, como caderno explicativo e Revista do Plano. Houve preocupação com a linguagem usada nas reuniões e respeito à diversidade de visões, buscando promover um diálogo de saberes entre o conhecimento técnico e o saber das populações locais. Essas foram algumas das ações que visaram garantir o envolvimento do maior número possível de pessoas/entidades no processo, ampliando a participação social e fortalecendo, assim, a governança das águas.

O PRH da RH VIII traçou quatro cenários futuros, num horizonte de 20 anos, desde um cenário de estagnação econômica regional (que, na época, parecia muito difícil de acontecer, mas que se tornou real a partir de 2016), em que a água seria suficiente, até um cenário de crescimento acelerado, em que seriam necessárias novas intervenções para atender à demanda hídrica. Nele, são definidos 24 programas de ações, tanto na área de Recursos Hídricos, quanto nas áreas ambiental, social e em setores como o saneamento, o turismo, a agricultura e a defesa civil; alguns de responsabilidade exclusiva do INEA e outros do INEA/CBH Macaé e das Ostras, além das empresas de saneamento e órgãos governamentais. Fruto de uma visão holística, que considera que a qualidade e a quantidade das águas estão profundamente relacionadas aos usos dos solos realizados no território da bacia hidrográfica, o plano procurou

contemplar programas que usualmente não estão incluídos na gestão dos recursos hídricos, como o de ordenamento do turismo (baseado nos atrativos naturais, como rios, poços e cachoeiras), o de agricultura familiar na perspectiva de transição para agricultura familiar sustentável (base agroecológica e orgânica) e o de resgate dos conhecimentos e práticas sustentáveis das populações tradicionais, como os pescadores da região costeira e os agricultores familiares da região serrana. Isso decorre exatamente da inclusão de representantes desses grupos no processo de construção do plano. Além disso, podem ser citados o Programa Produtor de Água, que estimula as boas práticas agropecuárias e prevê o pagamento por serviços ambientais e o inventário e proteção participativa de nascentes, buscando envolver os proprietários dos terrenos.

Outro aspecto a ser destacado durante o processo de realização das consultas populares para identificar os problemas e as propostas em relação aos recursos hídricos foi o reconhecimento, pelos membros do Comitê, da importância dos meios de comunicação e de ações de Educação Ambiental para alcançar o público externo, pois os CBHs ainda são órgãos praticamente desconhecidos pela sociedade. Como desdobramento, e devido ao grande desafio de divulgar a atuação desse órgão e ampliar a participação social, houve uma mudança de nome da Câmara Técnica de Educação Ambiental do CBH Macaé e das Ostras para Câmara Técnica de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização. O PRH RH-VIII apresenta um Programa Estratégico de Comunicação e Mobilização Social e a Educação Ambiental crítica e transformadora é transversal a todos os programas/ações, de uma maneira geral, além de possuir um programa específico. O CBH Macaé e das Ostras considera a Comunicação e a Educação Ambiental como instrumentos fundamentais de gestão; inclusive aprovou uma resolução que estabelece que, em qualquer área (saneamento, regularização fundiária etc.), todo projeto financiado com recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI deve desenvolver ações de Educação Ambiental.

A implementação do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica VIII do ERJ: o Pacto das Águas

O PRH RH-VIII prevê a constituição de um “Pacto das Águas” na RH VIII; esse pacto seria realizado pelos membros do CBH, empresas e órgãos públicos, definindo prazos, ações, recursos e responsabilidades para que os programas previstos sejam concretizados. O Pacto seria exatamente um dos instrumentos de fortalecimento da governança no interior do CBH (e também da sociedade, de uma forma geral). Atualmente, o grande desafio é conseguir reunir os interessados em torno de cada programa de ação, traçar metas específicas e definir os responsáveis, principalmente para aqueles programas previstos para 2017 e que ainda não foram executados.

Um dos principais obstáculos para a implementação do PRH foi a falta de recursos para executar os projetos e ações previstos, devido ao arresto dos recursos do FUNDRHI pelo governo estadual em 2016/2017, diante da crise econômica. Com a falta de recursos, a realização das reuniões ordinárias ficou comprometida, atrasando os trabalhos. Os recursos só voltaram a ficar disponíveis em 2018, após ação do Ministério Público estadual, diante de um sistema burocrático e pouco transparente; um dos grandes obstáculos para a efetivação da governança das águas.

A capacidade de articulação e de execução da entidade delegatária do CBH Macaé e das Ostras, o CILSJ, também é um fator que influi no atraso da efetivação do Pacto das Águas. O ERJ não possui Agência de Bacia criada por lei, valendo-se, portanto, de contratos para operar o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI). Nesse sentido, pode-se apontar também que os CBHs possuem pouco poder de influência nos termos dos contratos de gestão entre o INEA e as entidades delegatárias, os quais possuem os CBHs como intervenientes, bem como a pequena transparência na relação com entes governamentais, pro-

cesso profundamente imbricado com interesses político-partidários. A falta de transparência e de responsabilidade em termos de arranjos institucionais e de governança das águas é apontada como um entrave à GIRH, em âmbito geral, assim como para a implementação de Planos de Bacias, em termos específicos (GRAFTON *et al.*, 2019). Além disso, a morosidade e a burocratização dos processos de licitação e de liberação dos recursos da cobrança pelo uso da água provocam atrasos à execução dos projetos.

A exemplo do que ocorre em todo o país (ANA, 2019a; ANA, 2019b), um dos grandes desafios da RH-VIII é a universalização do saneamento básico. O alcance dessa meta é extremamente dificultado pela ausência ou descontinuidade de participação dos representantes das concessionárias dos serviços de tratamento e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgotos, como a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) e a Águas de Nova Friburgo, a última uma parceria público-privada (PPP). O sucateamento em termos materiais e humanos das concessionárias públicas é um desafio a ser enfrentado, devido à redução dos investimentos em infraestrutura e contratação de pessoal. Por outro lado, um dos problemas da privatização de serviços essenciais à população é a má qualidade da atuação das empresas, que, com foco principal no lucro, prestam serviços que não atendem às necessidades públicas, devido às altas tarifas e/ou constantes falhas e interrupções no abastecimento. O acesso à água é um direito universal e a água não deve ser vista como mercadoria. Contudo, tanto em Macaé (cuja sede municipal é abastecida pela CEDAE), como em Lumiar (abastecida parcialmente pela empresa privada) há falta d'água, decorrente do crescimento urbano desordenado. Uma vez que os recursos necessários para a execução das ações associadas ao saneamento apontadas pelos programas do Plano excedem em muito os valores arrecadados via cobrança, sem a governança colaborativa materializada pelo “Pacto das Águas”, o qual necessita do estabelecimento de conexões interinstitucionais transescalares, as metas previstas são inatingíveis.

A ausência ou a pouca assiduidade dos representantes de algumas prefeituras nas reuniões compromete bastante a possibilidade da realização de muitas ações, que ocorrem no território dos municípios, de acordo com suas especificidades e normas. Nesse sentido, destaca-se negativamente a Prefeitura de Nova Friburgo, onde se localizam as nascentes do Rio Macaé, que não participa do CBH há mais de duas gestões. Outro problema é a falta de continuidade em algumas representações, pois, conforme ocorre troca de cargos nos governos, há também troca de representantes, dificultando um acúmulo de conhecimentos sobre os assuntos e projetos.

A colaboração também implica que os atores sociais não estatais também assumam sua real responsabilidade pelos resultados das políticas públicas e que estejam, portanto, diretamente envolvidos na tomada de decisão, o que não necessariamente tem sido verificado no CBH Macaé e das Ostras (ANSELL; GASH, 2008). Nos últimos quatro anos, a participação dos usuários de água tem sido pequena, apesar de todas as vagas da Plenária destinadas ao setor estarem ocupadas atualmente. Uma prática comum aos usuários é a participação mais ativa nas reuniões, quando há pautas que possam vir a implicar em aumentos de despesa com a manutenção do SEGRHI, a exemplo dos debates ocorridos em 2018 sobre aumento do valor do preço público unitário aplicado à cobrança pelo uso da água no ERJ. Também costumam buscar aproximação quando querem aprovar algum projeto de seu interesse ou angariar simpatia junto às representações ambientais em função de processos de licenciamento; em outros momentos, chegam até a abandonar os trabalhos. Essa postura constitui-se em um gargalo para o “Pacto das Águas”.

Por sua vez, os membros da sociedade civil apresentam possibilidades muito diferenciadas de participação em relação aos representantes dos usuários e do poder público. Enquanto os primeiros, muitas vezes, precisam faltar ao trabalho para participar das reuniões, usando meios próprios para locomoção, os de-

mais participam profissionalmente, recebem para isso e, frequentemente, dispõem de transporte da empresa ou do governo. Cabe ressaltar que a não participação pode ser resultante de desinteresse das representações locais, do individualismo, de reações contra as autoridades governamentais e o poder estabelecido ou de dificuldades financeiras (WORKMAN, 2019). Um dos grandes avanços do CBH Macaé e das Ostras no sentido de fortalecimento da “boa” governança foi a aprovação da ajuda de custo para transporte e alimentação destinada aos representantes das entidades da sociedade civil e dos pequenos usuários, como os pescadores e agricultores familiares, para participação nas reuniões. Em qualquer um dos cenários de desenvolvimento considerados para modelar a disponibilidade hídrica, o Plano de Bacias da RH VIII aponta para ações de Proteção Ambiental, de Saneamento e de Ordenamento Territorial (SPASOT), fundamentais para que os impactos do crescimento sobre os recursos hídricos regionais sejam absorvíveis e menores que sua capacidade de resiliência ambiental, garantindo os usos múltiplos da água e, conseqüentemente, o desenvolvimento humano na região.

