CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO – IPPUR/UFRJ

Cristiane Del Giudice Figueiredo

Participação Popular e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG)

Rio de Janeiro
2003

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO, p. 03
2. PARTICIPAÇÃO POPULAR, p. 05
3. PROGRAMA DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA, p. 12
4. A REALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO PDBG, p. 23
5. CONCLUSÃO, p.29
6. BIBLIOGRAFIA, p.33

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

1. APRESENTAÇÃO

Nos dias atuais, não se pode mais pensar a questão ambiental como uma preocupação reduzida com o "ambiente". As transformações na organização social e as tendências da intensificação da globalização levam ao desenvolvimento de uma reflexão sobre muitas mudanças e as tomadas de decisões políticas que influem sobre as nossas vidas. As questões ecológicas encontram-se completamente penetradas pela vida social humana e a natureza transformou-se em áreas de ação nas quais os seres humanos tem que tomar decisões práticas e éticas.

A pressão social por condições ambientais demanda uma nova proposta para o Estado, onde a participação da sociedade nos processos de elaboração e definição de políticas públicas possibilita a utilização de mecanismos participativos para atuar de forma ativa na gestão de projetos com impacto sobre o meio ambiente.

No caso da gestão ambiental, houve um grande reforço para a concretização de um novo modelo de gestão, baseado na descentralização de democratização, à partir da Constituição Federal de 1988, onde a proteção do meio ambiente passa a ser legalmente de responsabilidade compartida entre a sociedade e Governos, na defesa do patrimônio ambiental.

Para Ana Lúcia La Rovere, em seu artigo: *A participação das ONGs na Gestão Ambiental Urbana*, a adoção de práticas participativas da gestão ambiental se explicam tanto no nível do discurso quanto em algumas iniciativas empreendidas pelos órgãos responsáveis nos Estados e na União, demostrando um alto nível de interesse em dividir responsabilidades.

No entanto, o que se observa é a atuação do poder público na gestão ambiental, cujo planejamento e execução nem sempre estão vinculados a um processo de participação com representações comunitárias e ambientalistas, como no caso da elaboração do

Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Este programa foi desenvolvido por iniciativa do Governo do Estado do Rio de Janeiro e Governo Federal na tentativa de reverter o processo de degradação desse importante ecossistema. A articulação entre sociedade e Estado, entretanto, está condicionada à mobilização para a participação por parte da sociedade civil organizada, através da crítica dos ambientalistas e representantes de associações de moradores e pescadores, que representam um certo grau de controle no seu desenvolvimento.

O esse trabalho pretende discutir é a problemática da participação popular na gestão ambiental urbana por meio da análise do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR

A cidadania não se constrói fora das relações com o próximo, assim, o indivíduo é visto como um sujeito social, responsável pela construção da própria sociedade que o constrói. Em cada tempo e lugar, os sujeitos criam e instituem maneiras próprias de trabalhar, de se governar, de produzir, difundir e usar conhecimentos, e de dar sentido a tudo isso, dentro de um nicho de relações e convivência social cada vez mais globalizado pelo sistema capitalista.

O processo de socialização do indivíduo congrega valores disciplinares que reproduzem a própria sociedade e suas relações sociais, onde cada indivíduo constrói sua própria história, não de acordo com sua vontade, mas segundo suas condições materiais de existência. Neste contexto de construção dos sujeitos e sua participação na construção da sociedade, a intervenção social significa construir condições para interferir em realidades sócio-culturais sedimentadas e instituídas ao longo de nossa história. Podemos dizer que as iniciativas e mobilização da sociedade interferem na construção dessas condições, na medida em que geram um novo modo de fazer e de dar sentido às coisas.

A Segunda metade do séc. XIX trouxe mudanças significativas para a sociedade brasileira. Cresce a importância das cidades, com o desenvolvimento do setor de serviços, transferindo para os centros urbanos um grande potencial de conflito, congregando imigrantes, negros libertos e escravos fugidos que buscavam na cidade espaço de trabalho e moradia.

A partir da década de 20, a questão social, até então uma questão de polícia, ganha nova dimensão, sob o título de "modernização" da sociedade brasileira. Essa visão ganha impulso com o movimento de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Muda o modo de fazer política e são estabelecidas novas relações entre o Estado e a sociedade e entre capital e trabalho, que respondem à mobilização e luta operária anarquista e socialista com

a regulamentação dos direitos trabalhistas, atrelando ao Estado os sindicatos, até então livres e autônomos. Assim o Estado passa a ter controle sobre os movimentos dos trabalhadores e, na sua nova configuração, interfere em todas as esferas das relações sociais.

O período de redemocratização, na década de 40, gera novas formas de relação política buscando amenizar a repressão exercida pelo Estado. Emerge daí a força do populismo, onde os políticos buscam o apoio popular. Com a intensificação do processo de urbanização nesta e a política desenvolvimentista de J.K. na década de 50, forma-se um novo setor da classe operária ligado à indústria e acelera-se o processo de favelização, formação de periferias e pauperização das populações urbanas. Nesse contexto multiplicam-se as organizações populares e sindicais, destacando-se os socialistas, trabalhistas, Igrejas e Movimento Estudantil.

Na década de 60, com a vitória do movimento militar vivemos um período de intensa repressão e resistência, sendo as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) a única válvula de expressão das lutas populares, ressurgindo um movimento popular e operário novo, que se difunde na década de 70 com protestos, piquetes, passeatas e greves.

Os movimentos populares de fins da década de 60 e início de 70, nos tempos de ditadura, eram um importante motivador para mobilizar uma participação efetiva e consciente na luta pela transformação das estruturas da sociedade e da justiça social. Nesse período, o trabalho comunitário representou uma alternativa de sobrevivência das práticas participativas e uma possibilidade de trazer para o plano local os ideais de transformação social .

Segundo Fleury, o campo das políticas sociais é atravessado por lutas de diferentes forças sociais, num processo de luta ideológica dos projetos de direção hegemônica de cada sociedade e da construção de sujeitos sociais. A luta pela emancipação social "legitima a criação de novos sujeitos sociais de base transclassista". A partir daí surgem os movimentos sociais como novas formas organizativas da sociedade

As lutas sociais nessa nova configuração residem na busca pela garantia de reprodução social relacionadas a melhoria de qualidade de vida, como alimentação, habitação, educação, saúde, transporte, lazer, segurança social, entre outras. Para Santos, os ganhos em cidadania se convertem em perda da subjetividade, uma vez que cria uma dependência em relação ao Estado burocrático para garantir esses direitos, já que os mesmos estão relacionados às rotinas de consumo, numa submissão do espaço da

reprodução social ao espaço da produção. Todas essas formas de relação interferem nas formas de reprodução social e, consequentemente, nas formas de participação e representação da cidadania.

