



LUCIANO BAËTA

# HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAÍBA DO SUL

MARIA EUGÊNIA TOTTI\*

**RESUMO** Este artigo apresenta e analisa o histórico de implantação do recém-criado Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul (CBH-BPS, 2009). O histórico de ocupação marcado pelo monopólio sucroalcooleiro e por grandes transformações ambientais relacionadas à dinâmica de águas, além da hegemonia política e econômica de um pequeno grupo de latifundiários que falava em nome da Região foram fatores de entrave à criação do CBH-BPS. Mesmo com todas as dificuldades constatadas referentes à implantação e ao funcionamento desse sistema de gestão de recursos hídricos, o Comitê tem se mostrado como uma instituição que tende a ser eficiente e perene.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comitê de bacia hidrográfica. Gestão de águas. Baixo Paraíba do Sul.

## BAIXO PARAÍBA DO SUL WATERSHED COMMITTEE: BACKGROUND OF CREATION AND IMPLEMENTATION

**ABSTRACT** The background of creation and implementation of the newly created Baixo Paraíba do Sul Watershed Committee (CBH-BPS, 2009) is presented and analyzed. The historic occupation marked by sugarcane monopoly and large environmental changes related to the dynamics of water, besides the political and economic hegemony of a small group of landowners who spoke on behalf of the region were factors presenting obstacles to the creation of CBH-BPS. In spite of all the difficulties related to the implementation and operation of this system of water resources management, the Committee has proven to be an institution that tends to be effective and enduring.

**KEY WORDS:** Watershed committee. Water management. Baixo Paraíba do Sul.

\*Professora da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). E-mail: <totti@uenf.br>.

O presente trabalho apresenta e analisa o histórico de criação e instalação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul (CBH-BPS), região correspondente ao Norte-Noroeste do Rio de Janeiro (Brasil). Historicamente, o Baixo Paraíba do Sul ou Norte-Noroeste Fluminense vivencia múltiplos conflitos socioambientais dos quais a gestão e o uso dos recursos hídricos aparecem como uma das principais problemáticas, envolvendo grande diversidade de atores: prefeituras da região e, em menor escala, representantes dos governos estadual e federal, instituições científicas, empresários, fazendeiros, comunidades de pescadores, ambientalistas e usuários de água, entre outros.

Ressalta-se que a referida região geográfica se insere à jusante de regiões fortemente industrializadas e de grande densidade demográfica, estando por isso vulnerável aos problemas gerados à montante. Beneficiada pelos recursos voltados para a modernização da agroindústria açucareira a partir da década de 1950, bem como pelos recursos oriundos da extração de petróleo, a partir da década de 1980, a região em pauta adentra o século XXI reproduzindo e agravando uma série de heranças negativas, de pobreza, de exclusão e de desigualdades socioeconômicas. Nesse caso, há um aparente paradoxo, pois, se, por um lado, essa bacia se mantém entre as regiões hidrográficas mais problemáticas do Brasil, por outro, o chamado “Baixo Paraíba do Sul” aparece como possuindo um grande volume de recursos públicos locais derivados dos “Royalties do Petróleo”, ou seja, com potencialidade para superar essa herança negativa.

A Região do Baixo Paraíba do Sul apresenta um histórico de ocupação marcado pelo monopólio sucroalcooleiro, por uma gritante desigualdade social e por grandes transformações ambientais relacionadas à dinâmica de águas em seu território, que causaram inúmeros “efeitos perversos” não esperados (CARVALHO; TOTTI, 2004; TOTTI; PEDROSA, 2006).

Na bacia do Rio Paraíba do Sul,<sup>1</sup> principal manancial de água doce do estado do Rio de Janeiro, concomitante à complexidade institucional imposta pela existência

1. A Bacia do Rio Paraíba do Sul estende-se pelos estados de São Paulo (Vale do Paraíba), de Minas Gerais (Zona da Mata) e pela maior parte do interior do estado do Rio de Janeiro. O rio segue fazendo o limite entre os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro até desaguar no Norte Fluminense, entre os municípios de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana, depois de percorrer 1.150Km. Os principais tributários, da nascente para a foz, são os rios Jaguari (SP), Parateí (SP), Buquira (SP), Bananal (RJ), Piraf (RJ), Piabanha (RJ), Paraibuna (MG), Pirapetinga (MG), Pomba (RJ), Dois rios (RJ) e Muriaé (RJ). A área da bacia é de 55.500km<sup>2</sup>; localizada em uma das regiões mais desenvolvidas, urbanizadas e exploradas do Brasil, ela abrange 180 municípios, com uma população total de 5,6 milhões de habitantes, dos quais 89% vivem nas áreas urbanas (IBGE, Censo 2000). Entretanto, quando considerados os 8,7 milhões de moradores da região metropolitana do Rio de Janeiro, abastecidos com as águas transpostas do Rio Paraíba para o Rio Guandu, tem-se um total de 14,3 milhões de pessoas.

de águas federais e estaduais, tem-se um amplo conjunto de organismos de bacia<sup>2</sup> voltados para a gestão das águas, articulados ao Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP).

