

Nilza Franco Portela
UENF; Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades

Tânia Moreira Braga
UCAM Campos; Doutora em Economia Aplicada

Conflitos federativos em gestão de recursos hídricos no Brasil: reflexões a partir do caso da bacia do rio Macaé (RJ)

Resumo

Este artigo discute os conflitos federativos implicados na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos no Brasil, a partir do estudo dos casos de sua implantação no estado do Rio de Janeiro e, em particular, na bacia do rio Macaé. A complexidade da distribuição de competências de políticas de gestão dos recursos hídricos entre os vários níveis de governo reflete-se diretamente na implementação do modelo de gestão, sob a forma de uma série de conflitos horizontais e verticais. O estudo de caso aqui realizado desnuda vários desses conflitos, alisando suas causas, manifestações, atores envolvidos e possibilidades de superação.

Abstract

This paper discusses federative conflicts in water resource management in Rio de Janeiro State and the Macaé River Basin. Competence assignment in water resource management is very complex within federalist countries. In the case of the Brazilian Federation, there are three different levels of power regulating the same territory. This is a source of a wide range of institutional conflicts. The intensity and nature of those conflicts are analyzed through the case studies of the ongoing process of implementation of the water resource management system in Rio de Janeiro State and the Macaé River Basin.

Palavras-chave gerenciamento de recursos hídricos; mudança institucional; avaliação institucional; conflitos socioambientais; federalismo.

Keywords *water resource management; social and environmental conflicts; institutional analysis; federalism; institutional change.*

ngabby@uenf.br
taniabrg@gmail.com

Introdução

O modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas adotado no Brasil foi, como é de amplo conhecimento, inspirado na experiência de um país de sistema unitário de governo, a França. A hipótese apresentada neste artigo é de que a adoção de tal gestão, inspirada em um modelo bem sucedido no contexto de um Estado unitário, trouxe consigo desafios de coordenação federativa de grande porte. Tais desafios, somados à tensão permanente entre concentração e desconcentração que vem caracterizando a federação brasileira nos últimos 20 anos, estão na origem de uma série de conflitos federativos que se transformaram em barreiras importantes ao sucesso do modelo de gestão de recursos hídricos.

Dentre os conflitos federativos aqui mencionados incluem-se tanto conflitos verticais entre as três esferas de governo – União, Estados e Municípios – quanto conflitos horizontais entre governos da mesma esfera de poder e entre estes e as organizações da sociedade civil e as organizações empresariais com assento nas instituições do sistema de gestão.

O ponto de partida da discussão aqui efetuada é a identificação de tais conflitos em casos concretos. A implantação do sistema de gestão no estado do Rio de Janeiro, especificamente na bacia hidrográfica do rio Macaé, foi investigada com profundidade para a identificação de tais conflitos.

