

Análise da governança hídrica na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara: o caso do Subcomitê Trecho Oeste

1. INTRODUÇÃO

Este relatório técnico busca trazer as discussões sobre as formas de gestão institucional de recursos hídricos em um cenário de mudanças das funções das organizações responsáveis pelas políticas públicas ambientais no estado do Rio de Janeiro. O escopo do texto engloba ainda, as diretrizes que norteiam o processo de consolidação dos mecanismos de descentralização administrativa (VEIGA e MAGRINI, 2013), bem como a incorporação de redes institucionais integradas entre seus órgãos e o estabelecimento de uma estrutura organizacional que permite o desenvolvimento de ações consultivas junto à população das bacias, pelo aumento da participação dos municípios na gestão (SAETREN, 2005).

Um dos pontos centrais que envolve esse debate é a questão da coordenação federativa (ou a sua falta), em se tratando de uma política cujo desenlace se percebe na ponta, sobretudo nos estados e municípios. A estrutura federativa brasileira define três níveis e escopos distintos para as tomadas de decisões institucionais (municipal/local; estadual/regional; federal/nacional), que podem ser coordenados ou não, no que se refere à condução de uma política pública, por exemplo. Tais políticas, em linhas gerais, podem ser consideradas como políticas públicas coordenadas, tendo como parâmetro a adoção de um mesmo processo de criação e implementação das regras entre os diferentes entes federados, atuando de forma conjunta e coletivamente. Tem como característica, no caso brasileiro, o fato do seu financiamento ser hierárquico, com transferência direta de recursos aos entes subnacionais (ABRUCIO, 2005; LOTTA, GONÇALVES e BITELMAN, 2014). É o caso das políticas públicas de recursos hídricos. Isso faz com que a sua gestão adquira uma complexidade organizacional que demanda maior conhecimento e aprimoramento de seus instrumentos de gerenciamento.

Este artigo busca perceber o alcance do CBH Guanabara na gestão de recursos de seu território de competência, assim como o limiar da sua autonomia ou controle, exercida por parte do Estado, em termos da sua capacidade de decisão e consolidação do espaço de participação social. Parte-se assim, do pressuposto de uma atuação ambígua do Estado, ora a concordar com a autonomia dos organismos de bacia, ora a controlá-los em suas práticas institucionais.

Como parte inerente a esse campo analítico, um conjunto de questões são levantadas por vários autores que tratam do conceito de governança, considerado dentro deste estudo, como um dos modelos de gestão possíveis de serem aplicados em um dado contexto institucional. Neste contexto, considera-se a incorporação de determinados critérios, a depender das perspectivas de análise, como preconizadas por autores como, ROGERS e HALL (2003); WARNER (2007); MAYNTZ (2000) dentre outros. São, portanto, características que de forma geral, buscam a formação e consolidação do

gerenciamento democrático e participativo, mesmo que dentro de um cenário de mudanças e intervenções aos interesses, sejam públicos ou privados (SWYNGEDOUW, 2005). Saliencia-se que os cenários de mudanças institucionais são recorrentes no caso brasileiro, com maior ou menor valorização de instâncias e processos participativos.

Neste sentido, o estudo da aplicação de princípios de governança é uma possibilidade para o aprimoramento do setor público e de suas decisões políticas e administrativas. Por se tratar de uma política cuja execução e gestão dependem, sobretudo, dos governos subnacionais, a referência atribuída à União como sendo um dos principais atores no cenário ambiental do século XXI, se manifesta na capacidade de alocar aos seus Estados-membros, arranjos institucionais participativos para a gestão hídrica, seja por meio de regras mais abrangente, seja pela instauração de arenas de planejamento, consulta ou deliberação coletiva. Em outras palavras, a gestão de recursos hídricos acontece por meio da unidade de planejamento e integração principal que é a bacia hidrográfica, inclusive com determinação legal para tanto (Lei nº 9.433, de 1997).

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Figura 1, por exemplo, tenta expor uma estrutura mínima de atuação para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o que não impede, em termos organizacionais ou administrativos, outros tipos de desenhos institucionais. Ao contrário, a proposta prevista na legislação pertinente ao sistema de gestão hídrica do país é o de justamente tentar incluir instâncias que sejam próximas aos locais de atuação dos organismos de bacia. Ou seja, o que existe é uma matriz institucional que permite, legal e administrativamente, possibilidades distintas. Tais questões se evidenciam na prática ao se ater ao fato de que no território brasileiro vários tipos de desenhos institucionais foram e são realizados com vistas à adequação ao tipo de gestão de cada região. Em sua forma tradicional tem-se uma configuração de organograma onde a gestão é proposta a partir de uma visão de tomada de decisões multiníveis:



Figura 1: Estrutura mínima proposta para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
Fonte: ANA (2017)

Neste desenho organizacional pode-se destacar suas instituições componentes:

- 1) Organismos Colegiados: Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH); Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). São responsáveis pelas discussões e resoluções de conflitos ao nível das bacias;
- 2) Administração Direta: Secretarias de Estado; Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)/Secretaria Nacional de Recursos Hídricos (SRH). São responsáveis pelo gerenciamento institucional e estrutural da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- 3) Poder Outorgante: Entidades Estaduais (como os Institutos de Gestão das Águas em cada estado federado); Agência Nacional de Águas (ANA). São responsáveis pela aplicação dos instrumentos de gestão ao nível administrativo; e
- 4) Entidade de Bacia: Agências de Bacia. São responsáveis por executar e ajudar administrativa e juridicamente aos Organismos Colegiados.