Dentro desse contexto, a busca pela gestão integrada, descentralizada e participativa das águas na Bacia do rio Paraíba do Sul teve início com a criação do CEIVAP em 1996, e segue em processo de implantação incremental até os dias de hoje, sendo que para o seu bom funcionamento é fundamental uma articulação em rede com os demais organismos de bacia, que apresentam diferentes graus de institucionalização (TOTTI *et al.*, 2013). Entretanto, apesar dos esforços empreendidos por grupos locais para a implantação de um organismo de bacia (comitês, consórcios e associações), no Baixo Paraíba do Sul, até 2009, havia um vazio institucional causado justamente pela ausência de um Comitê. Ressalta-se que a referida Região, além de integrar a porção inferior da Bacia do Rio Paraíba do Sul (bacia federal), compõe, também, a divisão em regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro (bacias estaduais – Região Hidrográfica IX), FIG. 1.

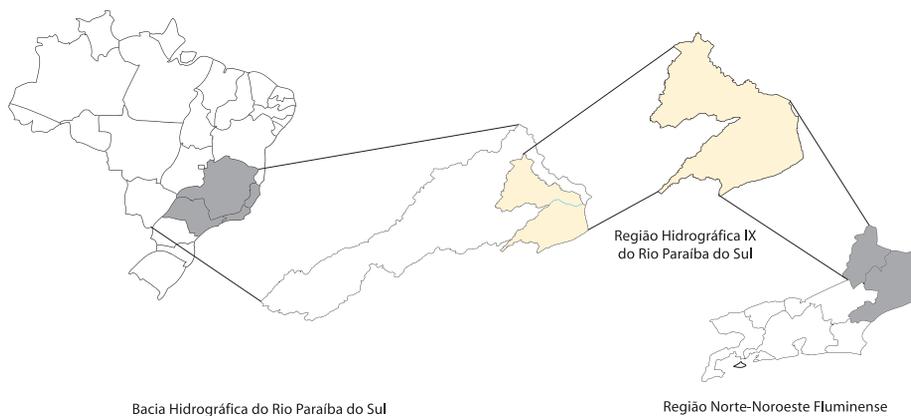


FIGURA 1 - Localização do Baixo Paraíba do Sul/Região Hidrográfica IX do Rio de Janeiro

Fonte: Modificado de Cartografia – SERLA/2007.

Atualmente, compete ao Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), órgão do governo do estado do Rio de Janeiro, apoiar a criação de comitês e operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio estadual, ou seja, daqueles rios ou demais corpos d'água que têm o seu curso inteiramente contido na área de abrangência do estado, além da água subterrânea subjacente ao seu território. Por sua vez, cabe ao CEIVAP a mesma responsabilidade no âmbito da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

2. Esses organismos de bacia são: i) comitês de trechos ou de sub-bacias, tais como o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS), criado em 1991 no trecho paulista da bacia; ii) consórcios intermunicipais e interestaduais articulados em torno de determinadas sub-bacias; e iii) associações regionais de usuários de águas de determinados trechos da bacia (TOTTI, 2008).

A cobrança pelo uso da água bruta é um dos instrumentos previstos pela Lei nº 3.239/1999, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, tendo sido regulamentada pela Lei nº 4.247/2003. Os recursos financeiros resultantes da cobrança pelo uso da água, em rios de abrangência do estado do Rio de Janeiro, devem ser recolhidos ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI) e, posteriormente, aplicados de acordo com o estabelecido pelos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Destaca-se que a RH-IX é a maior Região Hidrográfica do Rio de Janeiro, mas a que possui um dos menores valores arrecadados pelo uso da água. Por sua vez, é interessante observar que o maior uso da água para fins industriais, na Bacia do Rio Paraíba do Sul, excetuando-se a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), é o do setor sucroalcooleiro no município de Campos dos Goytacazes/RJ (MMA/CEIVAP, 2000).