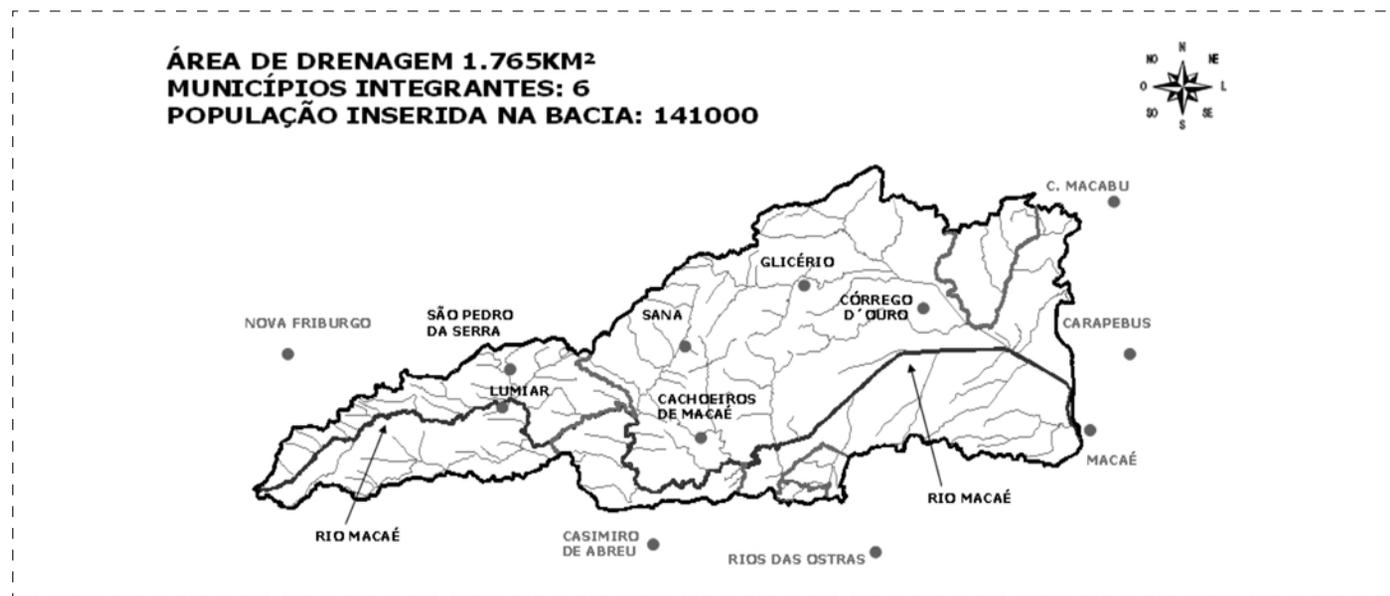
A metodologia utilizada no estudo de caso consistiu de observação direta, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. Foram acompanhadas todas as reuniões do Consórcio Intermunicipal da Macrorregião Ambiental-5 (Consórcio da Bacia do Rio Macaé) ocorridas entre abril e novembro de 2004. A pesquisa documental constou da seleção, leitura e análise de atas, relatórios, estatutos e regimento interno do Consórcio e do Comitê em estudo, bem como de toda a legislação estadual que dispõe sobre o modelo de gestão de recursos hídricos. As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com todos os agentes envolvidos na implantação do sistema de gestão na bacia do rio Macaé. A abordagem de análise centrou-se na comparação entre os ditames da lei e a dinâmica do processo propriamente dito de implantação do modelo.

A bacia do rio Macaé compreende cerca de 1.765 km² e engloba os municípios de Friburgo, Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabú e Carapebus (FIG. 1).

A bacia do Macaé foi uma das primeiras no estado do Rio de Janeiro a implementar o sistema de gestão. Esse fato está ligado, entre outras situações, à necessidade de água de qualidade para sustentação das atividades econômicas petrolíferas (principalmente para produção de energia), ao dinamismo urbano que pressiona a foz do rio Macaé e a contaminação da Lagoa de Imboassica com efluentes domésticos e industriais, e à organização política das instituições ambientalistas marcadamente presentes ao longo do processo de formação do Consórcio de Municípios, do Pró-Comitê e do Comitê da Bacia do Rio Macaé.

Apesar de possuir virtudes como a descentralização político-administrativa e a ampliação da participação da sociedade civil organizada, o modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas adotado no Brasil depara-se, em função de sua complexidade, com barreiras importantes em sua implantação e em seu funcionamento, cabendo ressaltar que ele se encontra em diferentes estágios de implantação nos diferentes estados e bacias hidrográficas.

Figura 1 Bacia do rio Macaé



Fonte: EMUHSA, 2004, p.1.

A implantação do modelo em um contexto de crise federativa traz consigo conflitos verticais e horizontais que implicam em dificuldades de grande porte para a sua efetiva implementação. Dentre os conflitos verticais destacam-se aqueles entre as instituições que dirigem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) e as diretrizes estabelecidas pela legislação federal. Dentre os conflitos horizontais destacam-se os referentes aos múltiplos interesses em torno da água dentro do território determinado pelo desenho da bacia hidrográfica, bem como os derivados da polarização das lutas no processo decisório ditado pelo modelo de democracia com base na maioria.

Dentre as dificuldades oriundas de tais conflitos ganha destaque a de conciliação do papel do Estado como ente normativo e financiador de projetos estratégicos de recuperação e preservação dos recursos hídricos com seu papel de ator envolvido em relações conflituosas na base do sistema de gestão. Também merecem destaque dificuldades relativas ao estabelecimento das competências dos entes federados, ao domínio das águas e à cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Descentralização e conflitos federativos

Os conflitos federativos que se encontram na origem de importantes barreiras à implementação do modelo de gestão de recursos hídricos provêm de uma tensão permanente entre concentração e desconcentração que caracteriza a federação brasileira nos últimos 20 anos. Por isso, cabe examinar, ainda que rapidamente, as características peculiares do processo de descentralização ocorrido em nosso país nas duas últimas décadas, exame esse que sintetiza as visões e as análises de Affonso (1997), Braga (2001) e Silva e Costa (1995) sobre o tema.