O balanço hídrico positivo na RH VIII está relacionado com a região do alto curso da bacia do Rio Macaé, que apresenta 72% da sua área coberta por Floresta Ombrófila Densa Montana e Floresta Ombrófila Densa Submontana, diretamente relacionada à elevada proporção do seu território, protegidos por várias Unidades de Conservação. Destacam-se o Parque Estadual dos Três Picos, a Reserva Biológica União, o Parque Natural Municipal Atalaia, a APA Macaé de Cima e a APA do Sana. De forma a garantir a produção de água na parte alta da RH VIII para abastecer o consumo das atividades econômicas e da população concentrados na franja litorânea, o CBH Macaé e das Ostras vem destinando recursos para implementar seu Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), premiado, assim, produtores rurais que atuam como “guardiões” dos recursos hídricos, beneficiando toda a sociedade regional, conforme conceituação moderna de Seven Wunder (2015). O programa PSA

da RH VIII foi desenhado de forma a privilegiar agricultores familiares voluntários para empregar boas práticas agrícolas em suas propriedades e busca induzir a transição agroecológica, o controle de processos erosivos e a conservação florestal em áreas-piloto elencadas na APA Macaé de Cima. Para iniciar esse Programa, o CBH Macaé e das Ostras irá aportar um percentual dos recursos da cobrança, considerado suficiente apenas para alavancar o processo. Mais uma vez, a pactuação com os atores regionais, notadamente os grandes usuários e prefeituras municipais, far-se-á necessária para aportar recursos financeiros de forma a ampliar e garantir a continuidade do programa.

Considerações finais

A experiência na construção do PRH RH-VIII e os seus desdobramentos apontaram desafios e potencialidades desse modelo de governança na RH VIII. Acredita-se que a constituição de um “Pacto das Águas” ocorrerá quando se estiver estabelecido a “boa” governança, ou seja, uma reorganização no exercício do poder, com a adoção de mecanismos efetivos de cogestão protagonizada por atores locais no intuito de promover acesso equitativo aos recursos naturais e ao bem-estar social. Todos os envolvidos no CBH têm a tarefa de garantir os usos múltiplos da água e de manter a disponibilidade hídrica, em quantidade e qualidade para as gerações atuais e futuras.

Referências

- ANA – Agência Nacional de Águas. 2019a. **Atlas Brasil:** abastecimento urbano de água. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Atlas.aspx>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- ANA – Agência Nacional de Águas. 2019b. **Atlas Esgotos:** Despoluição de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <http://atlasesgotos.ana.gov.br/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543-571, 2008.
- BORRINI-FEYERABEND, G.; PIMBERT, M.; FARVAR, M. T.; KOTHARI, A.; RENARD, Y. **Sharing power: learning-by-doing** in co-management of natural resources throughout the world. Earthscan: New York, 2007.
- CLARK, S. G.; VERNON, M. E. Governance Challenges in Joint Inter-Jurisdictional Management: The Grand Teton National Park, Wyoming, Elk Case. **Environmental Management**, v. 56, p. 286-299, 2015.
- FERREIRA, M. I. P.; SHAW, P.; SAKAKI, G. K., ALEXANDER, T.; DONNINI, J. G. B.; SÁ REGO, V. V. B. Collaborative governance and watershed management in biosphere reserves in Brazil and Canada. **Ambiente e Água**, v. 13, n. 2, p. 1-11, 2018.
- GRAFTON, R. Q.; GARRICK, D.; MANERO, A.; DO, T. N. The Water Governance Reform Framework: Overview and Applications to Australia, Mexico, Tanzania, U.S.A and Vietnam. **Water**, v. 11, n. 1, p. 137-159, 2019.
- PINHEIRO, M. R. C.; FERREIRA, M. I. P. Instrumentos de gestão. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, v. 2, n. 2, p. 169-221, 2008
- RESSIGUIER, J. H. B. **Atividade petrolífera e impactos no espaço urbano do município de Macaé/RJ – 1970/2010**. 2011, 113 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, 2011.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 34.243, de 04 de novembro de 2003. **Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé**. Disponível em: <http://cbhmacae.eco.br/site/index.php/decreto-de-criacao/>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SEA/INEA. **Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica VIII do Estado do Rio de Janeiro**. Relatório de Síntese do Plano de Recursos Hídricos. Rio de Janeiro: SEA, 2014. 181 pp. Disponível em: <http://cbhmacae.eco.br/site/index.php/plano-de-bacia/>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SILVA, J. A. A.; BECKER, B. R., MARTINS, R. L. Macaé e a sustentabilidade do projeto de “capital nacional do petróleo”. **Espaço e Economia**, Ano IV, n. 7, 2015.
- WORKMAN, C. L. Ebbs and Flows of Authority: Decentralization, Development and the Hydrosocial Cycle in Lesotho. **Water**, v. 11, n. 2, p. 184-201, 2019.
- WUNDER, S. Revisiting the concept of payments for environmental services. **Ecological Economics**, v. 117, p. 234-243, 2015.

6. Uso da água e atitudes do usuário: recursos de uso comum e mudança longitudinal em uma comunidade brasileira

John Marr Ditty¹

Maria Eugênia Totti²

Considerações iniciais

Recursos de uso comum (RUCs) são recursos privados ou públicos, de origem natural ou construídos, para os quais a exclusão física ou institucional dos beneficiários tem alto custo e onde a exploração de recursos por uma parte reduz a disponibilidade para outros (OSTROM *et al.*, 1999, p. 278). Para esses autores, o esgotamento racional dos próprios RUCs dos quais os atores dependem, um processo apontado por Garrett Hardin (1968), é evitável. De fato, eles afirmam que muitos grupos em todo o mundo usaram sistemas de autorregulação para o manejo bem-sucedido de RUCs por centenas de milhares de anos e, em alguns casos, essas condições melhoraram ao longo do tempo, como no caso das populações de lagostas no Maine (OSTROM, 2008).

1. Pesquisador pós-doutoral no Programa de Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Professor de Inglês. Graduação em Literatura Inglesa e Sociologia/Antropologia pela Denison University (1988). Doutorado em Sociologia Política pela UENF (2017).

2. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Graduação em Pedagogia (1986) e Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais (2008) pela UENF.

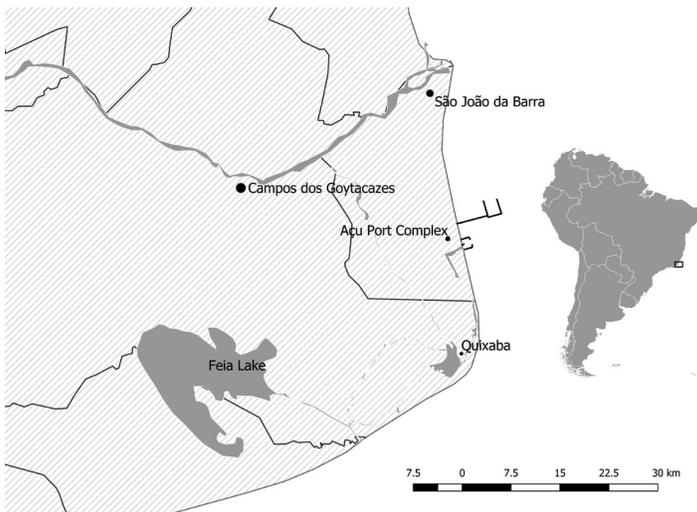
Dietz *et al.* (2003) identificaram cinco condições prévias que promovem a governança bem-sucedida dos recursos de uso comum. Tais condições incluem o monitoramento de estoques naturais e práticas extrativistas; mudanças moderadas em relação aos recursos em si, à população humana, à tecnologia e às condições econômicas e sociais; interação social face a face e fortes redes sociais; a capacidade de excluir usuários externos, e; cooperação no monitoramento e aplicação de regras. Além disso, esses autores afirmam que, quando as pressões seletivas sobre as instituições de governança se expandem das influências locais para as regionais, nacionais ou mesmo globais, a gestão de RUCs se torna muito mais complicada. Isso ocorre porque o aumento da complexidade escalar exigirá que a governança faça uso de um número maior de informações sobre os RUCs e seus padrões de uso; lide com conflitos entre um número maior de interessados e grupos de interesse; encontre maneiras eficazes de promover a conformidade, fornecer infraestrutura e adaptar-se às mudanças.

De acordo com essa estrutura, portanto, quando ocorrem níveis significativos de mudanças sociais, biofísicas e tecnológicas dentro de um dado sistema de RUCs gerenciado com sucesso, pode-se esperar que resultem em perdas quantitativas e qualitativas de estoque. Nesse sentido, o presente estudo se propôs a testar essa hipótese analisando as percepções dos usuários a partir de uma variedade de mudanças longitudinais que ocorreram na Comunidade de Quixaba (Campos dos Goytacazes, RJ), para quem os RUCs tiveram um importante papel econômico. Em seguida, usamos nossas descobertas em um esforço para identificar os pontos fortes e as limitações da teoria de RUC para prever e oferecer *insights* sobre configurações socioambientais do mundo real. Defendemos que este exercício oferece uma visão sobre a compreensão da dinâmica de governança do RUC e a formulação eficaz de políticas de desenvolvimento sustentável.