Na ausência de um Comitê, a Região do Baixo Paraíba do Sul tinha uma participação pouco produtiva nas assembleias do CEIVAP e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, uma vez que a representação da região nestas reuniões se fazia por meio de atores setoriais, de forma isolada, e que na maioria das vezes não tinham autonomia para decidir ou implementar ações, mesmo havendo empenho em levar as discussões, demandas e problemas regionais até essas instâncias. A falta deste fórum para representar os atores sociais do Baixo Paraíba do Sul permitia que seus problemas e anseios ficassem aguardando a boa vontade do poder público, nem sempre atento aos conflitos pelo uso da água, ou à mercê dos poucos grandes usuários.

## *Entraves à criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul*

A evocação regionalista, da identidade territorial em torno do Baixo Paraíba do Sul, por parte das elites da pecuária e da agroindústria açucareira, lideradas pela fração industrial desta última, na virada da década de 1970, remete a um imaginário que tem sustentação num “passado glorioso”, no qual essa região possuía projeção nacional nessas atividades econômicas, além do café. Evoca, ainda, uma posição de autoridade legítima, para dentro da região, dos membros dessas elites, para chamar a si a condição de representantes dos interesses regionais junto às diversas escalas dos

poderes públicos constituídos, de onde emanavam os recursos para os investimentos no setor (CRUZ, 2006).

O apelo ao orgulho da sociedade regional, para fazer contraponto a um sentimento geral de decadência econômica, era fundamental como parte da estratégia de se candidatar à condição de controladores dos recursos federais fartos e baratos, canalizados, nesse período, para a agroindústria açucareira. Ao mesmo tempo, ante a ameaça dos capitais de São Paulo em assumir a hegemonia definitiva do processo de acumulação na agroindústria açucareira, era preciso consolidar a condição de representante dos interesses da sociedade regional junto ao governo federal (CRUZ, 2003).

Os elementos que produziram o Norte Fluminense como região problema, na sua dimensão mais remota – quando ainda o Norte e o Noroeste Fluminense eram reconhecidos como Norte Fluminense –, começaram a tomar corpo a partir da crise econômica de 1929, que desarticulou a produção nacional com reflexos extremamente negativos na agroindústria da região, afetando fortemente a lavoura cafeeira e a expansão do cultivo da cana. A Revolução de 1930 e a chegada do Presidente Getúlio Vargas ao poder permitiram a criação do chamado “Estado Desenvolvimentista” com grande poder tanto de atuação direta (ex. Usina Siderúrgica Nacional) como de regulação de políticas públicas. Nesse sentido, a criação do “Conselho Nacional do Café” (1931), especialmente com o objetivo de amparar a produção e garantir os preços de mercado, é um dos exemplos dos efeitos diferenciados de uma mesma política. Diante dos imensos estoques, o governo federal opta pela “queima dos estoques, impõe as quotas de exportação e de empréstimos externos para garantir a sustentação de preços, o que beneficiou o café paulista em detrimento do café do Norte-Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro” (ALVES, 2013, p. 84).

Em contrapartida, após a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA, 1933), as políticas federais induziram a ampliação e concentração das usinas da mesma forma que estimularam a concentração de grandes extensões de terra nas mãos das indústrias açucareiras (LEWIN; RIBEIRO; SILVA, 2005). Até então, o Norte Fluminense possuía uma economia diversificada e bastante representativa em âmbitos estaduais e nacionais. Além do café e do açúcar, havia o algodão e a indústria têxtil, a de cerâmica, a de doces, a de mobiliário, a de barcos de pesca, a de aguardente (SOFFIATI, 1997; CRUZ, 2003).

Essa transformação no setor agrícola e agroindustrial diminuiu drasticamente a diversidade das atividades produtivas regionais. Se, por um lado, as políticas do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) reforçaram a tutela governamental e aumentaram a concentração de renda, por outro, viabilizaram uma forte retomada do crescimento da lavoura da cana e a produção do açúcar no Norte Fluminense. Em 1936, a região tornou-se uma das maiores exportadoras de açúcar para o exterior, e o estado do Rio de Janeiro passou a ser o maior produtor do país (PANTOJA, 1992; ALVES, 2013).

Desse modo, o avanço da monocultura da cana-de-açúcar e a sua relação com o declínio da produção de subsistência e dos demais ramos agropecuários, agroindustriais e industriais geraram a hegemonia política e econômica de um pequeno grupo de latifundiários que passou a falar em nome da região Norte Fluminense.