Ao longo de sua história, a federação brasileira vem alternando períodos de descentralização de recursos e poder com períodos de forte centralização. O padrão federativo brasileiro foi estabelecido através de um processo complexo de pactos políticos, por meio dos quais foram sendo estabelecidas barganhas entre os entes federativos. Tais barganhas freqüentemente carecem de transparência e não podem ser cristalizadas em normas e leis. Elas são, na verdade, o resultado de processos de dominação política e social, que se dão entre os entes federados e dentro deles e dos quais se origina uma série de conflitos. Tais conflitos são, por sua vez, o cerne da permanente tensão entre ganho e perda de autonomia por parte dos entes subnacionais e centralização e descentralização de poder e recursos.

Os anos 80 são o marco do início do processo recente de descentralização e ganho de autonomia por parte dos entes subnacionais, que se instalou como correlato do processo de democratização e ganhou reforço com a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, esse processo não é linear e tampouco unidirecional, e o ganho de autonomia por parte dos entes subnacionais vem sendo constantemente ameaçado por tensões concentradoras.

O processo de descentralização no Brasil iniciou-se pela descentralização fiscal e seguiu uma trajetória diferente daquela observada em outros países da América Latina, nos quais o processo ocorreu de cima para baixo em função de respostas da União aos desafios impostos pela crise fiscal e tributária. Já a descentralização fiscal brasileira se deu de baixo para cima, devido a pressões das unidades subnacionais, e esteve intimamente ligada ao processo de redemocratização.

Em meado dos anos 80, tínhamos governos subnacionais legítimos, democraticamente eleitos e politicamente fortes, mas financeiramente dependentes de um governo federal fraco e não-democraticamente eleito. Essa tensão entre autonomia política e dependência fiscal/financeira levou os governos subnacionais a se unirem na luta pela descentralização fiscal. Se, por um lado, o casamento ideológico entre democratização e descentralização agilizou o processo de descentralização fiscal e possibilitou ganhos de autonomia para o poder local na Constituição de 1988, por outro lado, a forma acrítica pela qual se deu tal casamento criou terreno favorável à mitificação da descentralização e colaborou para a descoordenação do processo. Isso, porque a associação automática e axiomática democracia/descentralização implicou na associação autoritarismo/coordenação nacional, o que por sua vez gerou desconfiança em relação à adoção de uma estratégia deliberada de descentralização que obedecesse a uma lógica nacional.

Sem coordenação e sem visão de conjunto, a descentralização deu-se dissociada de medidas compensatórias para reduzir os efeitos dos desequilíbrios de poder e recursos entre os diversos estados e municípios. Em um contexto de alta heterogeneidade entre os entes federados, tal descentralização descoordenada criou uma série de disparidades, que foram responsáveis pelo surgimento de conflitos federativos verticais e horizontais.

Nos anos 80 o conflito federativo brasileiro foi predominantemente fiscal/financeiro e vertical. Seu elemento central foi a disputa por recursos tributários entre os diferentes níveis de governo.

Na década de 90 o conflito federativo ganhou novas faces. Além da dimensão fiscal e financeira, adquiriu dimensões políticas e culturais. O conflito também se expandiu para

outros planos do aparelho estatal, como o setor produtivo estatal e o sistema financeiro público. Junto com a persistência do conflito vertical, da disputa entre governo central e governos subnacionais em relação a competências e receitas, emergiu o conflito horizontal, ou seja, entre entes de mesmo nível que lutavam por receitas e fontes de receitas. A tensão entre reconcentração e descentralização agravou-se nesse período. O governo central, frente à perda de recursos e poder político, implementou uma série de tentativas para recuperar tais recursos, tanto via instrumentos fiscais quanto via mudança no rumo das relações financeiras entre a União e os Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, o processo de descentralização prosseguiu em algumas áreas, com a descentralização de responsabilidades crescendo à medida que o governo central delegava atribuições às instâncias subnacionais como resposta ao agravamento de sua crise fiscal e financeira.

Conforme afirmam Azevedo e Melo (2001), a questão federativa está no cerne do conflito político no país: primeiro, em função dos limites inerentes à autonomia delegada, que é restritiva e desigual; segundo, pela dificuldade do poder central em aplicar normas que, embora plenamente adequadas ao conjunto da nação, têm o potencial de provocar mudanças estruturais que afetam diretamente os interesses particulares de determinadas unidades federadas.