Neste contexto, os movimentos sociais constituem uma crítica da emancipação social relacionada ao mercado. Identificando novas formas de opressão, extravasam as relações de produção num paradigma social, mais na cultura e qualidade de vida do que no bem-estar material, incorporando não só o modo como se trabalha e produz, mas também o modo como se descansa e vive. Portanto, a luta desses "movimentos emancipatórios" visa transformar o cotidiano dos sujeitos, num processo que visa atender não somente demandas imediatas, mas também as demandas intergeracionais, como no caso do movimento ambientalista. Embora a lógica da reprodução social esteja historicamente relacionada à lógica material em termos de relações de dominação, no marco da sociedade civil os movimentos sociais são uma das formas organizativas de luta política na busca da superação da exclusão social. Não se pode negar a importância do papel social desses movimentos, orientados para a reivindicação concreta da democracia e das necessidades básicas, que abre para os sujeitos um espaço de participação e representação no cumprimento da cidadania.

Nos anos 80 e 90, já numa nova conjuntura nacional e internacional, aprofundou-se a discussão e a participação de novos atores sociais na construção de iniciativas e movimentos populares num trabalho conjunto com a comunidade, que hoje procura se qualificar diante de uma reflexão sempre mais consciente sobre o seu fazer. Os movimentos e iniciativas sociais populares fortalecem os sujeitos, protagonistas desses movimentos e iniciativas e aumenta as perspectivas de mudança da situação atual buscando a continuidade dos processos sociais que garantam a melhoria da qualidade de vida. Os movimentos assumem um forte referencial na legislação, demonstrando um desejo de participação política.

A partir de finais da década de 70 as expressões movimentos populares e movimentos sociais começam a ser substituídas pela expressão *sociedade civil*. Conceitos como *cidadania* passam a incorporar o vocabulário e se torna marca registrada dos anos 80. A cidadania é vista como um processo de emancipação onde os indivíduos assumem uma participação ativa na comunidade política e passam a gozar dos direitos atribuídos ao cidadão.

Também nesse período têm início os primeiros movimentos comunitários de resistência à destruição da Baía de Guanabara, que levaram à criação da Área de Proteção Ambiental dos manguezais da baía (APA Guapimirim), ao arquivamento do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, que os destruía, à redução dos aterros do Projeto-Rio, à inclusão da baía no capítulo sobre meio ambiente da Constituição Estadual, como Área de Preservação Permanente e de Relevante Interesse Ecológico, entre outras ações em sua defesa. As agressões ambientais da baía, depois de séculos passaram a ter resistência.

Imbuídas desse espírito surgem as organizações não-governamentais (ONGs), como proposta para atender às demandas sociais. Essas organizações são entidades sem fins lucrativos, autônomas que atuam como grupos de pressão junto aos poderes econômicos e políticos ou como gestoras de programas, através da promoção social, visando contribuir para o processo de desenvolvimento que supõe transformações estruturais da sociedade. Buscam, por meio de ações locais e globais respostas para os problemas sociais e ambientais decorrentes do tipo de desenvolvimento que experimentamos nos últimos 50 anos, desempenhando um papel relevante no processo de democratização dos países latino-americanos, através da luta pelos direitos humanos e pela melhoria da qualidade de vida da população e apontam para novas formas de interação e parceria entre instituições da sociedade civil, para lidar com a reforma social e a pobreza.

Definidas como *terceiro setor*, ou seja, um conjunto de iniciativas privadas de cunho público, ou *sociedade civil organizada*, estes agentes sociais possibilitam a participação da sociedade nos processos de concepção e definição de políticas públicas, propiciando a criação de mecanismos participativos na gestão de projetos com impacto sobre o meio ambiente e na discussão de políticas ambientais e de desenvolvimento, embora ainda exista um longo caminho a ser percorrido na consolidação dessa relação.

Embora existam desde a década de 70, as organizações não-governamentais se tornaram conhecidas do grande público durante o Fórum Global, espaço de discussão da sociedade civil, organizado paralelamente à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, conhecida como ECO-92.

No que se refere a questão ambiental, as organizações não-governamentais tiveram grande destaque. Nesse contexto, o movimento ecológico assume um papel significativo no Brasil, principalmente a partir da segunda metade da década de 80, dando ênfase inicial às questões do controle da poluição urbana e rural e à preservação dos ecossistemas naturais. Posteriormente os ambientalistas passam ao questionamento dos padrões de

desenvolvimento podendo hoje ser considerados como multissetoriais e complexos. Principalmente no processo de preparação da ECO-92, os ecologistas incorporaram a questão social, pensando as relações entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental.

Pode-se considerar que a partir da ECO-92 a questão ambiental está bem estabelecida no nível do discurso oficial e conhecida pelo conjunto da população, embora constate-se ainda uma grande distância entre o discurso e a prática. A partir desta Conferência, a questão ambiental foi incorporada por outros setores, especialmente aqueles que trabalhavam com projetos de desenvolvimento e de educação, além dos movimentos populares, associações de moradores e comunidades. Outro aspecto positivo é a incorporação das ONGs no âmbito da política nacional de meio ambiente, ampliando cada vez mais a sua participação nos Conselhos Estaduais, Municipais e Federais, nas audiências públicas dos estudos de impacto ambiental e na elaboração da legislação ambiental.

Com a Constituição de 1988 foram criados instrumentos jurídicos capazes de aproximar os cidadãos do controle sobre o público tais como ação civil pública, ação popular, mandato de injunção e mandato de segurança coletivo, sob a proteção do Ministério Público, que tem por função zelar pelo respeito aos direitos assegurados na Constituição e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

No caso da gestão ambiental urbana, as possibilidades de concretização da relação *sociedade-Estado* estão relacionadas às inovações da Constituição quanto à competência do Município na proteção compartilhada do meio ambiente e à responsabilização de Governos e sociedade na defesa do patrimônio ambiental.

Outros instrumentos legais se materializam no âmbito do desenvolvimento urbano, através da implementação de políticas públicas ajustadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável, como a Lei Orgânica do Município e os Planos Diretores municipais, que integram a gestão ambiental local com as questões urbanas e políticas sociais num processo de participação desde sua elaboração até sua implantação.

As ONGs, no âmbito da política nacional de meio ambiente, são reconhecidas como importantes interlocutores. Mas não se pode considerar ideal o atual estágio de participação e articulação *sociedade-Estado*. Há um reconhecimento por parte do Governo Federal da importância do fortalecimento da sociedade civil no planejamento e gestão dos

serviços públicos e no controle social, demonstrando a tendência de descentralizar a gestão através da transferência de responsabilidades e de atribuições desde o plano federal até o municipal.

Os movimentos de organização da sociedade, apoiados pela Constituição Federal de 1988 e estimulados pela mobilização da ECO-92, produziram reflexos no aperfeiçoamento da participação na gestão ambiental, porém esses efeitos ainda não se disseminaram amplamente.

Alguns dos fatores que colaboram para essa reflexão é a diversidade quanto às realidades específicas ao ambiente natural, cultural, social, político e financeiro de cada região, além das características de porte, localização geopolítica, tradição em organização política, história da construção do espaço físico e condução do processo de desenvolvimento de cada localidade.