Nessa estrutura é que estão os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) como sendo um dos principais atores responsáveis pela tendência de ampliação da democracia e da participação coletiva multiníveis, mesmo que ainda em consolidação e em prática não majoritária de aplicação em todo o território. Normalmente o modelo de participação é tripartite, de forma que cada setor seja representado, mas sem a prevalência de um sobre os outros.

No caso do estado do Rio de Janeiro, o entendimento dos processos de tomada de decisão institucional em um sistema projetado legalmente e administrativamente para a participação social é essencial, dado o seu perfil multifacetado. Para fins de gestão, o estado foi definido em nove Regiões Hidrográficas, dotadas cada uma com seu Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) próprio (INEA, 2018). De acordo com a Resolução CERHI-RJ n° 107 de Maio de 2013, considera no seu texto que (grifo nosso):

Art. 1º - O território do Estado do Rio de Janeiro, para fins de gestão de Recursos Hídricos, fica dividido em 09 (nove) Regiões Hidrográficas (RHs) abaixo elencadas:

I - RH I: Região Hidrográfica Baía da Ilha Grande;

II - RH II: Região Hidrográfica Guandu;

III - RH III: Região Hidrográfica Médio Paraíba do Sul;

IV - RH IV: Região Hidrográfica Piabanha;

V- RH V: Região Hidrográfica Baía de Guanabara;

VI - RH VI: Região Hidrográfica Lagos São João;

VII - RH VII: Região Hidrográfica Rio Dois Rios;

VIII - RH VIII: Região Hidrográfica Macaé e das Ostras; e

IX - RH IX: Região Hidrográfica Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.

Essa resolução detalha a divisão territorial das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro que, em seu conjunto, possui 92 municípios (IBGE, 2010). É o estado com a maior densidade demográfica do Brasil, sendo a metrópole do Rio de Janeiro a

segunda maior do país e o estado, como um todo, possui destaque (ou mesmo a liderança) em diversos setores produtivos e culturais brasileiros (FAPERJ, 2018). A distribuição geográfica de cada um desses subcomitês pode ser observada na Figura 2. Tratam-se de espaços geográficos delineados tecnicamente e que abarcam a totalidade das regiões e municípios do estado, que detêm inerentemente questões próprias que necessitam ser investigadas de forma a fortalecer o Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Rio de Janeiro como um todo.



Figura 2: Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro
Fonte: INEA (2018).

A Região Hidrográfica V (RH 5), denominada como Região Hidrográfica Baía de Guanabara, que perpassa a região metropolitana do Rio de Janeiro, é responsável pelo abastecimento hídrico de cerca de 70% da população urbana do estado (IBGE, 2010). A concentração demográfica também encontra eco na alta distribuição de bacias hidrográficas na região fluminense, o que aponta para uma complexidade das relações de governança, devido à amplitude desse espaço contíguo e o número de atores e interesses em jogo, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1: Região metropolitana, municípios e principais bacias hidrográficas da Baía de Guanabara-RJ.

Regiões Hidrográficas	Municípios	Principais Bacias Hidrográficas
RH-V Baía de Guanabara	Total: Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis; Parcialmente: Maricá, Rio Bonito, Cachoeira de Macacu, Petrópolis, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro.	Bacias contribuintes às Lagunas de Itaipu e Piratininga, Bacia do Guaxindiba-Alcântara, Bacia do Caceribu, Bacia do GuapimirimMacacu, Bacia do Roncador ou Santo Aleixo, Bacia do Iriri, Bacia do Suruí, Bacia do Estrela, Inhomirim, Saracuruna, Bacias Contribuintes à Praia de Mauá, Bacia do Iguaçu, Bacia do Pavuna-Meriti, Bacias da Ilha do Governador, Bacia do Irajá, Bacia do Faria-Timbó, Bacias Drenantes da Vertente Norte da Serra da Carioca, Bacias Drenantes da Vertente Sul da Serra da Carioca, Bacias Contribuintes à Praia de São Conrado, Bacias Contribuintes ao Complexo Lagunar de Jacarepaguá.

Fonte: Resolução CERHI-RJ nº 107, de 22 de maio de 2013.

1.1 Contexto CBH Guanabara

O CBH Guanabara se constituiu no decorrer de seus mais de 12 anos de existência, como um local de discussão e tomada de decisões compartilhadas para a gestão hídrica, por meio de ações que visam à integração institucional e social (CBH GUANABARA, 2017). A construção e escopo dessas propostas buscavam conduzir os processos de planejamento, articulação e decisão. Todavia, careciam de um estudo mais aprofundado para seu entendimento e consolidação (JOHNSSON e LOPES, 2003; WOSTL, KRANZ, 2010).

O próprio sentido de uma participação via processos democráticos de planejamento e organização pode ser considerado relativamente recente no cenário institucional brasileiro, na mesma medida da modernidade da emergência da discussão socioambiental no nível das políticas públicas descentralizadas e participativas (NEDER, 2012).