O modelo de gerenciamento de recursos hídricos brasileiro privilegia a descentralização político-administrativa entre os três níveis de governo, o planejamento por bacia hidrográfica e a ampliação da participação da sociedade civil organizada. Implica portanto em forte descentralização, tanto horizontal quanto vertical. Conciliar o papel do Estado em seus três níveis e os interesses conflituosos entre estes e os diferentes atores na base do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRHI) – os Comitês de Bacias e as Agências – é o grande desafio a ser enfrentado na implantação do modelo.

Além disso, a criação de mecanismos que visem a equilibrar as diferenças, tanto entre os entes da federação como entre os diversos integrantes do SNRHI, é fundamental para garantir condições mínimas de efetividade da política e para não concentrar poder naqueles atores que em melhores condições se encontrem e, conseqüentemente, não afastar os demais do processo (KELMAN, 2004). Questiona-se, no entanto, até onde é possível avançar em tal tarefa em um contexto de descoordenação e conflito federativo.

Conflitos federativos verticais: lições do atravessamento de competências em gestão de recursos hídricos pelo Estado do Rio de Janeiro

A distribuição de competências de políticas de gestão dos recursos hídricos entre os vários níveis de governo em estados federados atinge grande complexidade, uma vez que mais de um nível de poder atua formulando e implementando políticas sobre um mesmo território, o da bacia hidrográfica. Dentre os conflitos daí originados, ganham destaque aqueles entre as diretrizes dadas pelas instituições que dirigem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) e as diretrizes estabelecidas pela legislação federal. O caso do Estado do Rio de Janeiro permite vislumbrar a dimensão e os efeitos negativos que podem surgir de tais conflitos.

Os grandes problemas enfrentados no momento no Estado do Rio de Janeiro são o atravessamento de competências do governo estadual em relação aos princípios e às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos e a morosidade por ele imposta ao funcionamento do modelo de gestão.

O Estado do Rio de Janeiro é moroso tanto no que se refere ao funcionamento do sistema estadual como um todo, quanto no que diz respeito especificamente à implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Por exemplo, quando da promulgação, em 1999, da Lei nº 3.239¹ (RIO DE JANEIRO, 1999), o artigo referente à composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi vetado, retardando o início do processo. Essa composição só foi conhecida através de decreto aprovado em 2002, atrasando-se em três anos a instalação do Conselho, que não conseguiu se constituir e fortalecer a tempo de reagir contra o esvaziamento de poder e competências ao qual foi submetido em momento posterior.

Cabe mencionar que o sistema estadual estabeleceu inicialmente, através da Lei de 1999, certo alinhamento com o sistema nacional, mantendo claro o delineamento das competências do Governo do Estado na implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos². Entretanto, em 2003, foi aprovada nova legislação – Lei nº 4.247³ (RIO DE JANEIRO, 2003) –, que modificou profundamente a Lei de 1999 e representou um atravessamento das competências definidas na legislação federal.

A Lei de 2003 instituiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos à outorga pelo Estado do Rio de Janeiro e conferiu ao Poder Executivo Estadual a competência a ela referente. Enquanto a lei nacional estabeleceu que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é de competência da Agência de Bacia (BRASIL, 2002), no Estado do Rio de Janeiro tal competência foi atribuída à Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), via o estabelecimento de um mecanismo de retenção dos recursos da cobrança para equipar a instituição. Com isso, o governo estadual desobrigou-se de usar recursos do seu próprio orçamento para arcar com os custos da implementação da política estadual de recursos hídricos. Além da cobrança, a legislação conferiu à SERLA amplos poderes em relação à gestão dos recursos hídricos, tais como a emissão de outorgas e o estabelecimento de critérios de cobrança e de aplicação/redistribuição dos recursos dela derivados. A referida lei inverteu todo o processo de implantação do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos, ao alterar princípios fundadores da política nacional de recursos hídricos. Tal inversão foi consubstanciada:

- a. no enfraquecimento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacias no processo de tomada de decisão;
- b. no afastamento dos usuários do processo de tomada de decisão;
- c. na implantação de um modelo de gestão centralizado em uma única instituição, a SERLA, em lugar de uma gestão descentralizada como determina a legislação nacional (decisões relativas à gestão dos recursos hídricos que eram de competência dos órgãos colegiados foram transferidas para a SERLA e para o Poder Executivo);
- d. no desrespeito aos critérios de aplicação dos recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso da água determinados pela lei federal, portanto não passíveis de nova regulamentação (o Estado do Rio de Janeiro violou esses critérios e transformou a cobrança pelo uso

¹ Lei de 02 de agosto de 1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta a Constituição Estadual e dá outras providências. Doravante denominada apenas Lei de 1999, para tornar a leitura do texto mais fluida.