Área de estudo

Quixaba é uma vila rural geográfica e socialmente isolada, localizada em uma região semiárida perto de uma grande lagoa fluvial em um ecossistema de zonas úmidas costeiras no norte do estado do Rio de Janeiro (Figura 1). De acordo com os moradores, a maioria da população de Quixaba participa de uma ou mais das três principais atividades econômicas da comunidade: pesca em pequena escala, tecelagem dos talos e fibras da taboa do sul (*Typha domingensis*) e a agricultura de pequena escala, como maxixe, quiabo e mandioca. Quixaba, portanto, depende em grande parte dos RUCs disponíveis para todos os residentes, incluindo água, peixes, taboa e outras espécies de flora e fauna presentes nas lagoas, rios e canais da região, bem como a água altamente pura contida no aquífero Emborê (CAETANO, 2000), usado para irrigar plantações e para todas as necessidades domésticas dos moradores. Como será discutido neste capítulo, arranjos institucionais geridos localmente e condições sociais relativamente estáticas foram instrumentais na preservação desses recursos por pelo menos um século.

Figura 1 – Quixaba e região



Fonte: Elaborada pelos autores.

Métodos

Para a realização deste estudo, o autor principal residiu em Quixaba e realizou a observação participante por meio do *Extended Case Method* (BURAWOY, 2009) por um período de 12 meses consecutivos, a partir de outubro de 2015. O referido autor apresentou-se aos residentes como pesquisador universitário escrevendo um relatório acadêmico sobre a comunidade. Fez notas de pesquisa imediatamente após cada interação com os residentes. A observação dos participantes ocorreu em casas, ruas, áreas de pesca, lojas, igrejas, bares, barbearias, campos de futebol, plantações, pastagens e outras áreas utilizadas pelos moradores ou relevantes para o estudo.

Além disso, o autor realizou uma entrevista em grupo focal composta por cinco residentes do sexo masculino e cinco do sexo feminino em Quixaba, com idades entre 31 e 78 anos, em 5 de agosto de 2016. O autor principal atuou como moderador, usou um facilitador contratado independente e fez uma gravação de áudio da entrevista. Todos os planejamentos, procedimentos e análises de dados relacionados foram elaborados de acordo com a metodologia do grupo focal proposta por Côté-Arsenault e Morrison-Beedy (1999).

Os dados qualitativos derivados desta pesquisa de campo, bem como fontes-chave secundárias, ofereceram uma visão sobre a vida dos moradores de Quixaba e a dinâmica das relações sociais existentes entre eles e com outros grupos e atores sociais, e as relações que têm afetado seus RUCs economicamente importantes. A fim de compreender e contextualizar plenamente os principais eventos que levam a alterações na paisagem socioambiental, é importante considerar a história mais ampla da dinâmica social da comunidade e seus recursos naturais. O trabalho, portanto, apresenta dados situacionais observados, derivados do amplo envolvimento em primeira mão com a comunidade, com base na percepção e confiança mútua adquiridas, complementadas pelas memórias

compartilhadas e narrativas históricas fornecidas por informantes e membros de grupos focais, mantendo contato e diálogo com fontes secundárias relevantes, acadêmicas e da mídia, capazes de lançar luz sobre a investigação. Dessa forma, as seções seguintes oferecem uma breve história etnográfica da transição de Quixaba da dependência quase exclusiva das atividades extrativistas tradicionais para o *status* de uma comunidade muito mais economicamente diversificada que se tornou integrada na economia regional mais ampla e faz uso de tecnologia moderna e mecanização. Posteriormente, discutiremos a relevância desses achados como pertinentes à teoria de RUCs e à formulação de políticas.

Quixaba: as origens da comunidade de recursos de uso comum

No início do século XVI, Portugal era uma potência naval e militar mundial que tinha assinado o Tratado de Tordesilhas com a Espanha sobre a divisão de terras recém-descobertas nas Américas. Como Portugal havia reivindicado as regiões costeiras do atual Brasil em 1500, o país estava lutando para proteger esse litoral da invasão por outros países europeus. A Coroa Portuguesa, em 1534, fez um esforço para colonizar a região, que agora compreende Quixaba, mas o acordo fracassou devido a ataques frequentes de grupos indígenas locais. Segundo Lamego (2007), em 1622 havia uma comunidade de pescadores portugueses que vivia perto da foz do rio Paraíba do Sul, a aproximadamente 30 km da atual localidade de Quixaba. Uma década depois, a colonização da região teve início de fato quando um grupo de sete proprietários-administradores oficialmente autorizados chegaram para pesquisar e dividir as terras agora sob seu controle. Nos anos que se seguiram, as principais atividades econômicas dos colonos portugueses da região envolveram a criação de gado e o cultivo e processamento de cana-de-açúcar.

As planícies costeiras dessa área continham grandes áreas de várzea e as características hidrológicas e geológicas da região dos

futuros Municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra afetaram os padrões de assentamento dos indivíduos e grupos que a ocupavam. Os sete proprietários-administradores originais que vieram pesquisar a região, por exemplo, chegaram a cavalo pelo sul antes de continuarem sua viagem de barco pelo rio Furado, pela Lagoa Feia e pelo rio Iguaçú. Enquanto a grande maioria das plantações de cana e fazendas de gado foi estabelecida sobre as áreas mais férteis de tabuleiro, a região na vizinhança imediata à Quixaba é classificada como restinga, um tipo de floresta tropical que ocupa solos arenosos, ácidos e pobres em nutrientes, apresentando pequenas e médias árvores e arbustos. Além disso, a vila de Quixaba em si não era um dos locais permanentemente ou sazonalmente inundados em Campos dos Goytacazes (SOFFIATI, 2015). Portanto, os colonos da aldeia podem ter sido parte de um fenômeno descrito por Arruda (1999, p. 82), segundo o qual “populações alijadas dos núcleos dinâmicos da economia nacional, ao longo de toda a história do Brasil, adotaram o modelo da cultura rústica, refugiando-se nos espaços menos povoados, onde a terra e os recursos naturais ainda eram abundantes, possibilitando sua sobrevivência e a reprodução desse modelo sociocultural de ocupação do espaço e exploração dos recursos naturais”.

Os informantes mais antigos contatados no presente estudo nasceram em Quixaba entre 1935 e 1940. Eles descreveram uma comunidade extremamente isolada, desconectada da rede elétrica e da rede de transporte público da região, composta por entre 15 e 20 casas espalhadas pela restinga. Esses informantes consideraram famílias médias para estimar uma população entre 100 e 150 pessoas vivendo em Quixaba em 1950. Durante esse período, a agricultura de pequena escala, a pesca e a caça forneceram as únicas fontes de nutrição e foram a base de toda a atividade econômica. As pessoas tinham a água, a flora e a fauna do sistema do rio Iguaçú como propriedade de todos os moradores. Da mesma forma, embora houvesse acordos geridos localmente que conferissem propriedade privada de terras (sem títulos formais), os moradores podiam

geralmente caçar e capturar onde quisessem e cultivar plantações em áreas de terra não utilizadas.

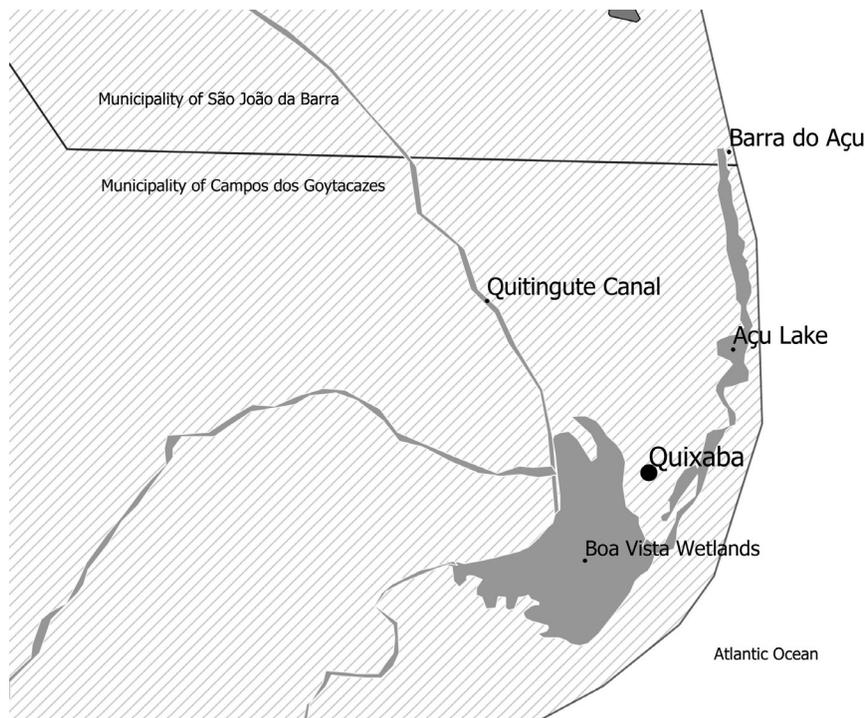
Os rios estavam repletos de robalos, ciclides perolados, acará preto, traíra, marobá, saúba, carapeba, bagre sul-americano, camarão branco, camarão de água doce e caranguejo. Os moradores caçavam capivaras e outros grandes roedores silvestres, cobras, lontras, jacarés, gambás, canídeos e aves como fontes de alimento. Uma ampla variedade de frutas, gramíneas (como a cana-de-açúcar), vegetais folhosos e raízes, principalmente a mandioca, eram cultivados; bem como a fruta pela qual a Comunidade fora nomeada, e outras, como o caju, o jenipapo, a manga, e a pitanga. Os moradores se utilizavam de muitas variedades de plantas, silvestres e cultivadas, por suas propriedades medicinais. Por sua vez, os talos e as fibras da taboa, planta retirada dos rios, eram uma importante matéria prima para a construção civil, empregadas na confecção de telhados, tetos e paredes das casas; aproveitadas, ainda hoje, na confecção de esteiras que são utilizadas como forração de camas, cadeiras e pisos (durante a maior parte do século XX os residentes não usavam colchões). Areia, argila, lama e madeira eram outros materiais importantes usados na construção civil e, como combustível para cozinhar, os moradores utilizavam-se de madeira e carvão. Essa ampla disponibilidade de diversos recursos vitais que ocorriam naturalmente pode ter dado origem a um dito ouvido várias vezes durante as observações de campo. Moradores humoristicamente proclamavam: “Quixaba, só não tem dinheiro!”