O que se propõe nesse artigo, a partir de comparações de casos específicos, em que pese a capacidade de aprofundamento das práticas de gestão existentes, é compreender como a participação social institucionalizada, via comitês, pode também indicar influências mais generalizantes que as políticas públicas tendem a ter quando atuam sobre os recursos hídricos (SWYNGEDOUW, 2005; YIN, 2010).

Deste modo, o estudo pretende identificar os elementos a serem considerados diferenciais na gestão estabelecida pelo CBH Guanabara que podem apontar práticas diferenciadas de cooperação e interação institucional com potencial de mitigar os conflitos intrínsecos à gestão integrada de recursos hídricos (MCDONNEL, 2008). Mais ainda, tais práticas podem ter alcances maiores, via pesquisa de campo e análise documental, na medida em que o campo do conhecimento hídrico e ambiental se expandem para novas iniciativas de pesquisa sobre essa temática (BRANNSTROM et al., 2014).

Os processos de tomada de decisão no campo das ciências ambientais em geral são fundamentalmente, como coloca Norgaard (1992), processos de cunho social, antes mesmo do que técnicos ou administrativos (ABERS, 2010). Perspectiva também elaborada com os principais conceitos vinculados com a gestão de recursos hídricos, principalmente em termos de políticas públicas participativas (BOBBIO, 2007; THEODORO, MATOS, 2015). As políticas ambientais, inclusive, ocupam uma posição secundária dentro dos campos de conhecimento, tanto em relação às engenharias como em relação às próprias ciências sociais (CASTRO, 2008; BRUNNENGRÄEBER, 2006; REMAUD, SCHAUB, THIREAU, 2012). Fato é, que a linha de estudo das políticas públicas não é estabelecida e organizada como um campo de conhecimento único; pelo contrário, várias áreas trabalham sobre as mesmas e isso contribui para que haja uma falta de entendimento da política pública como processo de construção coletiva, onde as decisões são governamentais, sob a influência das partes interessadas.

E, uma vez que se identifica uma carência por mais produção científica e acadêmica sobre a avaliação de políticas públicas, principalmente dentro de um cenário de implantação de comitês de bacia hidrográfica, o trabalho aqui proposto ganha em originalidade. Isso porque as avaliações, quando bem realizadas (com recortes histórico, conceitual e metodológico claros) podem gerar, como consequência, elaborações mais consistentes para as políticas públicas, tanto em termos de planejamento, execução e avaliação da política pública.

3. ÁREAS DE PESQUISA

Comitê da Bacia Hidrográfica (CBH) da Baía da Guanabara, localizado no estado do Rio de Janeiro, cujo órgão gestor, conforme previsto no Decreto Estadual nº 38.260, de 16 de setembro de 2005, era o denominado Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, que está categorizado como a Região Hidrográfica V. Esse comitê possui em sua forma original seis subcomitês: Maricá-Guarapina; Itaipu-Piratininga; Lagoa Rodrigo de Freitas; Jacarepaguá (CBH GUANABARA, 2017) – via Resolução CERHI nº 63, de 29 de junho de 2011.

A área de atuação do Subcomitê Oeste se inicia na bacia hidrográfica do Rio Saracuruna/Inhomirim (inclusive) e se estende até a Bacia do Rio Carioca (inclusive), compreendendo as bacias Saracuruna/Inhomirim, Rios Sarapuí/Iguaçu, Rios Acari/S. J. de Meriti, Rio Irajá, Rio Faria e Timbó, Rio Maracanã, Rio Carioca e ainda as áreas drenantes para a Baía de Guanabara a noroeste, oeste e sudoeste, desde a foz do Rio Suruí (exclusive), até o Pão de Açúcar. Fazem parte da área do subcomitê integralmente os municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Nilópolis, e parcialmente, Petrópolis, Nova Iguaçu, Magé e Rio de Janeiro. É a região mais populosa e com a maior complexidade socioeconômica da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH-BG, 2020).

Porém, pouco mais de uma década, em 26 de dezembro de 2017, a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) assumiu o gerenciamento do antigo CBH Guanabara (e também do CBH Ilha Grande, RJ) enquanto agência de bacia. Essa mudança, ao que parece, aponta para um novo momento nos cuidados a serem exercidos nos recursos hídricos daquelas regiões.