² As referidas competências são: outorgar, regulamentar e fiscalizar os direitos de uso de recursos hídricos; realizar o controle técnico das obras e instalações de oferta hídrica; implantar e gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos (SEIRHI); promover a integração da política de recursos hídricos com os demais setores; exercer o poder de polícia relativo à utilização dos recursos hídricos e das Faixas Marginais de Proteção (FMPs) dos cursos d'água; manter sistema de alerta e assistência à população para situações de emergência causadas por eventos hidrológicos críticos; celebrar convênios com outros Estados, relativamente aos aquíferos a estes subjacentes e às bacias hidrográficas compartilhadas, objetivando estabelecer normas e critérios que permitam o uso harmônico e sustentado das águas.

³ Lei de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Doravante denominada apenas Lei de 2003, para tornar a leitura do texto mais fluida.

da água num instrumento de arrecadação – e não de gestão, como determina a lei nacional; além disso, estabeleceu os valores da cobrança de forma não razoável, uma vez que dissociou a cobrança das diretrizes do plano de recursos hídricos e reduziu a menos de 50% o montante a ser aplicado na bacia de origem dos recursos).

A Constituição Federal é clara quanto à competência para legislar sobre águas no Brasil. Diz o texto da Carta Magna, em seu artigo 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”. Essa competência de caráter privativo da União excluiu a intervenção legislativa dos Estados e Municípios, a não ser que “haja expressa autorização” para legislar sobre questões específicas. Nesse sentido, os Estados devem cumprir as normas federais ao implantar a gestão dos recursos hídricos (KELMAN, 2004).

Em função das irregularidades mencionadas, o Estado do Rio de Janeiro responde atualmente, junto ao Supremo Tribunal Federal, a uma ação direta de inconstitucionalidade em relação à cobrança pela utilização de recursos hídricos em seu território (BRASIL, 2004). Impetrada pela Confederação das Indústrias do Rio de Janeiro e ainda não julgada, a referida ação aponta para as seguintes inconstitucionalidades: quebra do pacto federativo, desrespeito à faculdade dominial das águas, desrespeito à vinculação dos Comitês de Bacias às normas do Sistema Nacional e da Agência Reguladora (ANA) e enfraquecimento do Conselho Estadual e do processo de descentralização com participação da sociedade civil.

Ademais, durante o ano de 2004 e até março de 2005, o Conselho Estadual esteve paralisado por ausência de convocação ou falta de *quorum*. A desmobilização do maior e mais importante órgão de deliberação do sistema no nível estadual é provavelmente o resultado mais visível do atravessamento da lei estadual sobre os parâmetros da legislação federal.

Diante dessa situação, o processo de implantação do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos estagnou-se, e os trabalhos dos Comitês de Bacia em todo o estado foram desmobilizados. Nesse contexto, Comitês de Bacia pioneiros, como o do rio Macaé, viram-se impossibilitados de agir.

Essa situação reflete-se diretamente na ausência de ação dos demais integrantes do sistema, que deixam de traçar diretrizes para problemas sérios como, por exemplo, a questão da preservação dos ambientes costeiros. O estado do Rio de Janeiro possui a terceira maior linha de costa brasileira, com cerca de 630 km, e, apesar da peculiaridade de todas as suas bacias hidrográficas verterem para o oceano ou para áreas costeiras, não tem atuação relevante ou discussão acumulada referente ao tema.

Em resumo, a implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERHI) encontra-se em estágio muito incipiente no estado do Rio de Janeiro, pois ainda não foram implantados os principais instrumentos de sua gestão. O Plano Estadual de Recursos Hídricos e o enquadramento dos corpos hídricos inexistem, e a cobrança pelo uso de tais recursos encontra-se suspensa *sub judice*.

Conflitos federativos horizontais: lições do caso da bacia do rio Macaé

A gestão de recursos hídricos tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento envolve, além dos conflitos relativos a sua escassez ou abundância e das disputas em torno

de seu uso, conflitos entre governos subnacionais – estados e municípios – cujo território, ou parte dele, faz parte dessa nova unidade espacial de planejamento, que extrapola a estrutura político-administrativa existente.