Os pescadores usavam barcos não motorizados pequenos e rudimentares para pescar com redes que eram arrastadas ao longo dos fundos das águas rasas da região. A cutuca é uma importante técnica de pesca tradicional ainda em uso (embora em escala muito limitada). Os pescadores empurram troncos, galhos e gravetos para a areia ou lama do fundo do lago ou rio, não longe da costa, formando um *habitat* convidativo para os peixes. Depois de certo número de dias ou semanas, o pescador retorna à cutuca e a cerca com uma

rede para capturar os peixes que se reuniram. Os pescadores de Quixaba relatam que, embora as cutucas estejam localizadas na água, uma área considerada propriedade de todos os moradores, aqueles que pescam na área reconhecem os direitos exclusivos de cada construtor de armadilha.

Quixaba era essencialmente uma península limitada pelos rios Quitungute e Iguaçu (ou Açu), com fácil acesso ao grande Mar de Boa Vista. Esse sistema estuário recebeu águas da Serra do Imbé por meio do Rio Imbé, da Lagoa de Cima, da Lagoa Feia e de muitos outros cursos de água, lagos e lagoas. Tanto a literatura quanto os moradores locais destacam um importante aspecto do rio Iguaçu (mais tarde conhecido como Lagoa do Açu) durante esse período; ou seja, que uma barreira de praia se formaria a cada inverno na Barra do Açu durante a estação seca, mas que em toda época chuvosa altos níveis de água faziam o rio transbordar no oceano, corroendo a barreira (Figura 2). Os moradores afirmaram que esse processo cíclico dinâmico era importante para regular a salinidade da água e permitir a entrada de peixes, camarões e caranguejos do oceano, promovendo a saúde e a reprodução de várias espécies-chave.

Figura 2 – Recursos hídricos na região de Quixaba



Fonte: Elaborada pelos autores.

Mudanças no uso da terra, resultados e expectativas do usuário

Mais tarde, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), começou a executar projetos de recuperação de terras afetando os recursos naturais na região de Quixaba. Entre 1940 e 1960, o DNOS construiu 1.300 km de canais, diques e comportas para drenar áreas alagadas no município de Campos dos Goytacazes, efetivamente bloqueando o rio Iguaçú de sua nascente. Como consequência, quantidades significativamente menores de água doce fluíram para o estuário de Boa Vista/Iguaçu, e a água que veio do rio Paraíba do Sul (uma fonte de água mais poluída) fluuiu para o sudoeste em vez do nordeste, como antes. Os moradores viram os níveis dos rios e pântanos caírem e as águas tornarem-se mais salinas

devido à redução do influxo de água doce. Como as brechas no cordão arenoso se tornaram raras, os moradores começaram a chamar seu antigo rio Iguaçu de “Lagoa do Açú”.

Usando eventos síncronos, os interlocutores mais antigos estimaram que Quixaba passou a estar conectada à rede elétrica em torno dos anos de 1960 e, a partir daí, as casas logo começaram a se agrupar perto das linhas de alta tensão na estrada principal. Além disso, as pessoas gradualmente começaram a substituir as bombas manuais de água pelas bombas elétricas. É importante notar que, até o momento, a região não tem sistema comunitário de abastecimento de água e que o povo da comunidade bombeia a água subterrânea do lençol freático para todas as necessidades domésticas, comerciais e agrícolas. Lubatti (1979) escreveu que, durante a década de 1970, um grupo de agricultores mais jovens estavam fazendo uso extensivo de irrigação motorizada em suas plantações, uma prática criticada pelos membros mais velhos da família e vizinhos. Durante o presente trabalho, os moradores disseram que os agricultores também começaram a usar fertilizantes químicos durante os anos 1970 e 1980, produtos amplamente aplicados na região durante o período do estudo.

Em 2006, o incorporador Eike Batista e o governador do Rio de Janeiro anunciaram a construção do Complexo Portuário do Açú (CPA) em uma região agrícola escassamente povoada, a 11 km de Quixaba. Quando a construção foi concluída, em 2014, o CPA tinha um canal de navegação artificial de 6,5 km, um estaleiro e instalações para armazenamento, processamento, carregamento e descarregamento de minério de ferro, petróleo bruto, bauxita e outros materiais. Isso inclui o terminal de filtragem do mineroduto de 529 km Minas-Rio, com capacidade de transporte anual de 26,5 milhões de toneladas de minério de ferro. O CPA foi promovido como o maior complexo portuário industrial da América Latina, ocupando 902 km², e avaliado em 3,7 bilhões de dólares americanos (MARTINS, 2012).

Durante a fase de construção do CPA, a partir de 2007, muitos moradores de Quixaba conseguiram empregos como motoristas de caminhão, operadores de bombas, oleodutos e trabalhadores da construção civil e seguranças. Quando se tornou operacional, no entanto, muitos desses moradores foram demitidos ou desistiram devido às difíceis condições de trabalho, e apenas cinco moradores ainda trabalhavam no CPA em 2016. Nas palavras de um morador de 34 anos, “Quando o Porto veio, muitas pessoas que nem sabiam ler conseguiam bons empregos lá. Mas agora, nem mesmo aqueles [de Quixaba] formados podem conseguir emprego”. Uma mulher de 39 anos acrescentou: “Quando eles precisavam do trabalho duro, conseguiam pessoas daqui. Mas agora que eles querem pessoas instruídas, eles conseguem pessoas de outras regiões”. Os moradores relataram observar uma migração significativa de candidatos a emprego de outras regiões do Brasil para o município de São João da Barra, juntamente com o aumento do valor da propriedade e os custos de vida. Várias empresas do CPA construíram e alugaram instalações temporárias e permanentes nas comunidades do Açú, de Pipeiros e na cidade de São João da Barra.

A primeira unidade de processamento de peixe (frigorífico) de Quixaba surgiu em 2011 e nos quatro anos seguintes os moradores construíram mais três. Estes eram pequenos, rudimentares, de propriedade local, equipados com câmara fria e áreas para pesagem, limpeza e embalagem de peixe. Os interlocutores disseram que essas instalações tiveram impacto na pesca da área porque, enquanto anteriormente os pescadores só capturavam o que podiam comer ou vender rapidamente, agora sabiam que podiam vender todos os peixes diretamente para os donos do frigorífico, incluindo os pequenos que deveriam ser devolvidos à água. Durante o trabalho de campo deste estudo, os moradores relataram que as pescarias de Quixaba continham apenas ciclídeos perolados, acará preto, traíra, marobá e saúba e que as taxas de captura e o tamanho dos peixes haviam caído drasticamente. Por isso, em 2014, alguns proprietários de frigoríficos passaram a enviar tripu-

lações de pesca para outros lagos e rios de água doce em municípios vizinhos, notadamente a Lagoa Imboassica, em Macaé, e compravam peixes de pisciculturas. Além de obter, processar, congelar e empacotar peixes, os operadores do frigorífico transportavam o produto de carro, vendendo-o a restaurantes, lojistas e supermercados a 150 km de Quixaba.

Os interlocutores afirmaram que o surgimento dos frigoríficos em Quixaba coincidiu com os impactos relacionados à construção do CPA. Eles relataram que o lago Iquipari, adjacente aos terrenos do CPA, havia sido contaminado por uma substância química não identificada e que suas áreas florestais haviam sido destruídas. “Agora [o lago] nem tem peixe. Os jacarés e a taboa estão todos mortos!”, disse um pescador de 53 anos. Os moradores reclamaram que a Prumo, empresa responsável pela construção e gerenciamento do CPA, havia erguido cercas que restringiam o acesso de moradores locais à Lagoa de Iquipari. Um ou dois anos antes de o trabalho de campo ser realizado, eles disseram que era possível ter acesso ao lago e pescar nos finais de semana mostrando um documento com foto, mas que, no início de 2016, a empresa havia declarado a área completamente fora do alcance do público. Os participantes do grupo focal especularam que a Prumo havia promulgado essa política para ocultar a degradação ambiental que teria ocorrido lá.