Vêm sendo assumidos como necessários a efetivação da descentralização da gestão ambiental o incentivo à adoção de práticas participativas, que se explicitam tanto ao nível do discurso quanto ao nível de algumas iniciativas empreendidas pelos órgãos responsáveis pela gestão ambiental. No que se refere ao fortalecimento da participação das ONGs e dos movimentos populares no âmbito da formulação e execução das políticas públicas, um canal institucional privilegiado é o CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente.

A descentralização e a democratização da gestão, desde a formulação até a execução das ações cria a oportunidade de provocar nos agentes públicos e nas representações da sociedade a reflexão sobre a questão ambiental urbana, principalmente a sua interface com o saneamento. A definição dos novos modelos de gestão, garantem a socialização do acesso aos bens ambientais e é o princípio básico para o aperfeiçoamento da gestão integrada. É necessário, no entanto, que sejam propostos mecanismos que permitam garantir a agilidade e a ampla representatividade.

No caso do saneamento, o que se observa é uma trajetória vinculada à saúde, à habitação e ao desenvolvimento urbano, sem se preocupar com as demandas ambientais de controle gerada pelas atividades econômicas.

A Constituição de 1988, na compreensão do papel atribuído aos governos locais pela organização e prestação de serviços públicos, na competência da ocupação do espaço urbano e na divisão de responsabilidades governamentais na proteção ao meio ambiente reafirma a importância da participação da sociedade numa estratégia de cooperação na gestão ambiental. A gestão dos recursos naturais somente será possível com a participação

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

dos diferentes atores sociais que, direta ou indiretamente, atuam no processo de utilização desses recursos. É essencial estabelecer mecanismos que permitam essa participação, desde a definição da gestão até a execução e monitoramento das atividades. A participação, no entanto, não pode ser reduzida ao seu conteúdo político, mas a uma participação ativa, onde os atores sociais são protagonistas, na dinâmica das relações sociais, da sociedade civil e do Estado.

3. O PROGRAMA DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA

A Baía de Guanabara não atingiu os níveis de poluição em que se encontra hoje de uma hora para outra. Foi um processo que se intensificou principalmente a partir das décadas de 50-60, com a urbanização e a instalação do parque industrial. Os centros urbanos incharam com o deslocamento de enorme contingente populacional das regiões mais pobres em busca de emprego e renda, ficando cercados por um imenso cinturão de pobreza. No caso do Rio de Janeiro, este modelo fez com que o município-núcleo e sua periferia imediata concentrasse quase 80% da população do Estado. Neste quadro de profunda degradação e descaso, o desafio que se coloca aos modelos de desenvolvimento adotados está na tentativa de recuperação desse importante ecossistema.

Visando definir um plano de despoluição para a Baía de Guanabara, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio ambiente – FEEMA, desenvolveu uma série de levantamentos desde sua criação, em 1975. Como resultado, em 1987 foi elaborado o *Programa para Despoluição Gradual do Ecossistema da Baía de Guanabara* (FEEMA,1987), que tem por meta recuperar os recursos naturais da região e garantir a melhor qualidade de vida para a população. No programa é previsto um amplo investimento que vai das grandes obras de saneamento, abastecimento de água e esgoto ao controle da poluição industrial e educação ambiental, atuando de forma integrada em todas as instâncias e contribuindo para reverter o processo de degradação vivido pela Baía de Guanabara.

Baseando-se na experiência bem sucedida da despoluição da Baía de Tokio e na complexidade dos mecanismos poluidores da baía e suas interações com o meio urbano, foi assinado em julho 1991 um convênio de cooperação técnica entre o Governo Brasileiro e o Governo Japonês. O estudo teve por objetivo estabelecer as melhores soluções para a Baía de Guanabara, num trabalho conjunto entre especialistas da empresa Kokusai Kogyo Co. Ltd., coordenados pela Japan International Cooperation Agency – JICA, e a equipe técnica

da FEEMA num período de dois anos: de março de 1992 a março de 1994. O resultado deste trabalho, apresentado no documento *"Study on the Recuperation of the Guanabara Bay Ecossistem"* (JICA, 1994), contém um detalhado diagnóstico sobre os mecanismos de degradação da baía, sobre as condições sócio-econômicas e da qualidade de vida, além de um detalhado plano de controle da poluição para a recuperação ambiental da baía.

O relatório ADEG/CEDAE (1992) do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, já mencionava que o principal responsável pela poluição da Baía de Guanabara é o lançamento sistemático de esgotos sanitários em sua maior parte, sem nenhum tipo de tratamento (a tabela 1 apresenta um diagnóstico das fontes de poluição da Baía de Guanabara).

Tabela 1– Diagnóstico das fontes de poluição na Baía de Guanabara

Principais Fontes de Poluição	Características da Poluição
Indústrias (cerca de 6.000)	80% da poluição industrial lançada na Baía é proveniente de apenas 52 indústrias
REDUC – Refinaria Duque de Caxias	1,4 t/dia de óleo, representando 20% do total lançado, além de despejos contendo fenóis, metais pesados e micropoluentes orgânicos
Terminais marítmos de petróleo (16)	1 t/dia de óleo
Portos comerciais (2) e outras fontes	2,3 t/dia de óleo
Postos de serviço (2.000) e estaleiros (32)	2,3 t/dia de óleo, que representam 33% do total lançado na Baía
Lançamento de esgotos domésticos (7,3 milhões de habitantes)	20 m^3/s de esgoto doméstico, sendo que apenas 2,7 m^3/s recebem tratamento
Vazadouro de lixo (por ex.: aterro metropolitano de Gramacho)	Vazão de 800 m^3/dia de chorume
Ocupação de terra pública que margeia os rios e encostas	Lançamento de lixo e esgoto doméstico, sem qualquer espécie de controle

Ref.: ADEG/CEDAE (1997)

A implementação do Plano de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) foi dividida em três etapas: 1) metas de curto prazo, a serem atingidas até o ano 2000, correspondendo à realização do programa de investimentos do PDBG-I, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e pelo Overseas Economic Cooperation Fund – OECF, além de recursos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (tabela 3); 2)

metas de médio prazo, a serem atingidas até o ano de 2010, correspondendo à conclusão da segunda fase do PDBG; 3) metas de longo prazo, não definidas pelo plano.

Em março de 1994, teve início a primeira etapa do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), com a assinatura do contrato de financiamento pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (contratos BID 782/OC-BR e BID 916/SF-BR) e com o "The Overseas Economic Cooperation Fund" - OECF (OECF BZ-P9), com vigência de cinco anos. No entanto, em face à complexidade do Programa, o prazo foi ampliado para 2002.

O custo total previsto para a execução dos empreendimentos da Fase I foi de US$ 793 milhões (como demonstrado na tabela 2).