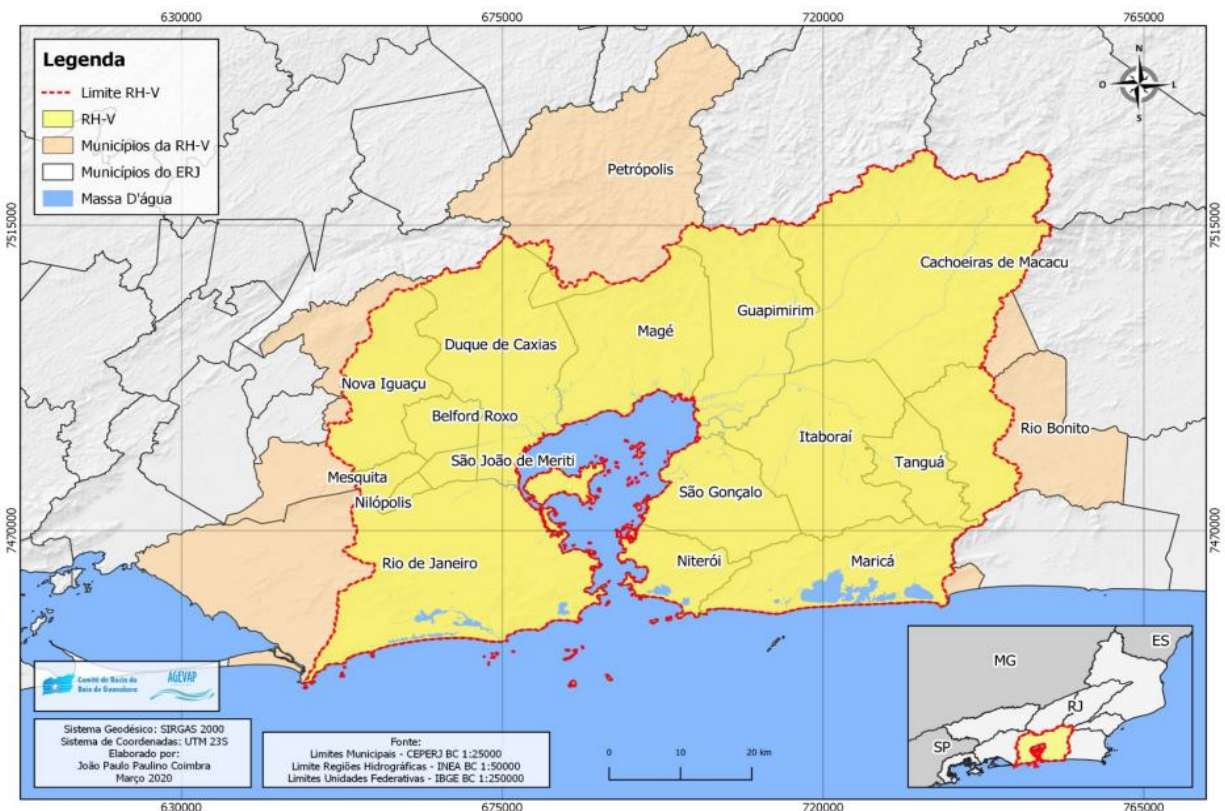


Figura 3: Área de atuação do CBH Baía de Guanabara
Fonte: AGEVAP (2021).

Já o Subcomitê Oeste possui como características o fato de ter sido constituído em 2001, antes mesmo do CBH Guanabara, em companhia com o Comitê Leste (que atualmente é o Subcomitê Leste), e está localizado justamente na região mais densamente povoada existente no estado do Rio de Janeiro, com destaque para a denominada Baixada Fluminense, que inclui os 13 municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Guapimirim, Itaguaí, Magé, Paracambi, Seropédica e Japeri.

Integralmente na área do subcomitê referido se tem os municípios de Nilópolis, Mesquita, São João de Meriti, Belford Roxo e Duque de Caxias, sendo que Petrópolis, Magé, Nova Iguaçu e a capital Rio de Janeiro estão inseridos parcialmente. Sua área total então é de 148.362,48 hectares (30,82% da área total referente ao CBH Guanabara), com uma população de 6.886.105 habitantes (67,1% da total da população da bacia – para dados de 2010; CBH GUANABARA, 2023).

Em geral a região citada possui muitos conflitos ambientais que são decorrentes de ocupações irregulares, desenvolvimento urbano desorganizado, poluição e índices grande de violência. Em termos do Subcomitê Oeste especificamente, ele tem início na área hidrográfica dos rios Saracuruna-Inhomirim até a bacia hidrográfica do Rio Carioca, tal como pode ser visto na Figura 4:

