

## Participação Social na Gestão da Baía de Guanabara

### Social Participation in the Management of the Guanabara Bay

DOI:10.34117/bjdv7n2-550

Recebimento dos originais: 02/01/2021

Aceitação para publicação: 24/02/2021

**Daniel Grael de Vasconcellos Dias**

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade  
Federal Fluminense (PPGSD-UFF)

Faculdade de Direito da UFF, Laboratório de Justiça Ambiental

E-mail: graeldaniel@gmail.com

**Wilson Madeira Filho**

Professor Titular da Faculdade de Direito e do PPGSD-UFF

Faculdade de Direito da UFF, Laboratório de Justiça Ambiental

E-mail: wilsonmadeirafilho@hotmail.com

#### RESUMO

A presente pesquisa analisa a participação social na gestão da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara. Para isso, lançando mão de informações colhidas nos debates e audiências públicas sobre a Baía de Guanabara (BG) e de artigos acadêmicos e bibliografia sobre o tema, este estudo contextualiza sua situação socioambiental e investiga de que maneira é estruturada a gestão ambiental no Rio de Janeiro pelo poder público e, especificamente, como esta gestão é aplicada na BG. O estudo investiga também os instrumentos legais existentes que atribuem maior participação social na gestão dos recursos hídricos e o que vêm sendo realizado no campo prático no que diz respeito à participação da sociedade nas políticas públicas e tomadas de decisão inerentes a este ecossistema.

**Palavras-chave:** Baía de Guanabara, Conflitos socioambientais, Poluição.

#### ABSTRACT

This research analyzes the social participation in the management of the Guanabara Bay Watershed. For this purpose, making use of information gathered from the debates and public hearings about the Guanabara Bay (BG) and from academic articles and bibliography about the theme, this study contextualizes its socio-environmental situation and investigates how the environmental management in Rio de Janeiro is structured by the public authorities and, specifically, how this management is applied in the BG. The study also investigates the existing legal instruments that attribute greater social participation in the management of water resources and what has been done in the practical field regarding the participation of society in public policies and decision-making inherent to this ecosystem.

**Keywords:** Guanabara Bay, Socio-environmental conflicts, Pollution.

## **1 INTRODUÇÃO**

Com o Rio de Janeiro sendo eleito sede dos jogos olímpicos 2016, o Governo do Estado prometeu despoluir as águas da Baía de Guanabara: promessa feita em vão. O legado olímpico em prol da baía limitou-se a implantação das denominadas “ecobarreiras”, que serviram como alternativas para conter a poluição por resíduos sólidos durante a realização das provas que ocorreram no mar. Ao final dos jogos olímpico, as iniciativas do poder público pouco contribuíram para a melhoria da qualidade das águas da Baía e de seu ecossistema, conforme apontam as medições de qualidade e balneabilidade realizadas neste ambiente.

Após reiteradas promessas e prazos para sua despoluição, a Baía de Guanabara (BG) continua apresentando graves problemas ambientais, o que demonstra a ineficácia dos projetos de despoluição já realizados e, principalmente, das políticas públicas que vêm sendo adotadas pelo Governo do Estado e pelos municípios que circundam a BG, em seus diversos mandatos, gestões estas que, na maioria das vezes, são pensadas e definidas com pouca transparência e uma subutilização dos instrumentos legais e estruturas criadas para a garantia da participação social.

Esse texto inicia pela abordagem de uma necessária gestão transparente e consequente, apresentando tentativas nesse sentido, como o Boletim de Saúde Ambiental da Baía de Guanabara e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG). Em seguida observa junto aos Comitês de Bacia, os instrumentos legais garantidores da participação social e destaca, em contexto comparado, a experiência da APA de Guapimirim. Na parte final, com base em Arnstein (2002), coteja parâmetros para a classificação da participação social e conclui que a essa mesma participação é ainda pouco eficiente e tutelada.

## **2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DA BAIÁ DE GUANABARA**

A falta de transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro em relação às iniciativas para despoluição da Baía de Guanabara e ao real estado de poluição de suas águas ganhou notoriedade e vem sendo muito cobrada pela sociedade carioca e internacional nos últimos tempos. O assunto foi tema de polêmica em 2016, com o Rio de Janeiro sediando os Jogos Olímpicos, principalmente após o então governador do Estado do Rio de Janeiro prometer reduzir em 80% a poluição das águas da Baía de Guanabara, meta que, recepcionando enquanto retórica, de fato ficou muito aquém de ser alcançada.