Por sua vez, o Noroeste Fluminense corresponde à porção mais pobre e menos dinâmica do Baixo Paraíba do Sul, condição que adquiriu a partir da erradicação dos cafezais, estando sempre à margem da economia açucareira dominante dessa região, embora permanecesse polarizada por ela até à sua emancipação como região, em 1987. Suas terras estão esgotadas, sua economia estagnada e, apesar de atividades econômicas concentradas e pontualmente localizadas, com destaque para a pecuária leiteira e o tomate, sofre com o desemprego e o êxodo populacional (GRABOIS, 1996; CRUZ, 2003). Tal condição tem estado cristalizada, tanto em termos de força política quanto nas questões socioeconômicas. Fator desmotivador à criação de um comitê de bacia hidrográfica para essa região como um todo, considerando a crença dos atores do Noroeste Fluminense na supremacia política do Norte Fluminense, principalmente na força política do município de Campos dos Goytacazes.

Por sua vez, o Baixo Paraíba do Sul, como um todo, vem sofrendo, ao longo das últimas décadas, uma sucessão de conflitos socioambientais que envolvem tanto setores públicos quanto privados, em que a gestão e uso da água aparecem como um dos principais problemas. Soma-se, ainda, o fato de essa região hidrográfica estar inserida à jusante de regiões fortemente industrializadas e de grande densidade demográfica, estando por isso vulnerável aos problemas gerados à montante (enchentes, acidentes, poluição das águas etc.).

Rica em diversidade de paisagens formadas por serras, colinas, tabuleiros, planícies, restingas e uma grande quantidade de corpos de água associados às lagoas, lagunas, rios e córregos, a região sofreu grandes transformações ambientais relacionadas à dinâmica de águas em seu território (CARVALHO; TOTTI, 2004; TOTTI; PEDROSA, 2006). Um exemplo clássico foi a primeira grande intervenção ambiental sofrida a partir de 1844, com a construção do canal Campos-Macaé. Esse canal, na época, com uma extensão de 100km, construído para escoar a produção agrícola da região, foi, aos poucos, aproveitado para a drenagem da Baixada dos Goytacazes e para despejo de esgoto (SOFFIATI, 2007). Mais tarde, no século XX, por meio de obras iniciadas nos anos 1930 pela Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e, posteriormente, pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), foram abertos cerca de 300 canais, totalizando 1.300km, além de comportas e estruturas hidráulicas. Com a extinção do DNOS em 1989, essas obras foram completamente abandonadas (SEMADS, 2001), e a falta de manutenção dos canais criou uma herança de novos conflitos e falsas competências em relação à gestão dos recursos hídricos regionais. Pode-se, portanto, afirmar que esta vasta região, com diferentes recortes administrativos, apresenta grande heterogeneidade, tanto do ponto de vista territorial, quanto do ambiental, do social e do econômico.

Nesse período, os proprietários rurais e usineiros assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos d'água de acordo com seus interesses. A fragilidade institucional abriu caminho para a condução privada do sistema de canais e “mediação de conflitos”. Em contrapartida, a extinção do DNOS possibilitou, também, a emergência de novos atores sociais, ligados às instituições municipais e estaduais mais sensíveis à ampliação de processos democráticos de decisão sobre a operação da infraestrutura hídrica deixada pelo DNOS (CARNEIRO, 2003).

Dentro desse contexto marcado por desigualdades sociais, econômicas e ambientais e conflitos de ordem política, logrou-se instalar o Consórcio da Foz em

O Baixo Paraíba do Sul, como um todo, vem sofrendo, ao longo das últimas décadas, uma sucessão de conflitos socioambientais.

2003. As articulações para a criação desse organismo de bacia tiveram início em 2000, por meio do Grupo de Trabalho da Foz (GT-Foz), formado por representações da foz do Rio Paraíba do Sul. Entre os objetivos do Consórcio estavam: resolver problemas de conflitos e de gerenciamento da rede de canais de Campos dos Goytacazes e da Foz do Paraíba do Sul, além de representar os interesses da região em outras áreas da bacia hidrográfica. Com a criação do Consórcio da Foz, pensou-se, também, em dar agilidade às ações de intervenção nessa região, com recursos oriundos de cotas a serem pagas pelos sócios (TOTTI; CARVALHO, 2007).

Entretanto, desde sua criação, quando foi feita a apresentação da proposta de custeio do Consórcio e do rateio das cotas entre os consorciados, as reuniões com a conotação de assembleia ordinária ou extraordinária deixaram de acontecer. É interessante destacar que o Consórcio da Foz era composto por oito municípios do Norte Fluminense (Campos dos Goytacazes, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Carapebus, Conceição de Macabu, São Fidélis e Cardoso Moreira) e por três do Noroeste Fluminense (Aperibé, Cambuci e Itaocara). A descontinuidade das ações do Consórcio da Foz, aliada à vasta extensão territorial da RH-IX fortaleceram a necessidade de elaboração de propostas para a superação dos desafios da gestão dos recursos hídricos na região.