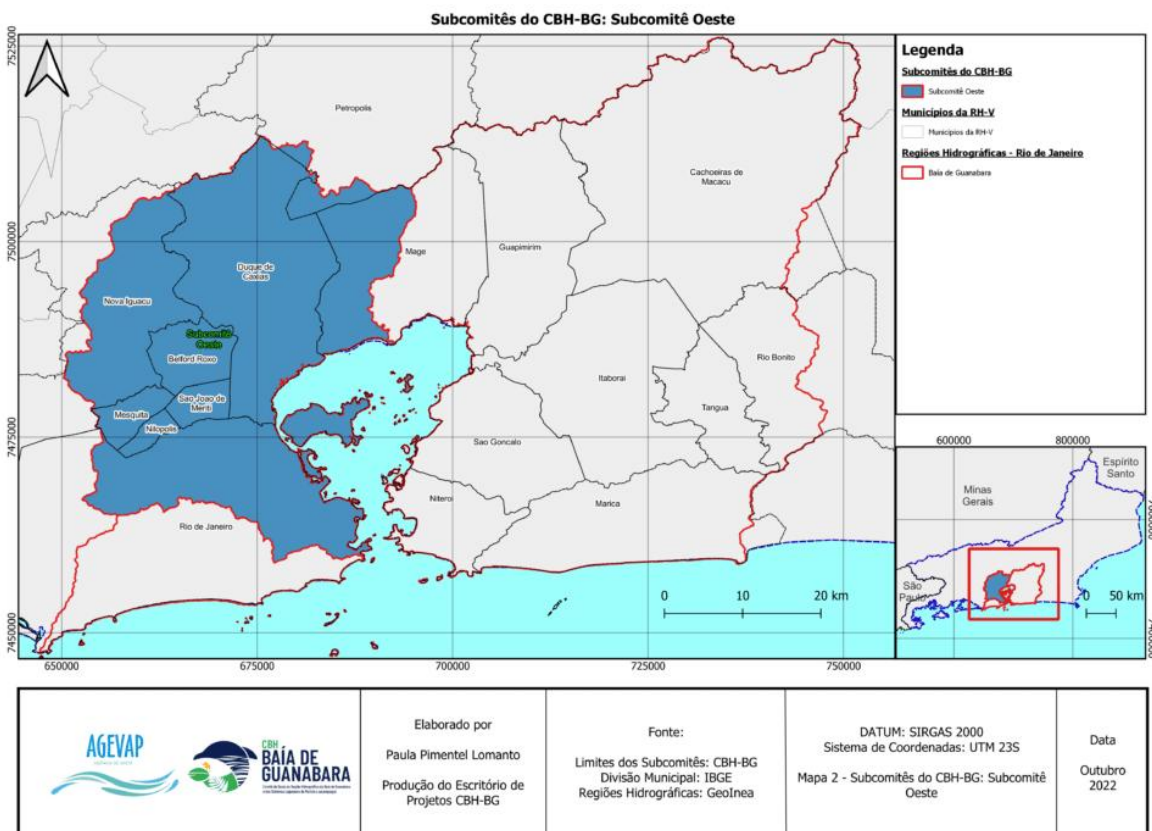
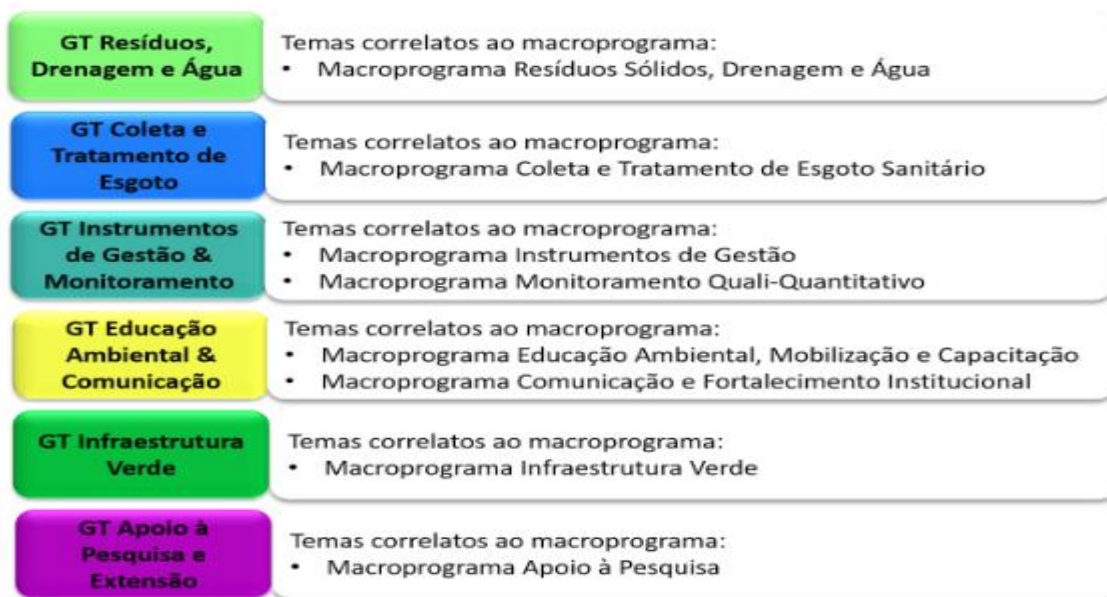


Figura 4: Área de atuação do Subcomitê Oeste
 Fonte: AGEVAP (2022).

OS GTs DO SUBCOMITÊ OESTE

Os Grupos de Trabalho (GTs) do Subcomitê Oeste são **instâncias consultivas** constituídas por integrantes do subcomitê, podendo contar com a participação de convidados, para a realização de tarefas, sem necessidade de quórum para a sua efetivação. Os GTs são dirigidos por membros eleitos, cada um possuindo um(a) coordenador(a) e um(a) vice-coordenador(a). A ideia dos GTs é favorecer e potencializar a **troca de conhecimentos e saberes** entre indivíduos que compartilham interesses temáticos comuns, de forma que a **produção técnica subsidie o Subcomitê**.

Atualmente, o subcomitê conta com **seis GTs**, idealizados para tratar das **temáticas afetas aos macroprogramas** que norteiam a ação do CBH-BG e seus subcomitês. A figura ao lado mostra as temáticas/macroprogramas que são discutidos em cada um dos GTs existentes.



4. METODOLOGIA

A metodologia proposta para este artigo parte da análise dos documentos afins referentes ao estudo de caso do CBH Guanabara e do CBH Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, de modo que se possa verificar se (e como) as propostas apresentadas foram colocadas em ação, ao longo dos mandatos exercidos nos dois CBHs. Visa-se com isso a identificação das políticas e estratégias elaboradas para o período e quais os seus limites e oportunidades, a partir de uma análise qualitativa (GIL, 2019).