A maioria dos moradores de Quixaba também acreditava que o CPA era responsável por outras formas diretas e indiretas de impacto ambiental. Um pequeno agricultor de 52 anos, chamado Heraldo, disse que, após a construção do CPA, seus rendimentos agrícolas caíram significativamente. Ele relatou que os ventos predominantes do sudoeste levaram grandes quantidades de areia do CPA para a região de Quixaba durante o período de sua construção. “Agora não posso plantar nada. Tudo o que eu planto falha. Eu perfurei três poços mais profundos que seis metros, mas a água é salgada”, disse ele. Seus maxixes brotavam e começavam a crescer, atingindo cerca de 20 cm de altura, ponto em que as folhas secavam. Um engenheiro

que visitou a plantação informou que as plantas estavam exibindo sintomas de contaminação salina.

O primeiro autor do presente estudo observou outros casos “inexplicáveis” de colheita mal sucedida, incluindo a de um grande campo de maxixe localizado ao lado da casa alugada para observação participante. Da mesma forma, muitos moradores relataram a inédita salinização nos rios e lagos e sustentaram que esses níveis afetaram a riqueza, o tamanho e a distribuição da flora e da fauna local. Um pescador de 43 anos disse: “No passado, costumávamos nos aproximar da ponte Maria Rosa. Agora quantos quilômetros precisamos ir para encontrá-la [taboa]? É porque a taboa não aguenta sal”. As florestas de mangue, por sua vez, haviam se espalhado mais a montante devido à sua maior tolerância à água salgada. Todos contatados durante o estudo relataram níveis baixos de água nas áreas úmidas, e muitos acreditavam que a proliferação de aguapé (*Eichhornia*) nos rios e canais estava restringindo ainda mais a entrada de água doce nas áreas úmidas perto de Quixaba, bem como restringindo o acesso aos peixes. Muitos estavam zangados porque alguém estava queimando grandes quantidades de taboa, presumivelmente para expulsar os roedores escondidos entre eles quando caçavam. No entanto, nas palavras de um pescador, “Taboa só queima quando não há água!” Durante a reunião do grupo focal, uma mulher apresentou um vídeo pelo celular mostrando um homem cortando taboa em um leito seco. Os participantes dos grupos focais justificaram o seu espanto com esse vídeo, explicando que “a taboa cresce apenas na água!”. Muitos dos residentes que falaram no grupo focal expressaram preocupação de que num, futuro próximo, as águas subterrâneas não seriam mais adequadas para consumo humano, ou poderiam desaparecer completamente. Um homem de 57 anos disse: “No passado, você perfurava três metros e conseguia água. Hoje, você tem que descer sete, oito, nove metros”. Ele continuou: “Do jeito que as coisas estão indo, no ano que vem o sal [água salgada] vai chegar aqui...O que você pode fazer com água salgada? Este lugar não vai existir”.

Em 2012, autoridades do Estado do Rio de Janeiro anunciaram a criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu (PELAG). O PELAG é composto por 8.251 hectares e inclui todo o Lago do Açu e o estuário da Boa Vista. Uma Unidade de Conservação Integral (UC), o PELAG foi designado como uma área protegida destinada à conservação, pesquisa e educação, a partir da qual a remoção ou alteração de quaisquer recursos naturais seria proibida por lei. O PELAG resultou como uma estipulação no processo de licenciamento ambiental do CPA, quando as autoridades exigiram que a LLX, a antiga empresa controladora do CPA, fornecesse ao PELAG financiamento inicial e operacional como medida de compensação ambiental. As autoridades, no entanto, não conseguiram dialogar com os moradores locais. De acordo com o Presidente da Associação de Pescadores e Moradores de Quixaba, um representante do INEA, órgão ambiental estadual, informou-o de que a pescaria só seria permitida para pescadores locais registrados que obtivessem uma licença de pesca especial. No entanto, já que essas licenças seriam fornecidas pelo INEA uma única vez e sem a possibilidade de substituição para casos de perdas, elas representam, na criação do CPA, uma política de exclusão cadenciada dos pescadores ativos. Durante o trabalho de campo deste estudo, a maioria dos moradores de Quixaba nunca tinha ouvido falar do PELAG e demonstrou indignação ao saber sobre o projeto. Um membro do grupo focal exclamou: “Olha só! Um lugar que era nosso. Ninguém nem conhecia. Tem os recursos nossos e agora eles vêm e fazem isso?”.

Durante a observação participante, o CPA e o governo do Estado do Rio de Janeiro estavam experimentando crises financeiras e de liquidez severas, respectivamente, levando a cortes no orçamento que prejudicaram a capacidade do INEA de administrar o PELAG. No entanto, nesse período, houve conflito entre os funcionários florestais do INEA e os moradores de Quixaba. No final de 2015, fortes ondas destruíram uma estrada não pavimentada, economicamente importante, do PELAG, que liga Quixaba à comunidade do Farol de São Tomé. Como as autoridades públicas não

tomaram nenhuma providência para repará-la, os moradores se dispuseram com recursos próprios, equipamentos e máquinas para a execução do aterro e começaram a fazer um desvio pela restinga arenosa. Agentes do INEA ordenaram que a construção parasse, ameaçando prender qualquer pessoa que desafiasse a ordem. Os moradores interromperam o trabalho, mas retornaram nas madrugadas seguintes e concluíram o reparo no período de quatro dias. Além disso, em outras ocasiões, os agentes do INEA confiscaram redes de pesca, aplicaram multas relacionadas com a pesca e ordenaram a remoção de plantações e edifícios próximos de rios e lagoas. Em uma ocasião, também em 2015, os moradores queimaram pneus em protesto na única estrada que leva a Quixaba, impedindo a saída dos agentes do INEA.

Discussão

Os dados apresentados acima deixam clara a dependência histórica da comunidade de Quixaba em relação aos recursos naturais, como água, peixe e taboa. Julgando que os moradores os consideravam propriedade de todos que vivem em Quixaba, esses recursos representam recursos de uso comum (RUCs).

Por sua vez, os resultados do presente estudo estão repletos de exemplos de mudanças tecnológicas e sociais relacionadas a uma expansão de influências decorrentes de um aumento na complexidade escalar. De acordo com os residentes de Quixaba, a decisão de construir uma rede de 1.300 km de canais, diques e comportas pelo DNOS a partir de 1940 afetou significativamente o sistema de zonas úmidas costeiras porque essas obras transformaram o antigo rio Iguaçú em uma lagoa, bloqueando-o dos influxos de água doce. Neste caso e em outros discutidos abaixo, o conhecimento ecológico local dos moradores é apoiado pela literatura científica, já que essa modificação essencialmente transformou-o de um sistema de fluxo contínuo que recebe influxos de água doce e pulsos de inundação da água da chuva para um sistema terminal caracterizado

principalmente por recarga e descarga, entre águas superficiais e subterrâneas (JOLLY *et al.*, 2008). Além disso, enquanto Bayley (1991) relatou uma correlação direta entre a perda de pulso de inundação e a diminuição da produção de peixes multiespecíficos em várzeas ribeirinhas, outro autor estendeu a relação entre pulsos de inundação e diversidade de espécies para outros tipos de áreas úmidas (MIDDLETON, 2002). Além disso, a variabilidade do nível de água sazonal influencia positivamente os ciclos ambientais relacionados à reprodução de peixes (GOMES; AGOSTINHO, 1997) e recrutamento e alimentação (GOULDING, 1980). Finalmente, a transformação de um regime hidrológico de escoamento em um regime terminal tem sido associada ao aumento da salinidade, um processo que tende a reduzir a riqueza de espécies e a diversidade global de áreas úmidas (NIELSEN *et al.*, 2003).

É importante reconhecer que os projetos de obras realizados pelo DNOS não só promoveram os interesses dos atores regionais, estaduais e nacionais em detrimento dos atores locais, mas refletiram uma tendência global do período. Por um lado, a economia do Brasil durante a década de 1940 ainda não havia se transformado completamente em uma economia industrializada e a política econômica governamental ainda refletia uma mentalidade resultante de uma dependência secular da produção de cana-de-açúcar. De fato, as autoridades rotineiramente aclamavam a cana-de-açúcar como uma ferramenta para promover a industrialização, e o programa federal Pró-Álcool fomentaria a produção de milhares de automóveis movidos a etanol de cana-de-açúcar poucas décadas depois. Os formuladores de políticas e proprietários de terras consideravam, portanto, grandes áreas inundadas improdutivas. Por outro lado, de acordo com Martin e Carvalho (2015), as autoridades brasileiras estavam usando os projetos de obras públicas realizados pela *Tennessee Valley Authority* (TVA) nas regiões do sul dos Estados Unidos na década de 1930 como um modelo de estímulo econômico. Tal como a TVA, os projetos do DNOS foram publicamente promovidos por meio da criação de emprego e de narrativas de

erradicação da malária. Enquanto as intervenções alterando o uso de solo em Campos dos Goytacazes reduziu drasticamente o influxo de água doce livre de nitrato em um complexo significativo de rios e zonas úmidas, contribuindo para sua degradação, considerações econômicas mais amplas e de saúde pública efetivamente suplantaram os interesses relacionados à pesca de subsistência existente e a agricultura de pequena escala praticada na região de Quixaba.