Segundo Chaves e Bittecourt (2016), o Governo do Rio de Janeiro priva a sociedade do acesso à informação, com “dados incompletos e com linguagem técnica e de difícil entendimento, sites pouco amigáveis e dificuldades no cumprimento de prazos para responder o conjunto de questões envolvidas nos requerimentos de informação”. O estudo conclui afirmando que a falta de transparência é "parte constitutiva da crise ambiental vivida pela Baía de Guanabara".

Diante do fracasso reiterado nas tentativas de despoluir a BG, do alto custo envolvido nessas operações e do clamor social em saber a verdade sobre sua situação ambiental, a despoluição da Baía de Guanabara virou objeto de investigação pelo Ministério Público do Estado Rio de Janeiro, que realizou uma audiência pública, em 26 de agosto de 2016, para ouvir os diversos representantes envolvidos com o principal projeto de despoluição, o PDBG (Programa de Despoluição da Baía de Guanabara). No ato da audiência se fez notório a falta de clareza dos agentes do Governo do Estado e dos envolvidos com as obras e planejamento quanto aos valores gastos, os repasses feitos, os estágios em que se encontravam as obras e quais objetivos teriam sido, de fato, cumpridos ou estariam em vias de conclusão. Ao final do ato, após alguns dados afirmados pelos inqueridos terem entrado em contradição e apresentarem confusão, o MPRJ deu trinta dias para que a Secretaria de Ambiente disponibilizasse as informações requeridas no portal do Governo do Estado na internet, com facilidade de acesso e por meio de tabelas e gráficos de fácil entendimento para consulta pública. Essa ação resultou na implementação, por parte do Instituto estadual do Ambiente (INEA) do Programa de Saneamento Básico da Baía de Guanabara (PSAM) e de continuada ação de controle pelo MPRJ, que por sua vez veio a estabelecer, em julho de 2019, Termo de Ajustamento de Conduta com o INEA, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ), para a retomada do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) e do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios no Entorno da Baía de Guanabara (PSAM) – (MPRJ, 2020).

Cabe ressaltar que, segundo Arnestein (1969) "informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão". Neste sentido, pode-se afirmar que, quando não há transparência nas políticas públicas adotadas pelos governantes e demais agente públicos, cria-se um empecilho à participação social efetiva.

A atual gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro vem realizando alguns esforços para tornar a gestão da BG mais transparente, bem como informar e educar a

população, apesar do histórico obscuro que as sucessivas gestões governamentais deixaram de herança para as recentes. Na tentativa de repensar o modelo de gestão e tomar as atividades mais transparentes, a secretaria de ambiente, em evento realizado no Museu do Amanhã, já apresentara os resultados das ações inerentes à “Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Governança e da Gestão da Baía de Guanabara”, que contava com investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e envolvia um novo Plano de Recuperação, o Boletim de Saúde Ambiental da Baía de Guanabara e uma Proposta de Modelo de Governança. Além disso, fora apresentada uma plataforma digital, com informações atualizadas, a qual, todavia, permanece inalterada nos últimos quatro anos.

A nova proposta de governança da Baía de Guanabara adotada pela SEA fora anunciada no supracitado evento como sendo um "marco zero" na gestão da Baía. Entretanto, em que pese terem sido apresentados diversos pontos positivos no projeto, principalmente a plataforma digital com informações em tempo real sobre a Baía de Guanabara, a proposta deixou a desejar no quesito participação social. Isto porque, ao apresentarem ao público planos para a criação de um Centro Integrado de Gestão da Baía de Guanabara, ou CIG-BG - órgão pensado para centralizar todas as ações de gestão da Baía -, o projeto não contava com quaisquer instrumentos de governança garantidores da participação social na gestão, em especial a ausência da previsão da inclusão de membros representantes da sociedade civil em sua estrutura jurídica e deliberativa.