A pesquisa se propõe assim a trabalhar via coleta de dados primários e secundários em torno da gestão institucional dos recursos hídricos, incluindo-se eventuais participações em encontros de deliberação ambiental (reuniões do Comitê e subcomitês, Agência de Águas etc.) ou situações que envolvam a participação de *stakeholders* vinculados com a gestão de recursos hídricos no Rio de Janeiro. A partir daí pode-se criar um cenário das interações sociais recorrentes que auxilia no entendimento dos conflitos, negociações e acordos (SOARES, 2008) para o processo de gestão (ROY, 2005).

O intuito é o de se identificar situações de novos arranjos institucionais e de propostas que se mostraram e se mostram aptas a superar conflitos institucionais (CUNHA e THEODORO, 2014; COSTA, 2015). O estudo segue os procedimentos de análise documental oriundos das práticas de pesquisa qualitativa (CORTÊZ, 1998), onde a participação do pesquisador se dá por meio das análises desenvolvidas a partir dos materiais relacionados ao tema, de maneira a identificar o discurso público e a prática

social dos atores institucionais envolvidos (BAUER, GASKELL, 2008; FLICK, 2009). Nesta direção, a pesquisa tem como suporte bibliográfico as análises sobre atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CBH Guanabara desde sua fundação até o ano de 2019 e que podem ajudar quanto ao arcabouço jurídico-social que se construiu sobre o objeto de estudo e que acabou por indicar seu desenho institucional atual.

5. RESULTADOS

O esforço aqui é de tentar identificar as práticas operacionais existentes no gerenciamento das águas estaduais fluminenses, comparativamente, bem como identificar os atuais e possíveis conflitos gerados pelos difusos interesses que a gestão de recursos hídricos proporciona a partir do formato de gerenciamento estabelecido (BENSON et al., 2015).

A Bacia Hidrográfica (CBH) da Baía da Guanabara tem uma importância histórica, política, geográfica e institucional. Está localizada em área de grande adensamento populacional, aumento de degradação ambiental e pressão urbanística de grande porte, o que lhe confere uma condição de constantes disputas dos mais diversos atores e interesses. E nessa arena encontra-se também, a sociedade civil organizada, cuja luta se materializa institucionalmente nos comitês. Desta forma pretende-se identificar em que nível se encontra a capacidade do comitê em questão para vocalizar adequadamente as demandas sociais emergentes a partir das políticas públicas empregadas, entendendo-se como se comportam e quais as suas principais potencialidades e fragilidades.

A proposta deste artigo vai na direção de se tentar identificar o processo de desenvolvimento institucional das políticas públicas de recursos hídricos na região da Baía de Guanabara e do Baixo Paraíba do Sul e quais seus processos de governança em ação atualmente. Assim, a investigação busca dar respostas à questão fundamental sobre os principais fatores de potencialidade dos CBHs estudados enquanto processo de governança de políticas públicas democráticas.

6. DISCUSSÕES

Considerada como uma das grandes questões em discussão sobre os cenários presentes e futuros da gestão de recursos hídricos no mundo e no Brasil em particular, o conceito de governança tem sido analisado e revisitado por diversos atores sociais, individuais ou institucionais, e com vários níveis de profundidade e entendimento. Mesmo não sendo uma unanimidade em termos de sua aplicação e, ou capacidade de explicação, administrativa ou política, o fato é que sua influência é inegável no cenário intelectual das últimas décadas e tem dado provas de fôlego a prosseguir em evidência.

A análise da governança em suas influências nos cenários mais variados é fruto de um processo de reflexão institucional sobre quais as demandas que o complexo âmbito de

atuação do Estado no mundo contemporâneo tem capacidade ou não de tentar dar respostas, em qual tempo, em qual lugar e para quais comunidades, ainda mais a considerar o campo ambiental de debate (GIDDENS, 2010; CUNHA; THEODORO, 2014). Mesmo tendo surgido por meio de influências corporativas, oriundas dos setores econômico-financeiro de nível internacional (BANCO MUNDIAL, 1992), o conceito de governança foi difundido em larga escala, menos por propor medidas de comando e controle tradicionais e mais por iniciar uma série de discussões sobre o (pretendido) aprimoramento das estruturas públicas por meio de processos de inclusão e controles sociais diversos. Certamente que tal posicionamento gerencial deve ser entendido dentro de um contexto e de um arcabouço teórico e institucional, o que não livrou o conceito de ser analisado de forma crítica desde seu surgimento.

Cabe salientar que o termo governança possui várias leituras, nem sempre congruentes entre si e que demonstram a diversidade de possibilidades que, conceitualmente, o termo absorve (GREEN, 2007). Nessa direção, vale destacar as contribuições de Dourojeanni e Jouravlev (2002) e de Tucci (2001) – de tendências mais convencionais – como também de Tortajada (2001), Castro (2007) ou Swyngedouw (2005) – de tendências mais críticas, permitem revelar que a gestão enquanto processo de gestão pode criar ambientes e resultados diferentes entre si.