As mudanças relacionadas à agricultura e à pesca também refletem a introdução de novas tecnologias e a nova interação de Quixaba com os mercados regionais. No caso da agricultura, a eletricidade e as bombas motorizadas surgiram por volta de 1960; menos de vinte anos depois, a geração mais jovem estava fazendo uso extensivo de irrigação na região (LUBATTI, 1979). Durante o presente estudo, todas as plantações observadas eram irrigadas, muitas vezes por mais de 6 horas por dia durante o período de insolação máxima, corroborando com o estudo de Burla *et al.* (2015), cujos resultados indicavam que 98% dos agricultores da região de Quixaba irrigavam suas lavouras. A irrigação é responsável por 72% do consumo de água no Brasil (ALVES, 2016). Guru e Horne (2001) documentaram o esgotamento das águas subterrâneas por irrigação até vinte vezes mais rápido que as taxas de recarga no Aquífero Ogallala em Oklahoma, EUA. O uso de irrigação intensiva tem sido associado à tendência de cultivar culturas com maiores demandas hídricas (HORNBECK; KESKIN, 2011), acelerando ainda mais o uso de água subterrânea (BARLOW, 2003). O esgotamento das águas subterrâneas reduz a descarga para córregos, pântanos e estuários costeiros. Pequenas quantidades de sal contidas nas águas de irrigação tendem a acumular-se ao longo do tempo, levando à potencial contaminação salina de solo e corpos d'água (GOULDIE, 1990), um processo que Marouelli *et al.* (2011) afirmam intensificar-se em regiões áridas e semiáridas, como a restinga de Quixaba. Os sintomas relacionados com as perdas nas colheitas de maxixe constatados no presente estudo são consistentes com os que

estão associados com o estresse salino (ZHU, 2007; OLIVEIRA *et al.*, 2013).

Burla *et al.* (2015) descobriram que 95% dos agricultores estavam usando fertilizantes químicos em Mato Escuro e Água Preta, duas das comunidades vizinhas de Quixaba, o que é consistente com os resultados do estudo, indicando o uso de fertilizantes em praticamente todos os campos da região de Quixaba. Como o uso de fertilizantes sintéticos substituiu a prática mais tradicional de espalhar a cobertura orgânica em torno das plantas, uma técnica que pode reduzir a evapotranspiração 50-80% (ALLEN *et al.*, 1998), o uso de fertilizantes pode estar relacionado aos resultados da irrigação agrícola intensiva e uso elevado de águas subterrâneas. O uso de fertilizantes tem sido associado à proliferação de aguapé e eutrofização e ao assoreamento de cursos d'água via escoamento superficial (VILLAMAGNA; MURPHY, 2010), processos observados durante o presente estudo. Finalmente, segundo Viana *et al.* (2001), o uso de fertilizantes causa alterações químicas no solo agrícola inibindo a absorção de nutrientes, um resultado que pode levar a uma espiral ascendente no uso de fertilizantes (GOUDIE, 1990).

Os resultados do estudo indicam um processo de aumento e generalização da salinização do complexo de terras e zonas úmidas na região de Quixaba. Estudos científicos relataram a intensificação da intrusão de água do mar natural em aquíferos costeiros através da extração de água subterrânea, resultando potencialmente na contaminação salina de aquíferos (WERNER *et al.*, 2013). Cruz *et al.* (2006) e Barcelos *et al.* (2011) encontraram evidências de intrusão de água salgada em dois aquíferos do Sudeste do Brasil, possuindo condições geológicas semelhantes às do Aquífero Emborê da área de estudo; isto é, aquíferos não confinados cercados por materiais altamente porosos, arenosos, localizados sob florestas de restinga.

Embora o presente estudo tenha documentado o uso intensivo e disseminado da irrigação de culturas com água subterrânea, a presença do CPA aumentou significativamente o potencial de contaminação salina por meio de intrusão marinha na região. De acordo com seu relatório de impacto ambiental (ECOLOGUS, 2011), o projeto do CLIPA exigia o uso de 10m³ de água por segundo, ou, aproximadamente, o equivalente a uma cidade brasileira de 2,8 milhões de pessoas, e que essa água seria fornecida pelo rio Paraíba do Sul. No entanto, como a construção do aquiduto de abastecimento nunca terminou e o CPA não estava autorizado a receber água da CEDAE, a concessionária local de São João da Barra, todos os requisitos hídricos operacionais do CPA são atendidos exclusivamente por meio do bombeamento de água do Aquífero Emborê. Portanto, a reconfiguração escalar da região da área de estudo, caracterizada pela introdução de pressões e influências refletindo os interesses de diversos grupos sociais regionais, nacionais e globais em uma área que anteriormente não recebia nenhuma assistência ou interferência externa, afetou seus recursos naturais. O fato de o CPA estar utilizando quantidades significativas de água do aquífero e interagindo com a paisagem aquática de Quixaba é consistente com os dados obtidos neste estudo; a saber, que o lençol freático está caindo, rios e lagoas estão em perigo de secar, e um processo generalizado de salinização está em andamento.

Além disso, outros aspectos da construção do CPA podem ter exacerbado esse processo. Os trabalhadores dragaram 44 milhões de toneladas métricas de areia oceânica e bombearam para o continente com água salgada como material de aterro; mais tarde, escavaram 65 milhões de toneladas de material continental para formar um canal de navegação de 6,5 km ligado ao Oceano Atlântico (ECOLOGUS, 2011). Durante a construção, pelo menos um derramamento conhecido resultando em contaminação salina dos recursos de água doce ocorreu, levando a uma multa de aproximadamente US \$ 400.000 para os desenvolvedores (HOFFMANN, 2013). Além da remoção de grandes quantidades de areia oceânica, o projeto do

CPA previa a construção de um terminal marítimo composto por um cais de quebra-mar de três quilômetros e dois molhes de um quilômetro protegendo o canal de navegação. Os resultados deste estudo indicam que, ao longo de um período de três anos após a sua conclusão, a acreção dos sedimentos de praia ocorreu no lado ascendente dessas estruturas, acompanhada por erosão no lado de descida, condições consistentes com as mudanças de padrão de sedimentação reconhecidas resultantes de construção de barreira (VAIDYA, KORI; KUDALE, 2015). Como Werner *et al.* (2013) e outros observaram, os processos hidrogeológicos costeiros são extremamente complexos, dificultando as tentativas de identificar os fatores controladores relacionados à salinidade. No entanto, é razoável concluir que a construção em grande escala na interface continente-oceano e a resultante modificação da morfologia costeira relacionada ao CPA podem ter gerado um impacto significativo na salinidade da paisagem aquática em questão, especialmente por meio de processos amplamente reconhecidos como deposição superficial e escoamento de contaminantes salinos e intrusão de água subterrânea pela água do mar.

Alterações no tecido social da região também têm influenciado os padrões de uso relacionados aos RUCs de Quixaba. Os dados etnográficos do presente estudo indicam uma população de 100-150 habitantes na comunidade em 1950, enquanto que, de acordo com Oliveira (2012), Quixaba tinha uma população de 500 habitantes em 2012. Assim, a taxa de crescimento da comunidade nesse período foi de pouco mais de 300%, proporcional ao crescimento da população total do Brasil, que aumentou de 52 milhões para 194 milhões no mesmo período. Regionalmente, no entanto, a instalação do CPA criou expectativas de um aumento dramático da população. Antes do início da construção, os proponentes do projeto fizeram declarações públicas prevendo a criação de 50.000 empregos, diretos ou indiretos, um número superior a toda a população do município de São João da Barra. Mais de oito anos depois, no entanto, os moradores acreditavam que o número real de empregos

criados era significativamente menor, e o presente estudo encontrou evidências de conflito entre residentes locais e trabalhadores migrantes nesses empregos. Além disso, os resultados mostram que o ressentimento expressado por muitos residentes sobre o estímulo econômico não cumprido afetou negativamente as relações sociais que sustentam o uso dos RUCs na região, especialmente depois que legisladores municipais e estaduais aprovaram rápida e sub-repticiamente legislação eminente para remover mais de 2.000 proprietários de terras da região para a instalação do CPA em 31 de dezembro de 2008 (PEDLOWSKI, 2013; ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 2011). Durante a observação participante do estudo, muitos moradores relataram que o uso de drogas e as taxas de criminalidade na região aumentaram após a chegada do CPA. Eles expressaram a preocupação de que sua região pudesse se tornar “outro Macaé”, uma referência à cidade próxima que experimentou aumentos rápidos na população, o surgimento de favelas, o crime urbano, a segregação espacial e a degradação dos recursos naturais resultantes do desenvolvimento da exploração de petróleo (SANTAFÉ, 2011).