### **3 BOLETIM DE SAÚDE AMBIENTAL DA BAÍA DE GUANABARA: O CONTEXTO ATUAL**

Cabe explicitar um pouco sobre o atual estado ambiental em que se encontra a Baía de Guanabara. Como já era sabido, conforme pesquisas realizadas pela FUNBIO (2014, pág. 27), as maiores fontes de poluição de suas águas advêm do esgoto doméstico e da atividade industrial. De fato, a Baía de Guanabara acaba sendo o lugar de convergência das impurezas dos centros urbanos e atividade industrial dos municípios que lhe cercam, aspecto que vem provocando um processo de saturação deste ambiente e dificultando a sua regeneração.

O Boletim de Saúde Ambiental da Baía de Guanabara feito por pesquisadores da Universidade de Maryland em cooperação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro atribuiu mais transparência à real situação da poluição do esgoto e saneamento nos municípios que cercam a Baía, revelando que somente 35% do esgoto produzido pelos

15 municípios do entorno da baía (Belford Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá) são coletados e tratados, sendo que apenas Niterói possuía quase totalidade de seu tratamento (95%) e em vários municípios não há qualquer tratamento de esgoto e os dejetos são lançados "in natura" nos rios que desembocam na BG (<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/BOLETIM%20DE%20SAUDE%20AMBIENTAL.pdf>). Todavia, tratou-se também o Boletim de iniciativa sem continuidade.

O enorme volume de esgoto não tratado que chega à Baía, seja através dos rios que nela desembocam, seja pelos rejeitos sanitários lançados diretamente em suas margens, ocasiona altas concentrações de bactéria em suas águas, o que a torna imprópria para diversas atividades, como pesca, banho, recreação e pratica de esportes.

Cabe ressaltar que a Baía de Guanabara é palco de intensa atividade industrial, que também é um dos principais agentes poluidores. Em sua bacia hidrográfica funcionam indústrias nos ramos de processamento de alimentos, têxteis, metalúrgicas, químicas e petroquímicas. Porém, é a indústria petroquímica e derivados a mais relevante quando se trata de poluição da região. Historicamente, os modelos de gestão que se sucederam foram voltados para permitir que a indústria de combustíveis fósseis prosperasse devido à sua grande importância para a economia do Estado e do país. Apesar de apresentar uma diminuição nos vazamentos e derrames de óleo em sua rotina de produção, o histórico de agressão ambiental envolvendo a indústria petrolífera na Baía de Guanabara por meio de desastres ambientais há de ser levado em consideração, já que resultaram em consequências ambientais e sociais sérias que tem efeito até os dias atuais.

O modelo de gestão ambiental adotado interfere diretamente no modo como ocorre o uso e exploração dos recursos naturais e, caso a gestão seja omissa, parcial ou deficitária, os efeitos do uso indevido do meio ambiente se intensificam. No caso da Baía de Guanabara, a omissão da gestão de Poder Público na falta de planejamento urbano e ambiental gerou um grave problema de falta de saneamento que reflete na poluição da Baía de Guanabara.

#### **4 A GESTÃO AMBIENTAL DA BAÍA DE GUANABARA E O "INSATISFATÓRIO" PDBG**

A gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro fica à cargo da Secretaria de Estado e Ambiente (SEA) por meio do INEA, que tem o dever de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais. Porém, considerando que a Baía de Guanabara é cercada por diversos municípios e que cada um possui sua própria forma/estrutura de gerir os recursos hídricos e de saneamento ambiental na prática, o que se observa é que sua gestão se dá por diferentes agentes, sendo que, nem sempre, há harmonia entre nas iniciativas tomadas pelos gestores.

A SEA se incumbe de formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável. O cumprimento destes objetivos fica à cargo do INEA, que executa as políticas estaduais do meio ambiente. A atuação do INEA tem se desenvolvido na forma de fiscalização e monitoramento dos corpos d'água e o planejamento e execução de projetos de educação ambiental, debates com moradores e segmentos sociais e uma tentativa de aproximação e estabelecimento de parcerias com os comitês e subcomitês de bacia.

Apesar de recentemente vir apresentando ferramentas tecnológicas de monitoramento dos projetos em curso na Baía de Guanabara - porta de entrada para a maior democratização e exercício da cidadania - o Poder Público, na figura do Governo do Estado, guarda um histórico de inacessibilidade ao público das decisões e informações referentes à gestão da BG, principalmente quando se trata do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).