Tabela 2 - Custo Total do PDBG-1

	Inicial (março 1994)	Em setembro 1997)
BID	US$ 350 milhões	US$ 350 milhões
OECF	US$ 236,7 milhões	US$ 287 milhões
GovRJ	US$ 85,9 milhões	US$ 187 milhões
CEDAE	US$ 120,4 milhões	US$ 179 ,1 milhões
Total	**US$ 793 milhões**	**US$ 1.003,1 milhões**

ADEG/CEDAE (1997)

Os empreendimentos foram distribuídos pelos componentes: saneamento, macrodrenagem, resíduos sólidos, Programas Ambientais Complementares e Mapeamento Digital (como demonstrado na figura 1).

Contrato BID 916/SF-BR: U$ 50.000.000,00

- *Macrodrenagem*, a cargo da Fundação Superintendência de Rios e Lagos – SERLA, compreende a realização de obras de canalização de 3 rios da bacia do Acari (5,2 km de extensão), para controlar a ocorrência de enchentes que atingem as comunidades ribeirinhas.

- *Resíduos Sólidos Urbanos*, a cargo da Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos – SOSP, deverá beneficiar 2,8 milhões de habitantes, com a realização dos seguintes empreendimentos:
  - construção de três usinas de reciclagem e compostagem de lixo
  - implantação de três aterros sanitários
  - instalação de cinco incineradores de lixo hospitalar
  - construção de trinta e quatro postos de apoio à coleta de lixo
  - recuperação e ampliação de duas estações de tranferência de lixo
  - fornecimento de equipamentos de coleta

- *Programas Ambientais Complementares*, a cargo da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA:
  - reforço institucional do Sistema Ambiental, tornando eficiente o controle da poluição e o monitoramento da qualidade ambiental, além da realização de obras e aparelhamento dos laboratório da FEEMA, informatização do Sistema Ambiental e treinamento de recursos humanos
  - desenvolvimento de um Programa de Educação Ambiental
  - elaboração do Plano Diretor para Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bacia
  - implantação de Unidades de Conservação da Natureza

- *Mapeamento Digital*, a cargo da Fundação Centro de Dados do Rio de Janeiro-CIDE, compreende a implantação de um Sistema de Informações Georeferenciadas (incluindo uma base cadastral atualizada) em 12 municípios, com vistas a tornar mais eficiente o sistema de arrecadação tributária e o planejamento urbano-ambiental.

A execução dos empreendimentos contemplados por este contrato teve início em fevereiro de 1995, com prazo previsto para conclusão até março de 1999.

Contrato BID 782/OC-BR: U$ 300.000.000,00

- *Destina-se às atividades do Componente Saneamento*, a cargo da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

A execução dos empreendimentos teve início em fevereiro de 1995, com prazo previsto para conclusão até março de 1999.

Contrato OECF BZ-P9: Yens 31.475.000.000,00 eqüivalendo U$ 236.700.000,00 na data da assinatura.

- *Destina-se também ao Componente Saneamento*, a cargo da CEDAE, para realização de obras nas bacias contribuintes de Alegria, Sarapuí e Pavuna, na implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos e melhoria do sistema operacional de secagem de lodos da ETE Penha.

A execução dos empreendimentos teve início em outubro de 1996, com prazo previsto para conclusão até março de 2003.

À seguir são relacionados os investimentos sendo realizados pela CEDAE com recursos provenientes destes dois contratos de financiamento (BID e OECF) somados à contrapartida local:

- *Ampliação dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos*:
  - implantação de 1.248 km de redes coletoras
  - realização de 139.000 ligações domiciliares
  - construção de 28 km de emissários
  - instalação de 36 elevatórias
  - construção e ampliação de 8 estações de tratamento (6,9m^3/seg)

  Estima-se que estas obras beneficiarão 5 milhões de pessoas, aí incluídos moradores de 32 favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro e Niterói.

- *Melhoria dos sistemas de abastecimento de água:*

- implantação de 377 km de redes troncos e de distribuição
- realização de 34.000 ligações domiciliares
- implantação de 10 km de sub-adutoras
- construção de 10 reservatórios com capacidades de 5.000 a 20.000 m^3
- instalação de 525.000 hidrômetros

Estima-se que estes empreendimentos beneficiarão 1 milhão de habitantes.

Os acréscimos nos custos iniciais do programa devem-se à: variação cambial entre dólar e o ien; a ampliação dos empreendimentos da contrapartida (ADEG/CEDAE, 1997). Impostos e taxas, considerados como contrapartida do Governo do Estado, não haviam sido contabilizados na previsão inicial do Programa. A tabela 6 apresenta a distribuição de investimentos a serem realizados na primeira fase do PDBG (março de 94), com a descrição da contrapartida do Governo do Estado.

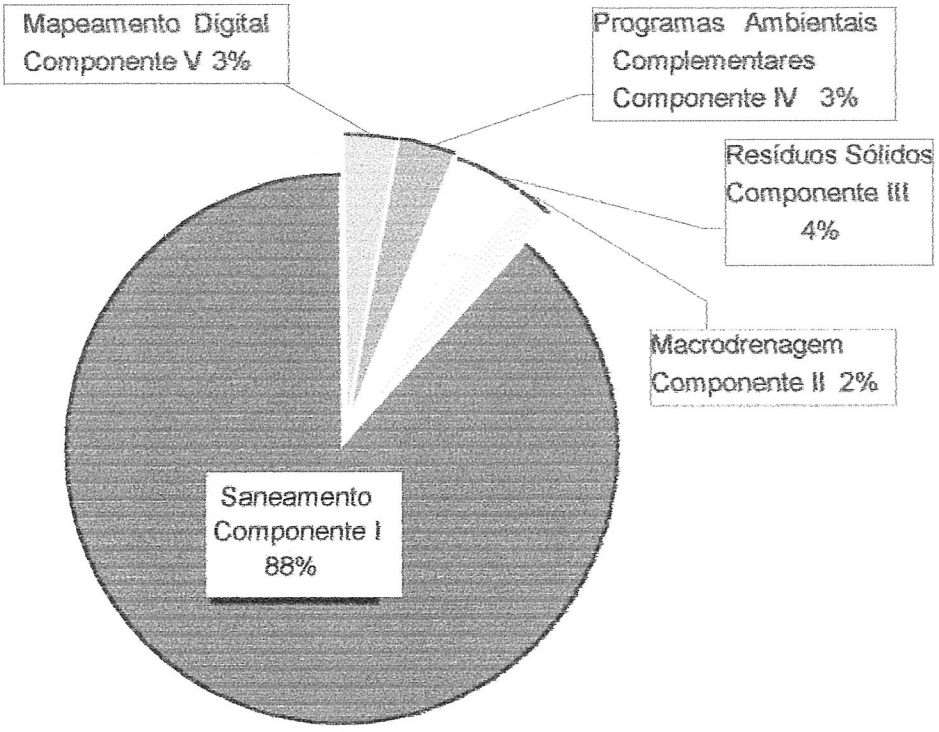

Figura 1 - Distribuição dos recursos do PDBG por componentes

Investimentos na primeira fase do PDBG

	Em milhões de dólares	O.E.C.F.	BID	G.R.J.
1. Saneamento	575,6			
Terrenos	2,0			100%
Saneamento-água	120,0		100%	
Saneamento-esgoto	405,8	50%	28%	22%
Reforço Institucional	9,7		62%	38%
Projetos Executivos	13,7	47%		53%
Gerenciamento/	24,2	29%		71%
2. Projetos Ambientais	18,5		90%	10%
3. Lixo	18,1			
Obras/equipamentos	14,9	92%	8%	
Projetos/administração	3,2	92%	8%	
4. Mapeamento digital	12,6		38%	62%
5. Macrodrenagem	12,4		99%	1%
6. Imprevistos	74,0	26%	74%	
7. Despesas financeiras	8,.7		7%	93%
Total	793,0	30%	44%	26%