No Brasil, o processo usual de implementação da gestão de recursos hídricos inicia-se pela constituição dos comitês de bacias hidrográficas. No Estado do Rio de Janeiro, diferentemente, o processo é instalado a partir da formação de consórcios intermunicipais. Na bacia do rio Macaé, por exemplo, o processo de implementação do modelo de gestão dos recursos hídricos iniciou-se, em consonância com a diretriz estadual, pela criação de um consórcio intermunicipal, do qual participam não apenas as prefeituras mas também entidades ambientalistas e grandes empresas da região, criando-se então, a partir da atuação desse consórcio, o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Essa estratégia é controversa, uma vez que um Comitê de Bacia trabalha com uma visão de planejamento regional, enquanto o Consórcio Intermunicipal se restringe a um número menor de municípios (MACHADO, 2003).

Durante o processo de implementação do modelo na bacia do rio Macaé surgiram conflitos e obstáculos bastante peculiares. Em seus dois anos de atividades, o Comitê de Bacia do Rio Macaé tem enfrentado fortes entraves – oriundos da centralização promovida pelo Governo do Estado na SERLA – e conflitos internos, que afastaram do processo os governos municipais. Já o Consórcio Intermunicipal vem sofrendo um processo de esvaziamento originado da ausência de um projeto regional capaz de pactuar os interesses de todos os partícipes.

O processo político dentro do Comitê de Bacia do Rio Macaé e das demais estruturas de gestão de base a ele relacionadas vem sendo dominado por uma surpreendente aliança entre movimento ambientalista e usuários/poluidores. O poder público municipal tem, por sua vez, adotado a estratégia de “participar não participando”, ou seja, estar formalmente presente nos colegiados, mas ausentar-se das reuniões e dos debates travados em seu interior.

Através da aliança com o movimento ambientalista, os interesses das empresas usuárias, como a Petrobrás, estão sendo determinantes na organização e no funcionamento do Comitê da Bacia. Essa aliança um tanto quanto heterodoxa foi assim expressa pelo Presidente da Plenária de Entidades do Comitê – gestão 2000/2004:

Observei um aspecto muito interessante nesse processo de funcionamento de CBH do Rio Macaé, ou seja, uma empresa de grande porte e altamente poluidora como a Petrobrás está nesse processo conosco, e eu poderia com certeza afirmar que é uma das mais engajadas no processo e que participa por ver que a sociedade civil está presente, pois por certo não quer ver dentro da empresa entidades ou ONGs fazendo denúncias ou se colocando contra suas atividades. Então, quanto mais houver boas pactuações com esses setores poluidores, mais estaremos ganhando em qualidade ambiental e fortalecendo a base do Sistema, isto é, os Comitês. Quanto mais condições os Comitês tiverem, mais haverá aproximações dos atores envolvidos. Outro fato interessante é observar que o poder público tem reação contrária ao processo que aí está: quando sente que perde espaço, afasta-se e usa seu poder em outros espaços (informação verbal)⁴.

⁴ Entrevista concedida às autoras, em 16 de fevereiro de 2005.

Entretanto, uma análise mais aprofundada revela outras explicações para tal aliança. A primeira, e mais imediata, é a forte rivalidade entre o movimento ambientalista e o poder público local, que vem acumulando décadas de contendas na região. Dentre os antigos conflitos que ainda continuam sem pactuação entre as partes destacam-se a ocupação e a destruição das margens do rio Macaé, a contaminação da Lagoa de Imboassica pela ausência de tratamento de efluentes domésticos e industriais e a destruição dos manguezais pela invasão urbano-industrial. Em lugar de debater com as entidades ambientalistas dentro dos colegiados, os governos locais preferem a estratégia de “dar a volta por cima”, negociando diretamente com a SERLA, o Governo do Estado e a Assembléia Legislativa Estadual ou, alternativamente, com o governo federal, na dependência de sua posição em relação às alianças partidárias nos dois níveis superiores de governo.

A segunda explicação está relacionada à necessidade de estabelecer a “maioria” dentro do Comitê. A prática adotada pelas entidades ambientalistas na bacia do rio Macaé reproduz o modelo de “democracia” consubstanciado em fazer valer a vontade da maioria em espaços representativos, sem questionar a natureza das alianças e os interesses que elas escondem.