A BG tornou-se um território de gestão durante as últimas décadas, principalmente nos anos que antecederam aos Jogos Olímpicos de 2016, tendo como objetivo central a sua despoluição. A tentativa de torná-la um ambiente menos degradado foi levada à cabo principalmente por meio do PDBG, o qual, assinado em 1994, tinha como objetivos realizar o saneamento básico da Baía, implementar a coleta, o tratamento e destino final de esgotos domésticos, envolvia também o abastecimento de águas, coleta e destino final de lixo, drenagem, controle ambiental e mapeamento digital, buscando beneficiar, principalmente, a população de baixa renda. O PDBG contou com o investimento de 793 milhões de dólares, sendo 350 milhões advindos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), 237 milhões do Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) e 206 milhões de dólares do Governo Federal (COELHO, 2007, p. 68).

Após a construção de dezenas de ETE's (Estações de Tratamento de Esgoto) e milhares de quilômetros de tubulações que representaram um significativo avanço no tratamento de esgoto e saneamento para o Rio de Janeiro, ainda assim os problemas ambientais da Baía de Guanabara continuaram se agravando, com piora na qualidade da água e diminuição da biodiversidade de seu ecossistema marinho. Além disso, o PDBG sofreu com cortes de financiamento, instabilidade política devido a troca de cargos executivos e erros estratégicos – como, por exemplo, não ter providenciado a ligação das tubulações residenciais às grandes tubulações que carregam o esgoto bruto às ETEs, que, por sua vez, acabaram ficando subutilizadas e não filtrando a totalidade do esgoto produzido.

Nesse sentido, o relatório parlamentar que avaliou os resultados do PDBG chegou à conclusão que (ALERJ, 2016, p. 113), ao final de seu exercício, o programa "foi classificado como pouco efetivo, insatisfatório, pouco relevante e pouco provável (...) considerando o período de 12 anos de projeto e o elevado investimento empregado". Em relação à construção das Estações de Tratamento de Esgoto feitas ao longo dos anos do PDBG, o relatório conclui que, por terem sido construídas sem a necessária integração com a totalidade das redes coletoras, "tais estações de tratamento de esgoto construídas operam até hoje muito abaixo de sua capacidade máxima" (ALERJ, 2016, p. 113).

## **5 INSTRUMENTOS LEGAIS GARANTIDORES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EXPERIÊNCIA DA APA DE GUAPIMIRIM**

A gestão dos recursos hídricos no Brasil é regulamentada pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997). Esse diploma criou, em seu art. 37, a figura dos Comitês de Baía, que tem como principal objetivo a gestão das bacias hidrográficas de maneira descentralizada, promovendo a integração entre os agentes públicos e privados, de modo a compatibilizar metas e diretrizes na gestão destas unidades territoriais.

Os comitês e sub-comitês de bacia devem ser compostos por representantes da União, Estados, DF e Municípios, usuários das águas, entidades civis atuantes na bacia hidrográfica e, inclusive, por representantes indígenas e da FUNAI caso existam terras indígenas na região da bacia hidrográfica delimitada. Trata-se, pois, de um instrumento legal pensado de maneira a permitir um maior grau de participação social na gestão dos recursos hídricos, atribuindo a esta gestão um caráter mais democrático.



Considerando que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades, a Política Nacional de Recursos Hídricos também criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), que é a reunião de todos os órgãos e entidades que atuam na gestão dos recursos hídricos. Os objetivos do SNGRH estão no artigo 32 da Lei 9.433/97, e são: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e promover a cobrança pelo seu uso.

Quando se trata em gestão hídrica no Estado do Rio de Janeiro, além do Comitê do Comitê de Bacia, também há o Conselho Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos (CEGRHI-RJ), instituído pela Lei Estadual nº 3.239/1999 como parte do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI). Desta forma, o CEGRHI-RJ é um órgão colegiado com atribuições normativa, consultiva e deliberativa, responsável pela promoção e pela implementação das diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, composto por 30 (trinta) membros do poder público, da sociedade civil, de usuários de águas, além de representantes dos Comitês de Bacias. Na prática, percebe-se que o CEGRHI-RJ faz mais encontros do que o Comitê da Baía de Guanabara e debate sobre diversos assuntos que não estão ligados diretamente a BG.