Ref.: ADEG/CEDAE, 1997

Nesta primeira fase, iniciada em março de 1994, o PDBG envolveu uma série de projetos de coleta e tratamento de esgotos e efluentes àquele corpo receptor objetivando a gradativa redução dos níveis de poluição, gerando a possibilidade de usos mais nobres pela população que habita as áreas circunvizinhas. A população beneficiada é de aproximadamente *4 milhões* de pessoas e o custo do investimento nas obras é de *US 487.120,00* (Sistemas Sarapuí, Alegria, Pavuna, Penha, São Gonçalo, Icaraí, Ilha do Governador, Paquetá e 29 favelas dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói). Em dezembro de 2000 foram inauguradas as estações de tratamento de esgoto (ETE) da Pavuna e de Sarapuí. Em 2001 foram inauguradas as da Penha e da Alegria, no Caju. As ETEs de Paquetá, Ilha do Governador e Icaraí, em Niterói, já estão funcionando. A de São Gonçalo entrará em funcionamento quando for concluída a ligação de esgotos domiciliares com a rede coletora.

A melhoria do abastecimento de água na Baixada Fluminense e São Gonçalo é prioridade do programa, ampliando os sistemas de produção associado às obras de setorização do abastecimento e implantação de macro e micromedição,. Estes mecanismos visam gerar um maior controle da produção pela CEDAE, minimizando as perdas e desperdícios. Além disto, obras de abastecimento de água estão sendo implantadas em 15 favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro, Ilha do Governador e Niterói. A população beneficiada é de mais de 1 milhão de pessoas e o custo total das obras é de *US 127.284.000.*

Os efluentes industriais gerados nas bacias contribuintes pelos 14.304 estabelecimentos industriais (90% de médio e pequeno porte, atuando nas áreas alimentícia, química e metalúrgica e concentradas predominantemente na sub-bacia Oeste), são responsáveis por significativa carga de poluentes que atingem diariamente as águas da baía. O programa prevê a redução do potencial poluidor em 90% das cargas orgânicas e 97% das cargas tóxicas nas 455 indústrias com maior potencial poluidor. O programa, no entanto, não ficou restrito às atividades de fiscalização e aplicação de sanções. O Governo do Estado negociou com o BNDES uma linha de financiamento (R$150 milhões), com juros e formas de amortização bastante facilitados, para as indústrias interessadas em investir na modernização de sua planta industrial e na instalação de equipamentos de controle da poluição.

A melhoria dos sistemas de coleta e de disposição final de resíduos urbanos, hospitalares e industriais também são contempladas pelo programa.

Através do componente resíduos sólidos estão sendo realizados investimentos da ordem de U$ 18.100.000 (BID-U$ 16.600.000 e Gov. RJ-U$ 1.500.000) para os seguintes empreendimentos:

- aquisição de veículos e equipamentos de coleta
- construção de 34 postos de apoio à coleta domiciliar
- obras de reforma e adequação de 2 estações de transferência de lixo localizadas em Nilópolis e São João do Meriti
- implantação de aterros sanitários nos municípios de Niterói, São Gonçalo e Magé
- construção de 3 usinas de reciclagem e compostagem de lixo, em locais vizinhos aos aterros sanitários de Magé, Niterói e São Gonçalo
- implantação do sistema de coleta especializado e a instalação de 5 unidades de incineração de resíduos hospitalares e de animais de pequeno porte
- apoio institucional às prefeituras no treinamento de equipes técnicas para gerenciamento e operação do sistema de coleta, usinas e aterros sanitários
- implementação do programa de promoção social dos catadores de lixo nos vazadouros de Niterói e São Gonçalo

O PDBG está também realizando obras de canalização e urbanização das margens dos principais rios num investimento que soma um valor em torno de *US$10.500.000*, com recursos integralmente do BID.

A FEEMA e o IEF (Instituto Estadual de Florestas) estão sendo apoiados pelo programa nos projetos de elaboração dos Planos Diretores das Estações Ecológicas do Paraíso, do Parque Estadual da Serra da Tiririca e da APA de Gericinó-Mendanha, da construção da sede do Parque Estadual da Serra da Tiririca e do Centro de Treinamento da Estação Ecológica do Paraíso. Além disto, está sendo implementado um Plano de Monitoramento Ambiental dos Manguezais remanescentes e está sendo criado o Centro de Sensoreamento Remoto e Geoprocessamento para mapear e monitorar áreas de vegetação da bacia contribuinte da Baía de Guanabara, no IEF.

Estão sendo desenvolvidas atividades de suporte para a atualização e modernização do sistema de gestão ambiental da bacia da Baía de Guanabara através do aprimoramento do monitoramento ambiental, da informatização do banco de dados ambientais, da revisão do zoneamento industrial de 1981 e do desenvolvimento de modelo matemático para gestão ambiental da bacia.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

Todas as obras do PDBG sofreram atrasos, especialmente as do componente saneamento básico. Durante sua primeira fase, a administração estadual recebeu críticas dos ambientalistas sobre os atrasos, a falta de planejamento integrado às ações das prefeituras municipais, falta de participação popular, sobre o desperdício de recursos públicos e a existência de obras mal feitas e de baixa qualidade.

"Durante a execução das obras, foram feitas diversas reportagens, através dos principais meios de comunicação do país sobre a ocorrência de obras mal feitas de saneamento básico (algumas tiveram que ser refeitas), a contratação de sub-empreiteiras e o uso de material (canos e tubulações) de baixa qualidade, o que caracteriza desperdício de recursos públicos estaduais e do financiamento internacional do BID e da OECF"
Carlos Minc – Comissão de Defesa do Meio Ambiente da ALERJ

A visão sanitarista limitada também foi alvo de crítica dos ambientalistas. Segundo Carlos Minc "é preciso modificar o enfoque sanitarista, partindo para uma concepção ecológica e abrangente dos problemas e potencialidades da Baía de Guanabara". Elmo Amador, geógrafo que trabalha com as questões da Baía de Guanabara há 30 anos, lamenta que "para conseguir financiamento externo, usam a vestimenta ecológica e, na hora de investir, o problema ambiental seja reduzido, a concepção seja exclusivamente sanitarista".