Segundo Ostrom *et al.* (1999, p. 279), a governança efetiva dos RUCs requer um alto grau de confiança entre os usuários, afirmando que “grupos de pessoas que podem se identificar são mais propensos do que grupos de estranhos para desenvolver confiança, reciprocidade e a ter reputação para construir normas que limitam uso”. Os interlocutores do presente estudo descreveram o sistema de cutucas no qual os moradores se abstiveram de “roubar” os peixes contidos nos *habitats* construídos por outros usuários em uma lagoa de uso comum perto de Quixaba, uma prática que funcionou efetivamente por gerações. Além disso, Ostrom *et al.* (1999) enfatizaram a necessidade de autonomia dos usuários de RUCs no desenvolvimento e na aplicação de regras, bem como um compromisso com a sustentabilidade futura dos recursos, ao mesmo tempo em que apontaram para os desafios à governança efetiva colocados por sistemas grandes e complexos. Em contraste, no entanto, ao se fa-

lar sobre a criação do PELAG, um esquema de reconfiguração de cima para baixo que afeta o uso e o gerenciamento dos recursos hídricos de Quixaba, um líder da comunidade disse: “Quase ninguém ouviu falar desse projeto. Eles nunca fizeram reunião aqui para explicar isso”.

De acordo com os resultados do presente estudo, enquanto grupos de usuários locais geriram com sucesso seus recursos naturais por mais de um século, a qualidade e a quantidade desses recursos estavam diminuindo durante o período do estudo. Além disso, o estudo encontrou evidências de que as expectativas de migração humana extensiva, mudanças tecnológicas (bombas motorizadas, fertilizantes sintéticos e veículos automotores), construção em larga escala e uso em escala industrial dos recursos naturais alteraram as relações socioambientais o suficiente na região para minar as capacidades de recuperação dos seus RUCs. Ao mesmo tempo, o estudo obteve resultados indicando que as condições recém-criadas ajudaram a corroer a crença de que todos os usuários respeitariam as normas de conduta destinadas a preservar os RUCs e enfraqueceriam a autoridade das partes interessadas locais. Especificamente, essas condições incluíam a chegada de atores desconhecidos e a transferência de processos de tomada de decisão para locais de acesso restritos e distantes, bem como a criação de novos arranjos institucionais, como o PELAG. Com relação a outro tipo de recurso comum, um morador de Quixaba declarou: “[na época] eles prometeram que os empregos seriam para a comunidade. Agora, os empregos são para pessoas de fora e os moradores da comunidade não têm nenhum”. Assim, é provável que o não cumprimento de acordos e a percepção de falsas narrativas expressas no início da implantação do CPA tenham contribuído para a desconfiança dos moradores locais em relação ao complexo enquanto minando regras de conduta existentes que ajudaram a manter a saúde dos sistemas naturais. Esse cenário é consistente com análises que atribuem à criação de áreas de conservação brasileiras a mudanças na conduta do usuário local, caracterizadas

pela superexploração de recursos, muitas vezes decorrente da crença de que a comunidade local foi permanentemente desapropriada da área em questão (ARRUDA, 1999). O ponto aqui é que mudanças nas expectativas e percepções dos usuários podem produzir resultados reais, afetando os RUCs que eles gerenciam.

Fairhead *et al.* (2012) discutiram um fenômeno em que poderosos atores reconfiguram as relações de poder para se apropriarem de ambientes naturais. Essa abordagem pode oferecer uma visão sobre os resultados do presente estudo, especialmente quando se reconhece que alterações nas relações de poder nesse contexto reconfiguram e multiplicam simultaneamente as esferas de influência e interesses que afetam os sistemas socioambientais em questão. Este é um ponto importante a ser considerado, pois traz implicações para a formulação de políticas destinadas a promover a sustentabilidade dos ecossistemas naturais. Embora a abordagem RUC seja útil para reconhecer que mudanças em recursos, tecnologia e grupos de usuários podem afetar a integridade de uma área de recursos de uso comum, é necessário reconhecer que grupos de usuários podem ser aqueles que exploram os recursos de maneiras não imediatamente óbvias e efeitos podem apresentar variação temporal e/ou espacial. Essa exploração pode assumir a forma de uso clandestino de grandes quantidades de água de aquíferos dentro do território de um enclave industrial e a drenagem de terras para cultivo de cana-de-açúcar, como no presente estudo. Além disso, como o uso de recursos naturais pode assumir formas ainda mais complexas e ocultas, como quando as mercadorias contêm água embutida (ALLAN, 1996) e empresas de investimento comercializam créditos ecológicos lucrativos (SMITH, 2007), identificar todos os grupos de usuários relevantes pode ser uma tarefa difícil. O ponto crucial é que a transição de um esquema de RUC sustentável para um insustentável pode envolver não apenas os tipos de mudança facilmente discerníveis descritos acima, como quando mais pessoas estão pescando em um dado lago, mas mudanças envolvendo transformações de escala, que inevitavelmente geram desigualdades de

poder. Portanto, esforços sistemáticos para elucidar ou limitar alterações dinâmicas de poder e escala devem formar uma parte importante de qualquer política bem-sucedida envolvendo o gerenciamento de RUC.

Considerações finais

A observação participante do estudo e as interações dos grupos focais revelaram perdas contínuas na abundância e riqueza de espécies no rio e lagoa de uso comum, acompanhadas pela diminuição da produtividade agrícola nos arredores de Quixaba. Como a pesca, a tecelagem de esteiras de taboa e a produção agrícola são as três fontes de renda mais importantes para a comunidade, essas mudanças criaram dificuldades para os moradores locais. Aqueles contatados durante o estudo acreditam que a intervenção de recuperação de terras alterando o regime hidrológico das áreas úmidas locais tem sido uma das principais causas de perdas de espécies e redução da produtividade das culturas, limitando o influxo de pulsos de água doce, levando ao aumento da salinização do ecossistema. No entanto, outros fatores diretamente relacionados ao CPA também podem estar causando a degradação ambiental na região. Estes incluem mudanças na morfologia costeira, a extração de grandes quantidades de água do aquífero costeiro e mudanças institucionais na governança dos recursos naturais locais por meio da criação do PELAG. Seja ou não uma relação causal entre essas mudanças biofísicas e a saúde dos sistemas naturais estudados, as mudanças nas atitudes de expectativa dos próprios usuários de RUC parecem estar exacerbando a degradação.

A teoria do recurso comum ajuda a trazer os complexos processos sociais e ambientais em foco em Quixaba, destacando a natureza correlacional-causal das mudanças na disponibilidade de recursos, uso, tecnologia e várias outras condições econômicas e sociais que afetam diretamente a saúde do ecossistema. Os impulsionadores do impacto ecológico nessa região, no entanto, estão

inseridos em processos econômicos e históricos maiores, relacionados à mudança no uso da terra. Assim, os interesses dos usuários locais de RUC foram essencialmente suplantados pelos interesses dos proprietários de terras e formuladores de políticas regionais durante o período de erradicação sistemática das zonas úmidas; muitas décadas depois, os residentes de Quixaba acreditavam que eles foram desapossados de seus recursos por desenvolvedores, empreendedores e políticos regionais e globais durante o planejamento do CPA. Os autores afirmam que as lições fornecidas pelo presente estudo também se aplicam a outros sistemas de uso comum. Portanto, uma análise significativa do planejamento e da dinâmica de RUC deve considerar que, devido à complexidade inerente aos sistemas de RUC, as percepções e atitudes do usuário podem ou não estar relacionadas às condições reais, mas que essas atitudes podem afetar esses recursos de maneiras reais. Além disso, especialmente quando a dinâmica hidrológica desempenha um papel-chave, o planejamento e a análise devem transcender os fatores escalares e temporais imediatos e considerar as desigualdades de poder entre os diversos grupos sociais.

Referências

- ALLAN, J. A. Water use and development in arid regions: Environment, economic development and water resource politics and policy. **Review of European Community & International Environmental Law**, v. 5, n. 2, p. 107-115, 1996.
- ALLEN, R. G. *et al.* **Crop evapotranspiration: Guidelines for computing crop water requirements**. Irrigation and Drainage Papers, 56. Rome: FAO: 1998, 328 p.
- ALVES, R. **Acordo estimula uso racional da água em indústrias**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=13073 . Acesso em: 5 jan. 2017.
- ARRUDA, R. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, n. 5, 2 sem., p. 79-92, 1999.
- ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS. **Relatório dos impactos socioambientais do Complexo Industrial-Portuário do Açú**. Rio de Janeiro: ABG: 2011, 57 p.