Especificamente no caso da Baía de Guanabara, foi criada a figura do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH-BG) para estar a frente da regulamentação da gestão dos recursos hídricos que se encontram nessa delimitação territorial. O Comitê da Baía de Guanabara é dividido em Comissões Pró-Comitês Leste e Oeste, um de cada lado da Baía, e estes dividem-se em subdivisões, que são os Subcomitês específicos de cada região hidrográfica. A saber: "I - Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Maricá - Guarapina; II - Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga; III - Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Leste; IV - Sub-região Hidrográfica drenante para a Baía de Guanabara-Trecho Oeste; V - Sub-região Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas; VI - Sub-região Hidrográfica do Sistema Lagunar de Jacarepaguá" (Art. 3º do Regimento Interno do CBH-BG)

Os objetivos e competências deste Comitê estão nos art. 4º e 5º do supracitado Regimento Interno, e merecem ser colacionados abaixo os incisos com enfoque na



questão da participação social na gestão dos recursos hídricos, os quais que são poucos, o mais das vezes de forma indireta.

Art.4º - São objetivos do COMITÊ DA BAÍA DE GUANABARA:

[...] II - promover, em sua área de atuação, o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos;

[...] X - promover a educação ambiental, a permuta de conhecimentos regionais e técnicos, as manifestações folclóricas, a tradição e as festas populares, o respeito, a proteção e a preservação histórica e arqueológica, visando o resgate da identidade e a construção da cidadania individual e coletiva;

Art. 5º - Compete ao CBH-BG e seus Subcomitês promoverem a integração, na sua área de atuação, das atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos recursos hídricos e ambientais, compatibilizando as metas e diretrizes dos Planos Nacional (PNRH) e Estadual (PERHI) de Recursos Hídricos com o Plano de Bacia do CBH-BG (PRH CBH-BG), e com as peculiaridades de sua área de atuação para:

[...] I - promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos, incluindo as Unidades de Conservação da Natureza;

XXI - estimular a constituição de Câmaras Técnicas e de Grupos de Trabalhos, definindo, no ato de criação, sua composição, atribuições e duração, bem como os critérios para a renovação das composições.

A figura do CBH-BG, no moldes e objetivos preconizados pela Política Nacional do Recursos Hídricos, promoveria a participação social nas tomadas de decisão referentes a gestão ambiental deste ecossistema. Porém, ao analisarmos criticamente a atuação do comitê nas questões em que deveria ter ingerência, a participação social acaba tendo papéis coadjuvantes.

O fato de os comitês estarem ocupando somente lugar de "conselho consultivo", não tendo interferência nas deliberações a que foi previsto, evidencia a ocorrência de um distanciamento do contexto vivido em relação às regulamentações estaduais e ao arcabouço legal criado pela PNRH (Política Nacional de Recursos Hídricos) e pelo SNGRH (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos) - e, em última instância, aos preceitos da PNMA e constitucionais. Se faz claro, também, que não está havendo uma participação efetiva dos diversos segmentos sociais nas tomadas de decisão referentes à Baía de Guanabara, fato que se confirma pelos relatos em tom de denúncia levantados pelos representantes das comunidades de pescadores, bem como pelas vítimas do vazamento de um oleoduto da Petrobras, dos catadores de caranguejo e de ambientalistas que se fazem presentes em eventos mais amplos, como nas audiências públicas.

Entretanto, existem outras formas de gestão que vêm gerando resultados que podem ser entendidos como positivos pelo viés socioambiental, como, por exemplo, a

experiência de gestão integrada que ocorre na APA de Guapimirim e Estação Ecológica (ESEC) da Guanabara, gerida pelo Instituto Chico Mendes (ICMbio) e localizada nos fundos da Baía de Guanabara em uma região de manguezal. Em sua estrutura legal está previsto um conselho consultivo com parte de seus membros advindos de colônias e associações de pescadores, o que lhe confere um espaço de debate e certo grau de participação nas decisões a serem tomadas.

Apesar de os pescadores reclamarem do aumento da fiscalização sobre a atividade pesqueira após a criação da APA - o que sugere um caráter impositivo das normas de gestão postas em prática na área – os próprios pescadores reconhecem que a quantidade de peixes vem aumentando desde sua implantação, entendendo este fenômeno como positivo no funcionamento da nova estrutura de gestão do ambiente.