No final da década de 2000, com o fortalecimento das políticas de recursos hídricos e a maior disposição de se efetivar a cobrança pelo uso da água, tanto em nível do comitê integrador da bacia (CEIVAP), quanto estadual (Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, atual Instituto Estadual do Ambiente – INEA), foi dado apoio governamental ao grupo autodenominado “Comissão Pró-Comitê” do Baixo Paraíba do Sul. Esse apoio político (*politics*) e o conhecimento técnico (*policy*) advindo, especialmente, de pesquisadores universitários de várias áreas, aliados à militância e experiência dos movimentos ambientalistas da região possibilitaram um certo “empoderamento” desse grupo.

A partir de cursos e visitas técnicas e políticas aos diferentes municípios da região, a Comissão Pró-Comitê, com o apoio direto da SERLA, pôde levar conhecimento

específico relativo à política de recursos hídricos e, principalmente, ao funcionamento de um comitê de bacia, além de propiciar a articulação política entre os diferentes atores, promovendo, assim, um ambiente favorável à criação do CBH-BPS.

## *Criação e implantação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul*

A partir de 2008, foram investidos esforços por parte de um pequeno grupo de atores, representantes tanto do poder público, quanto dos usuários e da sociedade organizada, para a criação do CBH-BPS: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Universidade Federal Fluminense (UFF), Fundação do Desenvolvimento do Norte Fluminense (FUNDENOR), Sindicato Rural de Campos, Associação de Plantadores de Cana (ASFLUCAN), Secretaria Municipal de Campos.

Contudo, o empenho destas entidades esbarrava em algumas limitações de caráter físico e político, tais como: a dimensão territorial e a diversidade de ambientes da Região Norte-Noroeste Fluminense; a falta de conhecimento relativo à Política Nacional de Recursos Hídricos por parte de alguns dos atores envolvidos; e a necessidade de desenvolver estratégias voltadas para a identificação e articulação de atores-chave nos municípios que integram essa Região.

Por sua vez, esse pequeno grupo foi reconhecido e apoiado pela então SERLA (atual INEA), e, com o respaldo do governo estadual, a Comissão Pró-Comitê passou a promover reuniões nos municípios do Norte e Noroeste Fluminense. Para esses encontros, foram convidados representantes de diferentes segmentos da sociedade: poder público, sociedade organizada e usuários de água.

Uma série de reuniões foi realizada pela Comissão Pró-Comitê, com a finalidade de discutir o processo de articulação entre os atores locais, o regimento interno e o estatuto do Comitê, além de preparar outros documentos exigidos pela SERLA para a sua criação. É importante destacar que, desde o princípio da mobilização para a criação do Comitê, a Comissão contou, também, com o apoio do CEIVAP.

O CBH-BPS foi instituído no dia 03/03/2009 pelo Decreto Estadual nº 41.720. A área de atuação do CBH-BPS é constituída pelas bacias dos rios Muriaé, Pomba,

Pirapitinga e pelo baixo curso do Rio Paraíba do Sul, que corresponde à Região Hidrográfica IX do estado do Rio de Janeiro, estabelecida pela Resolução nº 18 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro.

Atualmente, o Comitê é constituído por um plenário, órgão máximo deliberativo, e uma diretoria responsável pela administração. O plenário é composto por trinta membros com direito a voto, sendo dez representantes dos usuários de água, dez da sociedade organizada e dez do poder público (federal, estadual e municipal). A diretoria é composta por dois membros de cada um dos três segmentos que integram o Comitê de Bacia do Baixo Paraíba do Sul.

A posse dos membros da primeira diretoria do Comitê ocorreu em junho de 2009 com a presença dos representantes do INEA, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e do reitor da UENF. Nessa ocasião, o reitor, atendendo aos pedidos da Comissão Pró-Comitê, comprometeu-se a ceder um espaço físico na universidade para que fosse instalada a Secretaria Executiva do Comitê do Baixo Paraíba do Sul.

O Comitê conta com quatro câmaras técnicas: Recursos Hídricos e Estruturas Hidráulicas; Defesa Civil; Assuntos Legais e Institucionais; e, recentemente criada, a da Pesca. Tais câmaras técnicas denotam as prioridades assumidas pelo Comitê: a estruturação e consolidação do Comitê; a mitigação de problemas relativos aos corpos hídricos e estruturas hidráulicas; a redução das ameaças e vulnerabilidades a eventos relacionados às cheias e inundações, por meio de elaboração de diretrizes e assessoramento no mapeamento de riscos e desastres; e o monitoramento de dados meteorológicos, hídricos, pluviométricos e linimétricos.