É preciso, no entanto, ampliar o foco do Programa para a população e não apenas para as águas da Baía. Liz Maria de Almeida, epidemiologista do Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), acredita que falta maior atenção aos problemas da população:

"Demorei a entender que no PDBG a paciente era a Baía. Ela estava doente e tinha que ser tratada. O que sobrasse de benefícios para a população ao redor seriam apenas efeitos colaterais. Mas se a população não estiver envolvida desde o início, pode se colocar tudo a perder. Os responsáveis não procuram conhecer a real situação de vida das pessoas antes de conceber o Programa no gabinete. Agora, não adianta encanar água e esgoto se a população não sabe construir nem usar o banheiro"

Essa visão demonstra como é essencial estabelecer mecanismos que permitam a participação dos diferentes atores sociais, desde o planejamento até a execução dos

programas, respeitando os anseios dos usuários, que é condição básica para garantir o processo participativo. Somente se tornam co-responsáveis no processo de gestão dos recursos naturais aqueles que tiverem reconhecidas e respeitadas suas experiências, seus interesses, suas opiniões. Para que a participação ocorra é necessário disseminar dados e informações para que se criem as condições de comunicação necessárias ao entendimento.

4. REALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO PDBG

O esgoto doméstico é um dos problemas prioritários para a gestão da Baía de Guanabara e o PDBG representa um avanço nas ações com relação a essa questão.

Dado o grau de complexidade dos problemas socioambientais da bacia faz-se necessário incorporar princípios e práticas de gestão democrática, na certeza de que partilhar decisões não desmerece o Estado, mas o reforça. A Baía de Guanabara apresenta problemas específicos que são resultado do tipo de uso da bacia, o que oferece a oportunidade de implantar todos os recursos de gestão de maneira integrada. Contudo, é muito difícil trabalhar grandes sistemas que não se podem ser divididos em multi-sistemas de maneira a evitar a restrição um ambiente de múltiplas influências e atores a ações setoriais e isoladas.

Quando se fala em gestão participativa, ou seja, um modelo de gestão que contemple a participação dos diversos atores sociais, é necessário reconhecer a diversidade dos atores envolvidos, que têm entendimentos diferentes. Hoje se multiplicam as iniciativas paralelas de criar institucionalidades mais participativas para a Baía de Guanabara. No entanto, o papel desempenhado pela sociedade civil no planejamento e execução das obras ainda é insignificante.

Percebe-se que alguns dos moradores nunca ouviram falar do PDBG ou só tomaram conhecimento através de placas que sinalizavam obras, ou ouviram falar em alguma reportagem. Mesmo assim, não fica claro que é um programa de saneamento e suas ações não são conhecidas. Essa idéia é reforçada em matéria do JB, publicada em 15/04/2002.

> *"Eu não sei o que é. Já ouvi falar alguma coisa em algum lugar. Acho que na televisão, em alguma reportagem, não sei"* (Regina Reis, 18/05/2002)

JB, 15/04/2002

> *"Eles são vizinhos do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Moram quase às margens da baía, no bairro Boavista, ao lado da Estação de Tratamento de Esgotos de São Gonçalo. Para essas pessoas, por enquanto, o PDBG não passa de notícia de jornal"*

O então Secretário Estadual de Meio Ambiente, André Corrêa, em entrevista ao Centro de Informações da Baía de Guanabara (CIBG), reconhece que é preciso informar a população. E o governo do Estado estaria investindo nessa informação via Internet, através do CIBG. No entanto, esse veículo de comunicação deixa grande parte da população excluída desse processo:

CIBG, 05/01/2001

> *"Primeiro é preciso informar a população. Um dos instrumentos para isto é a criação do Centro de Informação da Baía de Guanabara. Agora, via Internet, as pessoas vão poder acessar todos os dados relativos ao PDBG. O objetivo central é dar transparência ao programa, informando corretamente à população"*

Observa-se, através da entrevista com Regina Reis, que a comunidade gostaria de participar de iniciativas que venham a beneficiá-la, mas que se desconhece os mecanismos de participação. Além disso, a comunidade não acredita na participação, pois imagina-se que não há instrumentos para interferir no curso de ação do Programa. Os atores consideram importante que as comunidades tenham esse espaço, pois poderiam contribuir muito com informações, já que conhecem bem a sua realidade. Entretanto, a maior dificuldade para o desenvolvimento do processo participativo é a falta de experiência da população em participar:

> "a gente não participa porque não sabe como. Nós poderíamos até colaborar se fossemos chamados. Mas o problema é que as pessoas não sabem se comportar e acabam não contribuindo muito, porque não chegam a um consenso. Cada um quer se sobressair ao outro" *(Regina Reis, 18/05/2002).*

> "eu também acho que não adiantaria nada, porque eles é que conhecem o assunto e só vão fazer o que eles quiserem, porque nós não sabemos nada disso" *(Regina Reis, 18/05/2002).*

Na busca de maior entendimento e participação no PDBG, um grupo de Secretários Municipais de Meio Ambiente, representantes das localidades que fazem parte da bacia contribuinte à Baía da Guanabara, se reuniram para formar um Fórum com objetivo de se integrar a discussão sobre os diversos aspectos do programa. O Fórum, atualmente conhecido como G-15, contou inicialmente com a participação de sete secretários (sendo denominado nesta época G-7) e foi ganhando adesão de vários outros municípios, chegando a integrar 15 representantes. Essa iniciativa partiu do Secretário de Meio Ambiente de Niterói, Fernando Guida, com objetivo de abrir um espaço de participação para os municípios.

Mesmo para as instituições da sociedade civil os canais de participação no programa não estão claros. Segundo Osny Pereira - representante da ONG Mundo da Lama, que atua na área da Ilha de Itaoca em São Gonçalo - as informações sobre o PDBG chegaram através do contato com pessoas da área ambiental, alheias aos representantes oficiais, quando deu-se um processo de licitação. Isto demonstra que essas instituições ficam vinculadas à rede de relações informais com pessoas ligadas ao poder público.

A participação no programa ficou restrita aos cursos de capacitação na UERJ, cujo objetivo era levar o conhecimento sobre o Programa aos professores da rede pública estadual, para que fosse desenvolvido um trabalho de educação ambiental com seus alunos. Essa iniciativa, no entanto, não se refere a uma participação efetiva no Programa, com possibilidade de intervir nas suas decisões. Elas se limitam ao caráter informativo, em um circuito fechado para algumas escolas públicas da rede estadual de ensino.