Apesar da degradação ambiental na APA de Guapimirim devido à poluição dos recursos hídricos, os pescadores percebem na criação da APA um motivo para o aumento na população de peixes e de crustáceos e a recuperação do manguezal. Por mais que este dado pareça ambíguo, esta melhoria no ambiente é vista pelos pescadores como resultado das restrições e regras para a atividade pesqueira. Isto tende a indicar que para este grupo social, o aspecto negativo da preservação talvez não seja a proibição em si, mas o fato de as restrições não serem acordadas ou negociadas de forma participativa. De todo modo, essa percepção sobre o problema pode e deve ser melhor explorada pelos processos de gestão (MARTINS, 2013, p. 108).

A experiência da APA de Guapimirim e da ESEC da Guanabara de fato é ambígua, pois, apesar de estar somando resultados ambientais positivos, refletidos no aumento da vida marinha através do manejo adequado, em se tratando de gestão participativa ou democrática, mesmo com a existência do conselho consultivo composto em parte pelos próprios representantes locais, a lei e as decisões sobre a APA acabam sendo vistas com caráter impositivo pelas comunidades locais.

## **6 PARÂMETROS PARA CLASSIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Para o melhor entendimento e conclusão do terna proposto é cabível analisar a gestão da Baía de Guanabara sob a perspectiva do sistema de classificação da participação social pensado por Arnstein (1969). Segundo este sistema, pode-se classificar o nível de participação social quando observadas algumas características presentes no contexto político analisado, classificando-o, sempre que possível, por meio de "degraus da

participação social", o que o presente trabalho tenta resumir em cinco estágios descritos abaixo em ordem crescente de participação social:

- Degrau da "Manipulação e terapia": Existem conselhos consultivos, mas estes não são dotados de independência técnica para tomar decisões. O objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os representantes do Estado possam "educar" (manipular) ou "curar" (aconselhar) os participantes (degraus 1 e 2).
- "Informação e Consulta": Informação unilateral sobre os direitos e responsabilidades da população, bem como reuniões de vizinhança e pesquisas de participação. Permite aos cidadãos ouvir e serem ouvidos, mas suas opiniões não são levadas em consideração (degraus 3 e 4).
- "Pacificação": Há influência do cidadão na tomada de decisões, mas o governante não está obrigado a acatar. Permite aos cidadãos aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final (degrau 5).
- "Parceria": Negociação de igual para igual com aqueles que detêm o poder (degrau 6).
- "Delegação de Poder e Controle Social": Os cidadãos detêm a maioria nos fóruns de tomada de decisão, tendo o completo poder gerencial (degraus 7 e 8).

Considerando a complexidade da gestão da BG, que é fracionada em diferentes esferas de competência e agentes gestores, podendo se falar até em uma espécie de gestão "multinível" da BG, é difícil classificar de maneira única e generalizada a sua gestão. Porém, a classificação se torna mais palpável na análise da participação social dos instrumentos e órgãos gestores de maneira individualizada, pelo menos para a consecução deste estudo.

Sendo assim, quando consideramos o funcionamento dos Comitês de Bacia, dos subcomitês, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e, também, do modelo de gestão aplicado na APA de Guapimirim, que permite a participação social integrada por meio da figura do Conselho Consultivo, composto por membros da comunidade tradicional da região, os degraus de classificação que mais parecem se aproximar com a realidade da atuação destes órgãos são os de "Informação e Consulta" e o de "Pacificação", haja vista

existirem os espaços para debates e pesquisas de participação social que permitem que o cidadão fale e seja ouvido, mas, contudo, suas opiniões e vontades nem sempre são levados em consideração no momento da tomada de decisão pelos governantes ou representantes.

Quando se trata da gestão pública da BG feita pelos órgãos públicos estaduais e municipais, se verifica uma falta de instrumentos que permitam a participação social nas deliberações e decisões tomadas, principalmente quanto à falta de transparência em relação às ações dos agentes públicos, o que caracteriza uma obstrução à participação social, conforme preconizou Arnestein. Apesar de o INEA apresentar instrumentos pelos quais a população pode realizar denúncias e se comunicar diretamente com o órgão da SEA, trata-se somente de uma forma de incrementar a atividade de fiscalização, não representando nenhuma influência nas diretrizes públicas postas em prática.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA BAÍA DE GUANABARA**

A crise ambiental da Baía de Guanabara tem origem em um passado de má governança, onde houve, via de regra, pouca transparência nas políticas públicas e decisões tomadas pelos sucessivos governos no Estado do Rio de Janeiro e na ampla maioria das prefeituras dos municípios que circundam o território. Cabe lembrar que quando não há transparência nas políticas públicas há empecilhos à efetiva participação social nos processos decisórios. Entretanto, o que vinha se verificado nos esforços da SEA em criar e atualizar as ferramentas de transparência pública sobre a Baía de Guanabara, através da criação do portal da Baía, fora um primeiro passo em direção ao esboço de uma estrutura que promova maior participação social na gestão, infelizmente estacionado.