- BARCELOS, M. E. *et al.* Influência do solo e do lençol freático na distribuição das formações florísticas nas areias reliquias do Parque Estadual Paulo César Vinha, ES, Brasil. **Natureza on line**, v. 9, 2011, p. 134-143.
- BARLOW, P. **Ground water in freshwater-saltwater environments of the Atlantic Coast**. Circular 1262. US GEOLOGICAL SURVEY: 2003, 113 p.
- BAYLEY, P. B. The flood pulse advantage and the restoration of river-floodplain systems. **Regulated Rivers: Research & Management**, v. 6, n. 2, p. 75-86, 1991.
- BURAWOY, M. **The extended case method**. Berkeley, CA: University of California Press, 2009.
- BURLA, R. *et al.* Caracterização dos aspectos socioeconômicos e do processo produtivo agrícola dos produtores rurais da microbacia do Rio Doce, São João da Barra, RJ. **Vértices**, v. 17, n. 1, p. 149-162, 2015.
- CAETANO, L. C. **Água subterrânea no município de Campos dos Goytacazes (RJ): uma opção para o abastecimento**. (Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.
- CÔTÉ-ARSENAULT, D.; MORRISON-BEEDY, D. Practical Advice for Planning and Conducting Focus Groups. **Nursing Research**, v. 48, n. 5, p. 280-283, 1999.
- CRUZ, A.; SILVA JR, G. C.; MEDEIROS ALMEIDA, G. Modelagem hidrogeoquímica do aquífero freático da restinga de Piratininga, Niterói-RJ. **Águas Subterrâneas**. Curitiba, PA: ABAS, 2006.
- DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. The struggle to govern the commons. **Science**, v. 302, n. 5652, p. 1907-1912, 2003.
- ECOLOGUS. **Relatório do impacto ambiental das infraestruturas do Distrito Industrial de São João da Barra**. Rio de Janeiro, 2011.
- FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. Green Grabbing: A new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.
- GOMES, L.; AGOSTINHO, A. Influence of the flooding regime on the nutritional state and juvenile recruitment of the curimba, *Prochilodus scrofa*, Steindachner, in upper Paraná River, Brazil. **Fisheries Management and Ecology**, v. 4, n. 4, p. 263-274, 1997.
- GOUDIE, A. **The Human Impact on the Natural Environment**. 3rd. Cambridge, MA: The MIT Press, 1990.
- GOULDING, M. **The fishes and the forest: explorations in Amazonian natural history**. Berkeley: Univ of California Press, 1980. ISBN 0520041313.
- GURU, M.; HORNE, J. The Ogallala Aquifer. **Transactions on Ecology and the Environment**, v. 48, 2001.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HOFFMANN, S. **Empresa OSX é punida por danos ambientais em São João da Barra**. 2013. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibe-conteudo?article-id=1432813>. Acesso em: 3 out. 2016.

- HORNBECK, R.; KESKIN, P. **The evolving impact of the Ogallala Aquifer: Agricultural adaptation to groundwater and climate.** National Bureau of Economic Research, 2011.
- JOLLY, I. D.; MCEWAN, K. L.; HOLLAND, K. L. A review of groundwater–surface water interactions in arid/semi-arid wetlands and the consequences of salinity for wetland ecology. **Ecohydrology**, v. 1, n. 1, p. 43–58, 2008.
- LAMEGO, A. R. **O homem e o brejo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- LUBATTI, M. R. S. **O folclore na vivência atual de Açú, Marreca e Quixaba (Campos, RJ).** São Paulo: Editorial Livramento, 1979.
- MAROUELLI, W. A. *et al.* Manejo da água de irrigação. *In*: SOUSA, V. F.; MAROUELLI, W. A., *et al.* (Eds.). **Irrigação e fertirrigação em fruteiras e hortaliças.** Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011, p. 158–232.
- MARTIN, A. M.; CARVALHO, L. D. Entre a doença e “progresso”: Considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária (1933–48). **Di-mensões**, v. 34, p. 280–306, 2015.
- MARTINS, D. LLX prevê operação do Porto de Açú no 1º semestre de 2013. **Empresas**, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/2936510/llx-preve-operacao-do-porto-de-acu-no-1>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- MIDDLETON, B. A. **Flood pulsing in wetlands: restoring the natural hydrological balance.** New York: John Wiley & Sons, 2002. ISBN 0471423238.
- NIELSEN, D. L. *et al.* The effects of salinity on aquatic plant germination and zooplankton hatching from two wetland sediments. **Freshwater Biology**, v. 48, n. 12, p. 2214–2223, 2003.
- OLIVEIRA, E. L. **Monitoramento de impactos socioeconômicos na área de influência do Complexo Logístico Industrial do Porto do Açú: Campos dos Goytacazes e São João da Barra.** Edital Universal. Campos dos Goytacazes, 2012.
- OLIVEIRA, F. N. *et al.* Comportamento de três cultivares de maxixe sob condições salinas. **Semina: Ciências Agrárias**, v. 34, n. 6, p. 2753–2762, 2013.
- OSTROM, E. The challenge of common-pool resources. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 50, n. 4, p. 8–21, 2008.
- OSTROM, E. *et al.* Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. **Science**, v. 284, n. 5412, p. 278–282, 1999.
- PEDLOWSKI, M. When the state becomes the land grabber: Violence and dispossession in the name of ‘development’ in Brazil. **Journal of Latin American Geography**, v. 12, n. 3, p. 91–111, 2013.
- SANTAFÉ, M. Um alerta para as cidades do pré-sal. Macaé, 2011. Disponível em: <http://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/16099/um-alerta-para-as-cidades-do-pre-sal>. Acesso em: 28 dez. 2016.
- SMITH, N. Nature as accumulation strategy. **Socialist Register**, p. 16, 2007.
- SOFFIATI, A. Chuvas e estiagens na ecorregião de São Tomé: o caso da Baixada dos Goytacazes. **Historia Caribe**, v. 10, n. 26, p. 135–173, 2015.

- VAIDYA, A.; KORI, S. K.; KUDALE, M. Shoreline response to coastal structures. **Aquatic Procedia**, v. 4, p. 333-340, 2015.
- VIANA, A. P. *et al.* Teores de Na, K, Mg, e Ca em porta-enxertos de videira em solução salina. **Scientia Agrícola**, v. 28, n. 1, p. 187-191, 2001.
- VILLAMAGNA, A.; MURPHY, B. Ecological and socio-economic impacts of invasive water hyacinth (*Eichhornia crassipes*): A review. **Freshwater biology**, v. 55, n. 2, p. 282-298, 2010.
- WERNER, A. D. *et al.* Seawater intrusion processes, investigation and management: recent advances and future challenges. **Advances in Water Resources**, v. 51, p. 3-26, 2013.
- ZHU, J. K. Plant salt stress. **Encyclopedia of Life Sciences**. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2007.

Sobre os autores

André Bohrer Marques

Médico Veterinário, Doutor em Ecologia e Recursos Naturais, Professor da Universidade Estácio de Sá – Campus Nova Friburgo, Coordenador de Núcleo da AGEVAP-UD3. E-mail: andre.bohrer@agevap.org.br.

Geraldo Márcio Timóteo

Sociólogo; Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

John Marr Ditty

Pesquisador pós-doutoral no Programa de Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Professor de Inglês. Graduação em Literatura Inglesa e Sociologia/Antropologia pela Denison University (1988). Doutorado em Sociologia Política pela UENF (2017).

Licius de Sá Freire

Médico Veterinário, Diretor Presidente do Comitê de Bacias do Rio Dois Rios, FIPERJ. E-mail: liciussf@gmail.com.

Luis Felipe Umbelino

Geógrafo. Pós-doutor em Ciência do Solo pela UFRRJ. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense. Professor e coordenador do curso de Licenciatura em Geografia do IFF.

Maria Eugênia Totti

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia Política e Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Graduação em Pedagogia (1986) e doutorado em Ecologia e Recursos Naturais (2008) pela UENF. Membro da Comissão de Mobilização para a Criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.

Maria Inês Paes Ferreira

Engenheira Química. Pós-doutora em Gestão Integrada dos Recursos Naturais pela Vancouver Island University. Professora do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense (IFF). Vice-presidente do CBH Macaé.

Mauro Macedo Campos

Economista; Pós-doutor pela Universidade Estadual de Campinas; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Natalia Barbosa Ribeiro

Doutora em Meio Ambiente, Pesquisadora e Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Governança das Águas em Bacias Hidrográficas”, Especialista em Recursos Hídricos da AGEVAP-UD3. E-mail: nataliabribeiro84@gmail.com.

Ramon Porto da Mota Junior

Gestor Ambiental, Especialista Administrativo da AGEVAP-UD3. E-mail: ramon.porto@agevap.org.br.

Roberto Dutra Torres Júnior

Doutor em Sociologia pela Humboldt Universität zu Berlin; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Valbert Schott da Silva

Engenheiro Ambiental e Sanitarista e Diretor Vice-Presidente do Comitê de Bacias do Rio Dois Rios. E-mail: vschott@hotmail.com.

Vanda Corrêa Thomé

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF/2018). Professora aposentada do IFF/Campos dos Goytacazes.

Virgínia Villas Boas Sá Rego

Socióloga, D.Sc., Docente – UCAM, Campus Nova Friburgo. Coordenadora adjunta da Câmara Técnica de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização e Diretora do CBH Macaé. Membro do Conselho Consultivo da APA estadual Macaé de Cima.

O presente livro reúne capítulos teóricos e metodológicos sobre a nova governança das águas, e capítulos sobre a estrutura e o funcionamento dos comitês das bacias do baixo Paraíba do Sul, Dois Rios (afluente do rio maior) e do Macaé-Rio das Ostras. Nem sempre a realidade hídrica foi respeitada na divisão, pois um capítulo se refere à Quixaba, localidade que está incluída no comitê do Baixo Paraíba do Sul, embora, a rigor, situe-se na bacia do sistema Iguazu, que se relaciona naturalmente com o Paraíba do Sul apenas por cursos defluentes do segundo para o primeiro.

No geral, *Governança das águas no Estado do Rio de Janeiro: eles, nós e caminhos* deverá trazer uma grande contribuição não apenas no que se refere ao espírito da Política Estadual dos Recursos Hídricos, como também às atuações de três comitês de bacias.

Arthur Soffiati



www.brasilmulticultural.org
www.facebook.com/ibramep
editora@brasilmulticultural.org