Na composição da atual diretoria do Comitê de Bacia do Baixo Paraíba do Sul, constam: Diretor Presidente (Prefeitura de Itaperuna); Diretor Vice-Presidente (Prefeitura de São João da Barra); Diretor Secretário-Executivo (UENF); Diretor Administrativo (FIRJAN); Diretor Administrativo (CEDAE); Diretor Administrativo (ECOANZOL).

A composição das câmaras técnicas é a seguinte:

1. *Câmara Técnica de Recursos Hídricos e Estruturas Hidráulicas*: composta por 10 membros titulares e 10 suplentes. Coordenador: representante da APROMEPS;
2. *Câmara Técnica de Defesa Civil*: composta por 11 membros titulares. Coordenador: representante da Defesa Civil do Noroeste Fluminense;
3. *Câmara Técnica para Assuntos Legais e Institucionais*: composta por 12 membros titulares. Coordenador: representante da ASFLUCAN;
4. *Câmara Técnica da Pesca*: em implementação.

Ressalta-se que, nos primeiros anos de existência do CBH-BPS, entre as ações empreendidas, destacam-se: a reforma do Regimento Interno (21/06/2011); a eleição de novos membros para o biênio 2011/2013 (14/09/2011); o seminário e a reunião de trabalho do CBH-BPS (30/11/2011), com a participação do Secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, da Presidente do INEA, do Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro e de outros 15 representantes de municípios; o envio de cinco projetos ao Edital CEIVAP 2011 (um projeto aprovado: Prefeitura Municipal de São José de Ubá – “Construção da Estação de Tratamento de Esgoto do bairro Lagoa de São José de Ubá”); a participação de representante do CBH-BPS no XIII Encontro Nacional de Comitês de Bacia (ENCOB); a anuência de oito projetos para Edital CEIVAP 2012; a organização de “Seminário de fortalecimento das atividades da Pesca e Aquicultura na Região Hidrográfica IX” (01/08/2012); entre outros eventos. É, também, importante destacar que as reuniões ordinárias acontecem com regularidade.

Obviamente, não se trata aqui de “cantar loas” ao funcionamento do Comitê! Temos consciência da assimetria – em termos de correlação de forças, informação e controle sobre recursos estratégicos – entre os vários atores envolvidos. Além disso, sabemos que os atores possuem diferentes níveis de prioridades em relação ao Comitê de Bacia, e isso faz muita diferença, pois afeta fortemente a intensidade de participação de cada um deles. Entretanto, acreditamos que – apesar de diversos óbices – a possibilidade de uma arena formalizada e aberta na qual os diferentes atores podem discutir, buscar pontos em comum, realizar alianças e negociar suas demandas específicas se apresenta como um enorme avanço em

Contudo, o empenho destas entidades esbarrava em algumas limitações de caráter físico e político.

relação às práticas tradicionais e de baixa transparência das decisões políticas (*politics*). Além disso, decisões colegiadas definem “regras do jogo” (*policy*) não só legítimas como publicizadas e bem definidas, condições essenciais para que os diversos atores possam planejar suas ações futuras sem receio de mudanças aleatórias ou não esperadas.

## À guisa de conclusão

A despeito de a água ser um recurso ambiental de uso comum, sua importância como bem essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social faz com que requeira uma gestão e uma legislação especiais, voltadas para as suas características e peculiaridades. Deste modo, os novos conceitos que permeiam o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos incorporam essa demanda, pois nasceram da necessidade de mudança para conter ou mitigar uma crise de qualidade e quantidade, resultante do desordenado e mau uso da água.

Segundo a tipologia de política pública tradicional, a regulamentação do sistema nacional de gestão dos recursos hídricos se apresenta como um caso clássico de política regulatória que, mesmo sendo mandatária para a sua área de regulação, corta transversalmente a sociedade e atinge as pessoas e os atores de forma individual, possibilitando a formação de alianças policlassistas relativamente estáveis (LOWI, 1964; SANTOS, 1987).

A política de gestão de recursos hídricos é um instrumento regulatório que se caracteriza por apresentar, ao mesmo tempo, baixa visibilidade da questão na agenda política e alta complexidade técnica, onde o processo decisório é fortemente influenciado por especialistas. Conforma-se um ambiente que propicia maiores possibilidades de recursos a mecanismos de persuasão de parlamentares e elites burocráticas, mediante argumentos técnicos e atuação de burocracias insuladas com legitimidade técnica, capazes de influenciar atores políticos relevantes (AZEVEDO; MELO, 1997).