A existência de instrumentos de gestão como o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara, os subcomitês e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro, previstos na Política Nacional dos Recursos Hídricos e na legislação do Estado do Rio de Janeiro, têm o condão de atribuir uma gestão descentralizada e garantir a maior participação social na gestão dos recursos hídricos. Porém, o que se observa é que seus posicionamentos nem sempre são levados em consideração no momento da tomada de decisão, conforme seus próprios membros relatam, ficando os mesmos com um papel somente consultivo, sem poder deliberativo.

Cabe ressaltar a experiência de gestão integrada relatada na APA de Guapimirim e na ESEC da Baía de Guanabara, onde a comunidade tradicional mostra ter um posicionamento ambíguo em relação à gestão perpetuada pela Unidade de Conservação: vendo como positivo os resultados práticos advindos do manejo adequado do manguezal, que resultou em um aumento do número de peixes, porém entendendo ser negativo o fato da fiscalização de teor conservacionista às atividades pesqueiras terem aumentado com a implantação da APA e seu modelo de gestão. No entanto, a APA representa um modelo legal normatizado pelo Sistema Nacional das Unidades de Conservação, que incide em um espaço físico delimitado e não pode ser aplicado ao resto da Baía de Guanabara que, pois não é regido pelo mesmo código normativo nem está sob a competência dos modelos de gestão praticados pelo Governo do Estado e pelos municípios ao redor da BG.

## REFERÊNCIAS

ALERJ (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO). Relatório final e conclusão dos trabalhos da comissão especial da Baía de Guanabara. Comissão Especial Baía de Guanabara (Requerimento Nº 49/2015) Presidente: Deputado Flávio Serafini, Vice-Presidente: Deputado Thiago Pampolha, Relator: Deputado Nivaldo Mulim, Membro Efetivo: Deputado Marcelo Freixo, Membro Suplente: Deputado Luiz Martins. Rio de Janeiro: ALERJ, 2016.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma Escada da Participação Cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação - PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002

BOLETIM DE SAÚDE AMBIENTAL DA BAÍA DE GUANABARA. Disponível em: <  
<http://200.20.53.7/guanabara/Content/DOWNLOAD/BOLETIM%20DE%20SAUDE%20AMBIENTAL.pdf>>.

CBH-BG (COMITÊ DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA E DOS SISTEMAS LAGUNARES DE MARICÁ E JACAREPAGUÁ). Regimento interno - previsto pelo art. 1º. §5º do Decreto Estadual 38.260, de 16 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.comitebaiadeguanabara.org.br/>

CHAVES, Carla Ramôa; BITTENCOURT, Carlos Ludo. Águas turvas, informações opacas: uma análise sobre a transparência dos programas de despoluição da Baía de Guanabara. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

COELHO, Victor Monteiro Barbosa. Baía de Guanabara, uma história de agressão ambiental. Rio de Janeiro: Casa das Palavras, 2007.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Competj. Relatório da Missão de Investigação e Incidência. Plataforma Dhesca - Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 1ª Edição, 2013.

FUNDAÇÃO COPPETEC. Laboratório de Hidrologia e Estudos de Meio Ambiente. Elaboração do plano estadual de recursos hídricos do estado do Rio de Janeiro R4 - Relatório gestão de recursos hídricos. Rio de Janeiro, 2013. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria de Estado do Ambiente - SEA Instituto Estadual do Ambiente - Inea)

GRAEL AMBIENTAL Assessoria e Consultoria Ltda. Projeto: "Guanabara Bay Effluents Cap & Trading Scheme". Contribuições para estudo de viabilidade para implantação de sistema de Bolsa de Efluentes da Baía de Guanabara. Rio de Janeiro, 2012.