Outrossim, a própria proposta de gestão a partir da bacia hidrográfica, mesmo que considerada como um avanço administrativo ainda é bastante controversa em sua aplicação (ABERS, 2010, SOARES, 2008; THEODORO; MARQUES, 2014; TORTAJADA, 2001). Em uma bacia de proporção tão extensa e de níveis distintos de estrutura física, econômica e social (CAMARGOS, 2005; THEODORO; MARQUES, 2014) como se tem no Rio das Velhas, por exemplo, práticas de gestão integrada também são demandas para soluções complexas que envolvem direitos difusos como os hídricos (GREEN, 2007; ROGERS e HALL, 2005; ABERS 2010).

Para Mayntz (2000), governança pode ser compreendida como denominação de forma de direcionamento governamental que tem a ambição de ser associada a um conhecimento dos interesses e valores das pessoas (RICHARD e RIEU, 2008). Na atualidade, caracterizaria novos estilos de governo que sejam distintos da atuação hierárquica tradicional, com a incorporação maior de redes de decisão mista entre público e privado, assim como de atores não governamentais da sociedade. Desta forma, houve uma maior abrangência de significados do termo durante as últimas décadas, desde sua caracterização paradigmática fundamental de elaboração e implementação de políticas públicas até a inclusão de diversos aspectos (perspectiva *bottom-up*; redes públicas-privadas, *déficit* de democracia etc.), o que colocou o termo em situações inclusive conflitantes e que foram derivadas das inclinações conceituais e seus autores (GREEN,2007).

Nesse sentido, a análise das atas revelou que entre suas 44 atas de reuniões, entre o período de maio de 2012 a setembro de 2022, foram realizadas 29 de caráter extraordinário, sendo que 21 nos entre 2020 e 2022. Tal situação indica que há

provavelmente dificuldades de organização da agenda institucional do subcomitê, por um lado, como também pelos desafios recorrentes que são colocados no cotidiano do mesmo, tais como definição e redefinição de membros, aplicação de recursos, definição de responsabilidades de análise das situações dos rios, urbanização crescente, definição de projetos, planos municipais de saneamento, etc.

7. CONCLUSÕES

PRELIMINARES

1. A forma como se realizou a estruturação do CBH Guanabara faz com que ele detenha uma capacidade de interlocução com atores sociais diferentes de forma muito mais consistente do que se identifica no CBH Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.
2. A consolidação de Câmaras Técnicas pode ser identificada como um diferencial de atuação do CBH Guanabara e que deveria ser mais incentivado no CBH Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.
3. O entendimento de que processos de governança têm a ver menos com a distribuição de direitos e deveres entre os participantes de CBHs, via normativas, e mais com a estruturação de fluxos de informações para a gestão cotidiana, ainda está em formação.
4. Um caminho a ser perseguido pelos CBHs pesquisados para que a governança aconteça de forma mais consistente nos próximos anos tende a ser a implementação e consolidação de subcomitês de bacia, como forma de se alcançar o nível local da gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, R. N.; JOHNSSON, R. M. F.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. Ambiente & Sociedade. Vol. XII. No 1. Jan-Jun. 2009.

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociol. e Política, Curitiba, 24(6), 41-67.

AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Conjuntura dos recursos Hídricos no Brasil - Informe 2016. Brasília. 2017.

AGEVAP. Atlas da região hidrográfica V. Disponível em: http://www.comitebaiadeguanabara.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Atlas_CBH-BG.pdf. Acesso em: 26 jan 2022.

BAUER, M. W., GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Capítulos 1, 2, 3, 8. Editora Vozes, 2008

BENSON, D., GAIN, A. K., ROUILLARD, J. J. Water Governance in a comparative perspective: from IWRM to a 'Nexus' approach? Water Alternatives, V. 8, nº 1, jan 2015.

BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política. 14ª Ed. Editora Paz e Terra, 2007.

BRANNSTROM, C.; CLARKE, J.; NEWPORT, M. Civil society participation in the decentralization of Brazil's water resources: assessing participation in three states. *Singapore Journal of Tropical Geography*. Vol. 25, Issue 3. 2014.

BRASIL. *Lei 9.433. Política Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. 1997.

BRITTO, A. L.; BARRAQUÉ, B. Discutindo gestão sustentável da água em áreas metropolitanas no Brasil: reflexões a partir da metodologia europeia *Water 21*. *Cadernos Metrôpole*, sem. 1 p. 123-142, 2008.

BRUNNENGRABER, A. Interdisciplinarity in governance research. GARNET Working Paper: No 08/06. September, 2006.

CASTRO, J. E. El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. *Caderno CENDES*, 2008.

COLEBATCH, H. K. Governing the use of water: the institutional context. *Desalination*. Vol 186. 2006.

COMITÊ DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA E DOS SISTEMAS LANUNARES DE MARICÁ E JACAREPAGUÁ (CBH GUANABARA). Nossa história. Disponível em: < <http://www.comitebaiadeguanabara.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 07 dez 2017.

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL (CEIVAP). Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/ceivap_news/ed42/CEIVAPNEWS-mat1.html>. Acesso em: 07 mar 2018.