Em relação aos dois órgãos colegiados permanentes que formam o CBH-BPS, tanto o plenário quanto as comissões técnicas, foram estruturados na forma de organizações híbridas, isto é, formadas por representantes do poder público, dos usuários e dos representantes da sociedade civil organizada. Esses colegiados com poderes consultivo (câmaras técnicas) e deliberativo (plenário) apresentam um formato institucional

que permite aos atores envolvidos o que chamamos de participação ampliada ou neocorporativa. Esse tipo de participação ocorre por meio da inclusão de organizações reivindicativas e movimentos sociais em órgãos colegiados do tipo conselhos e comitês. Trata-se de substituir o corporativismo informal existente, não institucionalizado e que termina por beneficiar os grupos com maior poder econômico ou político, por uma arena institucional. Um espaço onde todos os setores interessados em uma determinada política pública possam discutir os seus rumos em um fórum com regras claras e transparentes.

Seguramente, as diretrizes pactuadas em um grupo eclético e policlassista como este tenderão a possuir um caráter mais público e, portanto, menos “corporativista”, já que cada grupo, para garantir suas prioridades, será levado a negociar, abrindo mão do não essencial, ou seja, procurará “entregar os anéis para não perder os dedos”. Em outras palavras, no atacado, as decisões de políticas acordadas em um determinado período seguramente não serão as opções ótimas de cada ator em particular, mas possivelmente se aproximarão das chamadas “negociações coaseanas”, onde todos saem com o sentimento de que fizeram um bom negócio. Isso pode não significar, em absoluto, imaginar a possibilidade do mesmo peso real para todos os atores, mas, sem dúvida, permite diminuir, consideravelmente, a assimetria existente anteriormente.

A política de gestão de recursos hídricos é um instrumento regulatório que se caracteriza por apresentar, ao mesmo tempo, baixa visibilidade da questão na agenda política e alta complexidade técnica.

Deste modo, ao explicitar os conflitos e ao colocar nas mãos de seus integrantes a responsabilidade pela decisão sobre o conjunto de medidas necessárias para se alcançarem os objetivos estabelecidos pela legislação, o Comitê termina por gerar mecanismos informais de autorregulação (OSTROM, 1999), que objetivamente tendem a conduzir ao estabelecimento de práticas de negociação para a solução das controvérsias advindas dos interesses conflitantes que abriga. Como consequência, o Comitê cria condições para a produção do bem público, porque disciplina os diversos interesses e tende a, gradativamente, promover a internalização de externalidades negativas geradas pelos diversos usos e usuários dos recursos hídricos. E, ainda, pode-se

afirmar que o Comitê propicia uma solução possível para a realização de interesses parciais e de interesses coletivos.

O Comitê congrega mecanismos do mercado, assegurados nos próprios instrumentos de gestão, e mecanismos do fórum, assegurados nas competências para definir prioridades e dirimir conflitos. Em sua dinâmica interna, o Comitê se abre a discussões dos interesses dos setores que o representam, por meio de um processo de interação face a face que, ao mesmo tempo, limita excessos de atores autointeressados e estimula a busca de soluções negociadas entre os diversos interesses. A interação face a face, ao impulsionar o diálogo entre os membros, abre condições para que os interesses sejam explicitados, e os problemas enfrentados pelos diversos usuários se tornem conhecidos de todos e, por isso, reconhecidos, muitas vezes, como comuns (SOUZA, 2003).

Vale frisar que entre os segmentos não governamentais há distintos tipos de associativismos com objetivos gerais bem diferenciados, por isso a importância de separar os dois segmentos não governamentais, ou seja, usuários e sociedade civil. O primeiro tipo de associativismo no qual se enquadra a sociedade civil é formado pelos movimentos sociais clássicos, que correspondem àquelas manifestações de organização coletiva que buscam assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade, como, por exemplo, direitos de cidadania e meio ambiente, enfim, todo e qualquer movimento coletivo orientado primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica.

Esta definição não implica que movimentos sociais não possam se envolver em atividades coletivas voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis no seu ambiente. Mas, nesses casos, essas ações são percebidas como um meio e/ou estratégia para se alcançarem, no futuro, mudanças mais amplas.

Os usuários, no caso, podem ser definidos como movimentos de caráter reivindicativo, teriam como principal objetivo o desenvolvimento de ações junto ao Estado, visando a interesses corporativos. Ou seja, não há questões de “princípio” ou de valores em jogo, como no caso dos movimentos sociais. Em outras palavras, organizações reivindicativas caracterizam-se pela definição de objetivos limitados e negociáveis no ambiente. Essas organizações buscam o monopólio da representação, o que qualifica seus resultados como bens coletivos.