Sartori (1994) chama a atenção para as limitações de tal estratégia no contexto dos comitês, uma vez que o princípio da maioria implica decisões de soma zero. O autor acredita que a sociedade, quando organizada em um comitê, “forma um grupo durável e institucionalizado”, onde o princípio da maioria representa a linha divisória entre comitês que funcionam bem e comitês que funcionam mal, uma vez que os resultados positivos dependem da constituição de um processo decisório que possibilite a seus membros se envolverem em trocas que vão além do momento presente, criando um “fluxo de decisões futuras” e de “compensação recíproca retardada” (SARTORI, 1994, p.307).

O afastamento do poder público municipal do processo decisório na bacia do rio Macaé é preocupante. Os gestores públicos municipais não reconhecem o Consórcio como instrumento de aglutinação política, social e ambiental para a região. Atualmente, os prefeitos são ausentes até mesmo do Consórcio Intermunicipal. O Secretário Municipal de Meio Ambiente de Macaé – gestão 2000/2004 – assim se expressou sobre as causas de tal afastamento:

O problema é a forma como esses comitês são administrados. Existe uma carência de quadros que possam levar avanços sociais e que não levem pensamentos de grupos menores e pouco democráticos. Essa é uma identificação que se faz nos comitês, por conta de sua imaturidade e da “inovação” do formato para o gerenciamento de recursos hídricos. [...] o Consórcio Intermunicipal foi instituído para tirar grandes diretrizes, e nele os municípios teriam uma instância importante para definir ações que, de certa forma, passariam para o Comitê de Bacia. Mas o que se observa é que o Consórcio está desarticulado por não ter projetos microrregionais (informação verbal)⁵.

A ausência do poder público cria barreiras para a implementação do modelo de gestão, porque as decisões dos colegiados, não sendo por ele fortalecidas politicamente, param na etapa da formulação e encontram resistências burocráticas à sua implantação efetiva.

⁵ Entrevista concedida às autoras, em 16 de fevereiro de 2005.

Além disso, a classe política regional distancia-se do epicentro dos problemas e conflitos em torno dos múltiplos usos das águas.

Nesse contexto, não há quem faça contraponto aos interesses das grandes empresas usuárias dentro dos colegiados, nem mesmo aos daquelas que são altamente poluidoras, visto que as entidades ambientalistas são delas aliadas e o poder público é ausente.

Outro conflito importante gira em torno dos interesses relacionados à política partidária e daqueles relativos à gestão dos recursos hídricos. Os atores locais apontam tal conflito como a principal origem dos obstáculos à implantação do modelo, associado às dificuldades criadas pela descontinuidade administrativa. A esse respeito assim se expressou o representante da SERLA no Consórcio e no CBH do Rio Macaé:

A secretaria executiva dos Consórcios como um todo é um guia da política partidária e não das questões de políticas públicas, perdendo assim sua função prioritária. [...] Acho que o consórcio esbarrou fortemente nas rivalidades políticas; por isso, ficou muito grande o conflito com a prefeitura de Macaé. Não podemos fazer uma defesa da prefeitura de Macaé, mas houve rivalidades demais também com outros municípios menores, que acabaram sendo atingidos por esse conflito. Há necessidade de as secretarias executivas, tanto do Consórcio como do CBH, aprenderem a negociar com as prefeituras (informação verbal)⁶.

A manutenção da aliança heterodoxa, associada ao afastamento dos governos locais e à dissimulação dos conflitos dentro desse novo arranjo institucional para o gerenciamento das águas, tem consumido esforços que poderiam, em outro contexto, ser dirigidos para a discussão efetiva dos principais problemas relativos aos recursos hídricos na região.

Dessa forma, a atuação efetiva dos colegiados na bacia do rio Macaé encontra-se atada, seja pela inoperância dos gestores públicos, seja pela incapacidade da sociedade civil em achar alternativas de pactuação que não impliquem em escamotear conflitos de interesses com os usuários, seja pela dificuldade dos atores locais em vencer barreiras culturais que dificultam a prática de gestão participativa, seja pela camisa de força imposta pela centralização do sistema de gestão dos recursos hídricos na SERLA.

Em resumo, a implantação do sistema de gestão na bacia do rio Macaé pode ser considerada incipiente. A despeito de seu começo promissor, os trabalhos do Comitê de Bacia foram paralisados ou colocados em marcha lenta em função de conflitos internos, da centralização imposta pelo governo estadual e do desinteresse dos governos locais.

Considerações finais

Atualmente são muitas as incertezas de natureza tanto política quanto institucional e financeira contidas no processo de gestão das águas, as quais podem ser apreendidas pelos casos do Estado do Rio de Janeiro e da bacia do rio Macaé.