A população deveria ter sido orientada sobre o tipo de programa, participando do processo desde o princípio, pois sem a inclusão da população, somente as obras não resolveriam o problema. A matéria publicada pelo JB, em 14/04/2002, alerta para esse fato:

> *"Faltou informar a população sobre a magnitude do programa* (PDBG). *A população não foi bem orientada, desde o início da contratação em 1994, quanto à magnitude, seus efeitos diretos para a população e o ecossistema [...] Com a execução das obras pela CEDAE, os moradores*

não forma orientados a ligar suas residências às instalações" (Mario Edson de Carvalho, 15/05/2002

JB, 15/04/2002

> *"Todos* (os moradores) *alegam que não receberam nenhuma orientação sobre a ligação de cada residência para a rede coletora e daí para a estação de tratamento"*

Em declaração à imprensa, o presidente da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, Deputado Carlos Minc, também cita a participação das prefeituras como fundamental para contribuir com o avanço do programa:

JB, 11/04/2002

> *"Como as prefeituras não participavam das decisões, isto criou impasses. Em Niterói, quando as obras já tinham começado, perdeu-se um tempo enorme em discussões com a prefeitura sobre a localização dos tubos de esgoto"*

Para o Sr. Mário Edson, a participação da sociedade é fundamental para o sucesso do programa, mas a única iniciativa de participação foi a criação de um comitê gestor com alguns representantes, cuja atuação dava-se apenas em períodos de reuniões com representantes do BID, sem acrescentar nada ao programa:

> *"os representantes desses conselhos gestores não atuam e até atrapalham as ações existentes"* (Mario Edson de Caravalho, 15/05/2002).

Para acompanhar as ações do PDBG, foi criado o Fórum de Acompanhamento do PDBG – FADEG, criado pela Lei Estadual 2484/95, que oferecia uma oportunidade de integrar o Estado, municípios e universidades. No entanto, esse Fórum não foi instituído:

O Globo, 15/03/2000

> *"O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, na sua primeira fase, no governo anteior, perdeu a oportunidade de integrar estado,*

municípios e universidades através do Fórum de Acompanhamento do PDBG criado pela Lei 2484 (Fadeg), inspirada nas experiências internacionais bem-sucedidas de despoluição do Reno e do Tâmisa"

JB, 11/04/02

"Obras do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) serão monitoradas por ambientalistas e representantes dos municípios beneficiados. Nos próximos dias, a governadora Benedita da Silva anunciará a criação do Fórum de Acompanhamento do PDBG, previsto desde 1995 [...] "O controle externo será a forma de evitar novos atrasos nas licitações, independente de quem estiver no governo", diz Minc".

Também foi criado através do Decreto 26.174 de 14/04/00 o Conselho Gestor da Baía de Guanabara, cuja função básica é promover a participação integrada das diferentes esferas de governo, bem como dos principais usuários dos corpos hídricos da bacia, a sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa.

A presidência do Conselho Gestor compete ao Governador do Estado, cabendo a suplência ao Secretário-Executivo, a cargo do Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Também constituem o Plenário do Conselho representantes de órgãos públicos estadual, federal e municipal; representantes do setor industrial; e representantes de populações extrativistas tradicionais, de organizações civis ambientalistas e de universidades.

Embora o Conselho Gestor da Baía de Guanabara possa ser apresentado como um mecanismo de participação, a maneira como foi instituído reforça a tendência centralizadora do poder público, uma vez que as representações escolhidas não são representativas de toda a população e a sua instituição está centrada na estrutura do estado, presidida pelo próprio Governador.

Os resultados apresentados mostram que existe um consenso sobre a importância da participação da sociedade na gestão ambiental. O que motiva a participação dos diferentes atores sociais é poder contribuir com a melhoria da aplicação dos recursos nos projetos ambientais para atingir os resultados. Por outro lado, uma das motivações para a não participação é a falta de informação sobre os canais existentes.

As iniciativas de implementação de um modelo de gestão participativa está bem colocada a nível do discurso. No entanto, as dificuldades para que esse modelo de gestão se torne realidade está relacionada basicamente a dois pontos principais.

Um deles refere-se ao modo como o Estado vem se posicionando de maneira defensiva com relação à população, além dos problemas na sua organização. Falta transparência, troca e acesso às informações e maior articulação do estado com a sociedade civil. A fragilidade, a falta de continuidade dos governos e a deficiência dos órgãos de meio ambiente também são fatores que dificultam a implantação de um processo participativo.

O outro refere-se à sociedade. Embora existam atores sociais institucionalizados, sejam através de ONGs, associações de moradores e outros, eles não são representativos de toda a população e não geram dessa forma um processo amplo de participação social. E mesmo esses atores sociais, representantes da sociedade civil organizada, têm dificuldade em assumir o seu papel, pois assumem muitas vezes o papel de representantes do Estado ao mesmo tempo. Esse duplo papel dos atores sociais acaba fortalecendo a idéia de rede de relações, onde só participam aqueles que estão vinculados à rede de relações informais com pessoas ligadas ao poder público.

Embora haja uma diversidade de atores sociais, todos concordam que há necessidade de um modelo de gestão que articule esses atores, gere consenso e produza resultados envolvendo a sociedade civil com as políticas públicas. Dessa forma, surgem as iniciativas para implementar esse modelo de gestão que inclua os diferentes atores sociais nesse processo. Todos esses pontos de vista diferentes geram conflitos que representam problemas para a criação de novas institucionalidades que precisam de consenso para uma gestão participativa bem sucedida. A sociedade não participa embora hajam várias iniciativas de tentativas e todos concordem que a participação é fundamental e acreditem nesse processo.

No entanto, a história nos mostra que é necessária a pressão por parte da sociedade para que essas demandas sejam atendidas de maneira satisfatória. Além disso, uma das conquistas da sociedade com relação ao meio ambiente é a responsabilidade compartilhada e não como Estado.

5. CONCLUSÃO

É cada vez mais evidente a importância de se buscar alternativas que organizem a sociedade para atingir o crescimento econômico com melhoria da qualidade de vida.

Os recursos naturais só podem ser sustentados se respeitados, tanto no aspecto de utilização desses recursos, mas também no aspecto social, pensando a questão da exclusão e da pobreza, no sentido de preservar a si mesmo como indivíduo. Um outro aspecto é o político, desenvolvendo políticas públicas que exigem a participação, garantindo o acesso à tomada de decisões, desenvolvendo programas e projetos que possam gerar transferência de conhecimento e alterar as culturas organizacionais, estabelecendo um novo modelo de gerenciamento.

A deterioração do meio ambiente desperta para a possibilidade de degradação da condição humana, comprometida pela escassez dos recursos que garantem a sua sobrevivência. A exploração dos recursos naturais sem auto sustentação, vista como uma conseqüência dos nossos próprios atos, aponta para a necessidade de respeitar os aspectos ambientais na utilização dos recursos.

Falar da necessidade de proteger os recursos naturais existentes, no entanto, não é suficiente para resolver o risco da degradação ambiental e suas conseqüências para a vida das comunidades. Faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias que promovam a recuperação desses recursos e permita o seu uso com sustentabilidade.

É necessário um redirecionamento do processo de crescimento econômico visando o alcance de objetivos sociais prioritários num contexto de crise mundial, segundo a lógica das necessidades básicas em equilíbrio com a natureza, garantindo a evolução das gerações atuais e futuras, num grau de controle através da sociedade civil organizada e da eficiência econômica com custos sociais e ambientais no processo de desenvolvimento.

A Baía de Guanabara sofreu as conseqüências do atual modelo de desenvolvimento. Enquanto a poluição não culmina com a morte física da baía, já é responsável por graves restrições de suas águas para atividades portuária, estaleiros, navegação e pesca, funções que a baía assegurou desde o primeiro século de ocupação e que foram responsáveis pelo desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro.