HERCULANO, Selene. Pesca e petróleo no litoral fluminense. Seminário GEOPLAN 2012 (Aracaju, 11 a 13 de abril). Grupo de Pesquisa em Geoecologia e Planejamento Territorial Universidade Federal de Sergipe - UFS. Publicado na Revista Nordestina de Ecoturismo, vol 4 nº 1, 2012. ISSN 1983-8344 (Endereço eletrônico<<http://>

[www.arvore.org.br/seer/index.php/ecoturismo/search/authors/view?firstName=Selene&middleName=&lastName=Herculano&affiliation=Universidade %20 Federal%20Fluminense&country=BR](http://www.arvore.org.br/seer/index.php/ecoturismo/search/authors/view?firstName=Selene&middleName=&lastName=Herculano&affiliation=Universidade%20Federal%20Fluminense&country=BR)>. UFF- Universidade Federal Fluminense/ PPGSD - Programa de Pós- Graduação em Sociologia e Direito

IGNÁCIO, Paulo César de Souza. Do modelo Agrário-exportador ao Capitalismo urbanoindustrial: As políticas de formação da força de trabalho no âmbito da educação escolar no Brasil entre 1930 e 1945. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, número especial, p. 131-153, ago. 2010 - ISSN: 1676-2584

LIMA, Elizabeth Cristina da Rocha. Qualidade de Água da Baía de Guanabara e Saneamento: Uma abordagem Sistêmica. Dissertação (Doutor em Ciências) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em < [http:// www.ppe.uff.br/ppes/ production/ tesis/limaecr.pdf](http://www.ppe.uff.br/ppes/production/tesis/limaecr.pdf) >

MARQUES, Eduardo Cesar. Da higiene à construção da cidade: O estado e o saneamento no Rio de Janeiro. História, Ciências, Saúde -Magalhães,II (2): 51-67,1995.Disponível em [http:// www.scielo.br/pdf /hcsm/v2n2/ a04v2n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v2n2/a04v2n2.pdf) Acesso em 20 out 2015.

MARTINS, Aline Barros A Pesca Artesanal na APA de Guapimirim (RJ): Desafios para a Gestão Pesqueira sob a Perspectiva Local / Aline Barros Martins, 2013. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ, Programa EICOS, Instituto de Psicologia, 2013.

MPRJ. MPRJ acompanha conclusão de uma das obras previstas em acordo para saneamento e despoluição da Baía de Guanabara. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/web/guest/home/-/detalhe-noticia/visualizar/84548>>.

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA). LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm) Acesso em 29 nov. 2015.

ROSA, Márcia Ferreira Mendes; MATTOS, Ubirajara Aluizio De Oliveira; BRANQUINHO, Fátima Teresa Braga. Baía de Guanabara: a degradação e o trabalho dos pescadores artesanais. Anais do 1 Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: < [http:// www .editoraletal.com/ anais-congeo/ arquivos/978-85- 63800-17-6-p408-414.pdf](http://www.editoraletal.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p408-414.pdf) >

SARMENTO, Claudia. Despoluição feita em Sidney virou marco dos jogos olímpicos. Matéria publicada em 30/06/ 2013. Disponível em:< [http:// oglobo.globo.com/rio/ despoluicao-feita-em- sydney-virou-marco-dos-jogos-olimpicos- 8861232](http://oglobo.globo.com/rio/despoluicao-feita-em-sydney-virou-marco-dos-jogos-olimpicos-8861232) >

SCHEEFFER, Milena. Avaliação da Efetividade do Controle Industrial do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Tese de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE (Programa de Planejamento Energético). Rio de Janeiro, 2001. Disponível em < [http:// www.ppe.ufrj.br/ ppe/ production/ tesis/ mscheffer.pdf](http://www.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/mscheffer.pdf) >

SILVESTRE, Marie. O Princípio do Desenvolvimento Sustentável no Direito Ambiental e instrumentos legais de sustentabilidade no que tange a algumas atividades geradoras de



energia elétrica. II Encontro da ANPPAS. Indaiatuba, São Paulo, 2010. Disponível em <  
[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT06/mariel\\_silvestre.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT06/mariel_silvestre.pdf)

TEIXEIRA, Ana Claudia e SERAFIM Lizandra. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - no 29 - Agosto/08. Controle social das políticas públicas., 2008.