No campo político destacam-se as que se referem à polarização de poder dentro do processo decisório, que exclui os atores que não chegam a fazer alianças fortes o bastante para constituir a maioria dentro do Conselho. Esse é precisamente o caso ilustrado da bacia do rio Macaé em relação ao poder público local. Torna-se portanto importante a construção de alternativas para quebrar o atual “jogo de soma zero” dentro dos comitês e possibilitar

⁶ Entrevista concedida às autoras, em 08 de dezembro de 2004.

a participação ativa nas decisões de órgãos expressivos no plano político institucional local ou regional, mas de força reduzida dentro do sistema de gestão.

No campo financeiro, a possibilidade de acesso a uma fonte específica de recursos – a cobrança pelo uso da água – não pode ser usada como incentivo à desobrigação do poder público em investir recursos orçamentários na recuperação e preservação dos recursos hídricos, como o fez o Estado do Rio de Janeiro.

Ainda no campo financeiro, a grande preocupação das entidades de gestão no nível federal está direcionada às questões dos repasses pelo uso da água por parte do setor elétrico e do contingenciamento dos valores arrecadados com a cobrança denominada condominial. Esse contingenciamento já está configurado no Estado do Rio de Janeiro, onde se tornou patente que a pressa do governo estadual em estabelecer a cobrança pelo uso da água não teve como objetivo o fortalecimento dos Comitês de Bacias ou a gestão integrada, uma vez que foi nítida a intenção de apropriação dos recursos dos Comitês e das Agências de Bacias por parte de um órgão do executivo estadual, a SERLA.

No campo institucional, a tensão permanente entre centralização e descentralização que caracteriza o pacto federativo brasileiro tem se constituído um grande obstáculo para mudanças e reformas. Como demonstrado pelo caso em estudo, essa tensão pode dar origem a conflitos de competências que ultrapassam o campo político e que se constituem em disputas jurídicas que inevitavelmente retardam a efetiva implantação do modelo de gestão. Tal atraso é visível no Estado do Rio de Janeiro e manifesta-se com clareza nos seguintes fatos: a lei estadual que regulamenta o sistema de gestão sofreu ação de inconstitucionalidade e encontra-se invalidada, os Comitês em funcionamento não possuem Plano de Bacia e o enquadramento dos corpos hídricos estaduais não foi realizado.

Ainda no plano institucional, é um grande desafio para o poder público, tanto nas questões normativas quanto nas de financiamentos de projetos de recuperação e preservação dos recursos hídricos, pactuar de forma transparente seus interesses internos com os interesses dos outros níveis de governo e dos diferentes atores atuantes dentro dos Comitês de Bacias.

Em suma, apesar das virtudes da concepção do modelo, fundamentada na descentralização político-administrativa, na visão do planejamento por bacia hidrográfica e na ampliação da participação da sociedade civil organizada, sua implementação enfrenta dificuldades de grande porte.

artigo recebido agosto/2006

artigo aprovado dezembro/2006

Referências

- AFFONSO, R. B. A. *Os estados e a descentralização no Brasil*. Santiago, Chile: CEPAL; GTZ, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Cadernos CRH*, Salvador, v.35, p.15-23, jul./dez. 2001.
- BRAGA, T. *Belo Horizonte: desafios da dimensão ambiental nas políticas públicas locais*. 2001. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Recursos hídricos: conjunto de normas legais*. Brasília: Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração do Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Cobrança pela utilização de recursos hídricos. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3.336. Confederação das Indústrias do Rio de Janeiro versus Governo do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, n.223, 22 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos>>. Acesso em: 08 mar. 2005.
- EMUHSA – EMPRESA MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE MACAÉ. [Dados sobre a bacia do rio Macaé: documento interno]. Macaé, 12 dez. 2004. Mimeografado.
- KELMAN, J. A lei das águas. *Rio Águas*, Rio de Janeiro, ano I, n.1, p.6-7, out./nov. 2004.
- MACHADO, C. J. S. O Estado do Rio de Janeiro e as incongruências da política de recursos hídricos. *Jornal da Ciência*, Rio de Janeiro, 08 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br>>. Acesso em: 17 set. 2005.
- RIO DE JANEIRO. Lei n. 3.239, 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 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, ago. 1999.
- RIO DE JANEIRO. Lei n. 4.247, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, dez. 2003.
- SARTORI, G. *Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.19-37.