COMITÊ DO BAIXO PARAÍBA DO SUL E ITABAPOANA. Área de atuação. Disponível em: <https://www.cbhbaixoparaiba.org.br/area-atuacao.php>. Acesso em: 13 jan 2022.

COSTA, M. A. M. Da lama ao caos : um estuário chamado Baía de Guanabara. *Caderno da Metrôpole*. Vol. 17, nº 33, pp 15-39, 2015.

COSTA, M. A. M. A distância entre teoria e prática: barreiras para um regime de gestão de águasparticipatvo na Baixada Fluminense – RJ. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Riode Janeiro. 2011.

DESLAURIERS, J. P. Recherche qualitative – Guide pratique. Chapitre 5. Chenelière/McGraw-Hill. Montréal. 1991.

DÉSVEAUX, E.; FORNEL, M. de (Orgs.). Faire des sciences sociales – Généraliser. Introduction. Éditions de L'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris. 2012.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. CEPAL – Comissãoeconômica para América Latina e Caribe. 2002.

EDUCAÇÃO PÚBLICA. Baía de Guanabara. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/geografia/0035_01.html>. Acesso em: 07 Dez 2018.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ). Institucional. Disponível em: <<http://www.faperj.br/?id=2.4.6>>. Acesso em: 06 Dez 2018.

FLICK, U. Qualidade na pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Vol. 4. No 1. Jan-Jun. 2012.

GIDDENS, A. A política da mudança climática. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIL, A.C. Estudo de caso. São Paulo: Atlas, 2019.

GREEN, C. Mapping the field: the landscapes of governance. Flood Hazard Research Center. Middlesex University. London, 2007.

HAGUETTE, T. M. F. Metodologias qualitativas na Sociologia. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). Planos de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/GESTAODEAGUAS/>. Acesso em: 12 Dez 2019.

_____. Definição da Região Hidrográfica. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/AgendaAzul/index.htm>. Acesso em 01 Jul 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: Arranjos institucionais de gestão metropolitana. 2013.

JURY, W. A.; JR, H. V. The role of science in solving the world's emerging water problems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. Vol. 102. No 44. 2005.

LOTTA, G. S. ; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MACKE, J.; SARATE, J. A. R. Desenvolvimento territorial e capital social: elementos, conexões e proposta de avaliação de territórios. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Vol. 11. No 3. Set-Dez.2015.

MALUF, S. Teoria Geral do Estado. 31ª Ed. Editora Saraiva. 2013.

MCDONNELL, R. A. Challenges for Integrated Water Resources Management: how do we provide the knowledge to support truly integrated thinking. *International Journal of Water Resources Development*. Vol. 24. No 1. 2008.

MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015. Brasília, 2011.

NEDER, R. T. Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Editora Annablume, 2012.

NORGAARD, R. B. Environmental science as a social process. *Environmental monitoring and assessment* 20: 95-110, 1992.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*. Vol. 40. No 1. Mar-Abr. 2006.

PAQUEROT, S. Un monde sans gouvernail. Athéna Éditions. Canada. 2005.

REMAUD, O.; SCHAUB, J. F.; THIREAU, I. Faire des sciences sociales – Comparer. Introduction. Éditions de L'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris. 2012.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIO DE JANEIRO . Lei n. 3239, de 2 de agosto. Institui a política estadual de Recursos Hídricos;

cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.1999.

ROY, I. Good governance and the dilemma of development: what lies beneath? Socio-Economic Review. Vol. 3. 2005.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas. Instituto de Gestão de Economia e Políticas Públicas. Vol. 1. 2013.

SAETREN, H. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. The Policy Studies Journal, Vol. 33, No. 4, 2005.

SILVA, O. A. Planejamento territorial e gestão de recursos hídricos: a água enquanto ativo ecosocial. Revista Recursos Hídricos. Vol. 36. No 2. Nov. 2015.

SOARES, S. I. O. A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State. Urban Studies. Vol. 42. No 11. 2005.

THEODORO, H. D. A política da mudança climática. Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares. Resenha, Ano 14, nº 1. Rio de Janeiro: UERJ. 2013.

THEODORO, H. D.; MARQUES, D. Análise de modelos institucionais de recursos hídricos. Revista Sustentabilidade em Debate. V.5, n. 1, p. 117-135, jan/abr. Brasília: UnB, 2014.

THEODORO, H. D.; MATOS F. Governança e recursos hídricos: experiências nacionais e internacionais. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

THEODORO, H.D.; NASCIMENTO, N. O.; HELLER, L. Recursos econômico-financeiros para a construção da governança dos recursos hídricos: insuficiências, assimetrias e opacidades na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, Minas Gerais, Brasil. Revista Recursos Hídricos. Vol. 37. No 2. Portugal. 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL (ITB). Benefícios econômicos da expansão do saneamento na Baía de Guanabara. 2014.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública. Vol. 42. No 3. Maio-Jun. 2008.

TUCCI, C. E. M. Gestão da Água no Brasil – Brasília : UNESCO, 2001.

VEIGA, L. B. E.; MAGRINI, A. The brazilian water resources management fifteen years of success and challenges. Vol. 27. Issue 7. 2013.

WOSTL, C. P.; KRANZ, N. Environmental Science & Policy. Editorial. No 13. 2010.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Capítulos 1, 3 e 4. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.