Acredita-se que no Comitê de Bacia Hidrográfica a estratégia de cooperação deixa de ser irracional para ser a melhor estratégia possível para o ator racional. Isto porque cooperar, tendo em vista as decisões relativas aos interesses gerais, é a melhor forma de assegurar seus próprios interesses por meio dos instrumentos de gestão do Comitê. Entretanto, o ator deve se dispor a internalizar externalidades geradas, considerando que tem, também, a possibilidade de socializar custos, na medida em que os benefícios produzidos o são para toda a região hidrográfica.

Considerando a regularidade em que as reuniões ordinárias do CBH-BPS vêm ocorrendo, acredita-se que os atores desse Comitê têm desenvolvido o senso de cooperação. E que, mesmo com todas as dificuldades constatadas referentes à implantação e funcionamento desse sistema de gestão de recursos hídricos, o Comitê tem se mostrado como uma instituição que tende a ser eficiente e perene. Destaca-se que esse trabalho de acompanhamento das atividades do Comitê e das ações de seus atores tem continuidade dentro do Programa de Iniciação Científica (IC) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF com o desenvolvimento da pesquisa de um aluno de IC e um de doutorado.

## Referências

- ALVES, H. C. M. *A elite local e a modernização em Campos dos Goytacazes, 1930-50*. 2013. 169p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política PPGSP, Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2013.
- AZEVEDO, S.; MELO, M. A. A política de reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 75-79, 1997.
- AZEVEDO, S.; PRATES, A. P. *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva*. Ciências sociais hoje. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1991.
- CARNEIRO, P. R. F. *Dos pântanos à escassez: uso da água e conflito na Baixada dos Goytacazes*. São Paulo: AnnaBlume, 2003.
- CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. Hierarquia urbana e qualidade de vida do norte-noroeste fluminense. In: *Economia e desenvolvimento no norte fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes: WTC, 2004.
- CRUZ, J. L. V. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial*

- no norte fluminense. 2003. 338f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.
- CRUZ, J. L. V. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. *Formação histórica e econômica do norte fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 33-67.
- GRABOIS, J. (Coord.). *O papel da pequena produção na organização de um espaço periférico: o caso do noroeste fluminense*. Rio de Janeiro, 1996. mimeo.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2000.
- LEWIN, H.; RIBEIRO, A. P. A.; SILVA, L. S. Uma nova abordagem da questão da terra no Brasil: o caso do MST em Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro: Letras, 2005.
- LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. XVI, Jul. 1964.
- MMA/CEIVAP. Ministério do Meio Ambiente/Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. *Projeto preparatório para o gerenciamento dos recursos hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul*. MMA-PPG-RE-022-RO. Resende. 2000.
- OSTROM, E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework. In: SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. Boulder (CO): Westview Press, 1999.
- PANTOJA, S. *As raízes do pessedismo fluminense*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/CEPDOC, 1992.
- SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. *Política social e a questão da pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- SEMADS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Bacias hidrográficas e rios fluminenses – síntese informativa por macrorregião*. Projeto PLANAGUA SEMADS/GTZ de Cooperação Técnica Brasil – Alemanha. Rio de Janeiro, 2001.
- SERLA. Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. Cartografia. *Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro*. 2007.
- SIQUEIRA, A. M. M. Gestão das águas no contexto de desenvolvimento do Norte-fluminense/RJ. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE GESTÃO SUSTENTÁVEL DE ECOSISTEMAS AQUÁTICOS: COMPLEXIDADE, INTERATIVIDADE E ECODSENVOLVIMENTO, 1, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* COOPE/UFRJ: Rio de Janeiro, 2012. 15p.
- SOFFIATI, A. A. Bases históricas da economia regional e do regionalismo do norte fluminense. Campos dos Goytacazes, 1997. p. 1-7. Mimeografado.
- SOFFIATI, A. A. Os canais de navegação do século XIX no norte fluminense. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 2, 13-23, 2007.
- SOUZA, M. D. E. *Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos*. 2003. 324f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo horizonte, 2003.
- TOTTI, M. E. F. *Gestão das águas na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul: governança, instituição e atores*. 2008. 133f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – UENF, Campos dos

Goytacazes, 2008.

TOTTI, M. E. F.; PEDROSA, P. Região norte fluminense: terra de contrastes. In: CARVALHO, A.M.; TOTTI, M.E.F. (Org.). *Formação histórica e econômica da região norte fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

TOTTI, M. E. F.; CARVALHO, A. M. *Bacia do Rio Paraíba do Sul: que lugar é este?* Campos dos Goytacazes: Essentia, 2007.

TOTTI, M. E. F. *et al. Relatório científico*. Gestão de recursos hídricos no norte-noroeste fluminense: análise, ações e proposições. Projeto FAPERJ: E-26/112.030/08. 50 p. 2013.