As diversas formas de poluição, uma vez contidas, poderão permitir o restabelecimento da baía, mas os aterros e ecossistemas destruídos, jamais serão retirados ou ressuscitados.

Nem a baía nem a maioria de sua população pobre, que não se beneficiou das riquezas geradas pelos modelos econômicos, suportam a continuidade do atual modelo econômico-social, baseado na discriminação social e espacial de investimentos públicos. Portanto, é cada vez mais explícita a necessidade de uma mudança no âmbito da administração pública, particularmente na dimensão organizacional, inserir a gestão participativa como exigência para o alcance dos objetivos de excelência dos serviços orientados para a população. A preocupação com a implementação de formas participativas de gestão está em ampliar a dinâmica que separa o plano institucional das práticas sociais, uma vez que os interesses organizacionais são identificados como os interesses particulares, em prejuízo da população. A discussão da democracia na sociedade contemporânea baseia-se na ampliação do poder à sociedade civil, pondo em destaque a condição de que as definições sejam assumidas como projetos dos próprios sujeitos sociais coletivamente organizados. Trata-se de uma articulação entre as formas flexíveis de gestão e descentralização de funções com maior integração da sociedade, criando-se as condições necessárias para a elaboração, aplicação e gestão de projetos e o gerenciamento de políticas públicas, num modelo onde a sociedade assume um papel ativo.

Embora existam algumas iniciativas no sentido de um novo modelo de gestão que privilegie a participação social, observamos que pouco se tem feito para que essa prática se torne realidade. Os gestores públicos têm uma resistência em permitir a intervenção da sociedade. O Conselho Gestor da Baía de Guanabara, é um exemplo dessa forma de atuação. A sua formação não teve base na sociedade, mas na esfera governamental, não sendo portanto representativo.

O atual modelo de gestão falido, fragmentado e descoordenado, com pouca transparência e dispersão dos recursos, além da falta de continuidade das administrações, leva a uma falta de confiança da sociedade para com os órgãos públicos. Além disso, essa

falta de articulação interna gera prejuízos aos projetos, que acabam não atingindo a sua excelência, deixando em prejuízo a população.

A participação das organizações da sociedade civil organizada, emprestando sua credibilidade ao governo, acabam desgastando a sua imagem pelo atraso e falta de continuidade dos projetos. Além disso, a integração dessas instituições aos projetos públicos está relacionada a rede de relações informais, que se estabelece ao longo do tempo. Assas organizações acabam trabalhando no sentido de compensar o que não existe no governo.

Quanto as comunidades, existe uma falta de credibilidade no processo participativo, pois desconhecem os mecanismos de participação. Além disso, o Estado é visto como o provedor das demandas sociais, passando a ser visto como o único responsável pela solução dos problemas.

Todos esses fatores dificultam a implantação de um modelo de gestão participativa. Faz-se necessário portanto que o poder público, no âmbito das ações de programas como o PDBG, insira os mecanismos necessários para viabilizar o acesso a população, através de transparência e acesso à informações e investimento em educação ambiental, instrumentalizando os usuários para que se tornem co-gestores do seu ambiente. Esse processo é fundamental para conscientizar as comunidades da sua responsabilidade com relação ao ambiente onde vivem, gerando dessa forma maior articulação entre sociedade e Estado.

Também é necessário uma maior integração das instâncias dos setores governamentais, para que os problemas sejam tratados de forma coordenada. O ambiente tem que ser visto como a integração de vários fatores, que não dizem respeito apenas a SEMADS.

O "novo" modelo de gestão, que privilegie a participação social na verdade não é novo. Com os avanços na legislação, os Estados onde os órgãos ambientais são mais ativos procuram estabelecer as normas para instituir as novas determinações. A Lei 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, determina que a gestão passa a ser descentralizada, contando com a Participação do Poder Público, usuários e comunidades. Para tanto, dentre os outros itens, a lei prevê a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas, que já é reconhecido como metodologia de trabalho da SEMADS, embora ainda não tenha sido implementado.

O Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, instituiu o Conselho Gestor da Baía de Guanabara, que poderia ser um importante instrumento para uma gestão participativa. Portanto, a questão não é criar novos mecanismos, mas otimizar os já existentes. É necessário adequar esses mecanismos, ampliando e alterando a sua estrutura, para torná-lo mais representativo, atendendo assim as demandas da sociedade, promovendo a cidadania ativa e sua ampla representatividade.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

6. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida (org.) Natureza e sociedade no Rio de Janeiro. Biblioteca Carioca, Prefeitura do Rio de Janeiro, 1992.

AMADOR, Elmo da Silva. Baía de Guanabara e Ecossistemas Periféricos. E. S. Amador, Rio de Janeiro, 1997.

BARBIERI, J. C. Desenvolvimento e Meio Ambiente: as Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Petrópolis/RJ, Ed. Vozes, 1997.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é Participação. São Paulo, Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos)

CMMD. Nosso Futuro comum – o Relatório Brundtland. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Edições Técnicas, 1996.

CREA-RJ. Anais do Seminário Nacional sobre a Gestão de Recursos Hídricos. Rio de Janeiro, agosto 1997.

DEMO, Pedro. Participação e Planejamento – arranjo preliminar. RAP, Rio de Janeiro, FGV, 25 (3):31-54, 1991.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a Voz Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

FEEMA. Projeto de Recuperação Gradual do Ecossistema da baía de Guanabara e sua Bacia Hidrográfica. Rio de Janeiro, Fundação estadual de engenharia Sanitária e Meio ambiente, FEEMA, 1989.

FERNANDES, Rubem César. Privado porém Público: o terceiro setor na américa Latina. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy e TANDON, Rajesh (coords.). *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária.* Washington: CIVICUS, p. 29-78, 1995.

FOUCAULT, Michel. A Governabilidade. In: Microfisica do Poder. Rio de Janeiro, Graal, pp. 227-293.

Gestão Sustentável da Baia de Guanabara. Rio de Janeiro. FGV, CIDS, 2000.

LA ROVERE, Ana Lúcia N. e XAVIER, Hélia Nacif. A Participação das ONGs na Gestão Ambiental Urbana: tendências indicadas pela Consulta Nacional sobre a Gestao do Saneamento e do Meio Ambiente. Rio de Janeiro, Revista de Administraçao Municipal, 42(217):11-28. out/dez, 1995.

SAHLINS, Marchall. A primeira sociedade da afluência. In: Antropologia econômica. São Paulo, Livraria Ciências Humanas, pp.7-44.

SANTOS, Boaventura de Souza. Pela Mão de Alice. Rio de Janeiro, Cortez, 1996.

SCHMIDHEINY, S. Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre o desenvolvimento e meio ambiente. Rio de Janeiro, FGV, 1992.

SHIVA, Vandana. Que Quiere Decir Sostenible. In: Revista del Sur, n.3, 1991, pp. 28-31.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

VIOLA, Eduardo et al. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.