

Análise da governança das políticas públicas de recursos hídricos no RJ pelo estudo de caso do CBH Guanabara

Hidelano Delanusse Theodoro¹

José Paulo Soares de Azevedo²

RESUMO

A gestão de recursos hídricos tem se consolidado como uma questão de destaque nas agendas políticas nacionais, mas o entendimento sobre as melhores práticas e, principalmente, os melhores modelos de ação institucional ainda estão por acontecer. Nesse sentido, o artigo busca realizar uma análise da governança das políticas públicas de recursos hídricos no Rio de Janeiro, de forma a identificar possíveis tendências, limites e também possibilidades para o desenvolvimento institucional e administrativo relacionado ao tema. Para tanto é utilizada a análise qualitativa documental sobre diversas fontes de dados institucionais e de referencial teórico advindo das discussões sobre gerenciamento e políticas públicas de âmbito local e regional. A pesquisa parte da premissa de que os resultados da gestão hídrica de cada estado têm relação direta não apenas com o desenho institucional planejado, mas, de forma destacada, com os arranjos sociais, históricos e políticos existentes. O que a avaliação de casos permite indicar é que esses arranjos são fundamentais para possibilitar maiores ou menores processos de interação entre os governos e os representantes dos setores privados e, destacadamente, sociais. Finalmente, a consolidação progressiva de instrumentos e organismos de gestão alicerçados em um modelo baseado na bacia hidrográfica tem sido cada vez maior como resposta ao crescimento dos desafios ambientais da atualidade (urbanização, degradação, desarticulação institucional etc).

Palavras-chave: Governança, políticas públicas, institucionalização.

ABSTRACT

Water resources management has become a prominent issue in national political agendas, but the understanding of best practices and, especially, the best models of institutional action are still to come. In this sense, the article seeks to conduct an analysis of the governance of water resources public policies in Rio de Janeiro, in order to identify possible trends, limits and also possibilities for institutional and administrative development related to the theme. For this purpose, the documentary qualitative analysis of several institutional data sources is used, as well as a theoretical reference from the discussions on management and public policies at the local and regional level. The research is based on the premise that the results of the water management of each state are directly related not only to the planned institutional design, but also to the existing social, historical and political arrangements. What the case evaluation allows to indicate is that these arrangements are fundamental to enable greater or lesser processes of interaction between governments and representatives of the private and, above all, social sectors. Finally, the progressive consolidation of instruments and management bodies based on a river basin-based model has been increasingly responding to the growing environmental challenges of today (urbanization, degradation, institutional disarticulation, etc.).

Key words: Governance, public policies, institutionalization.

¹ Administrador, Sociólogo, Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (UFMG).

² Engenheiro Civil, Doutor em Mecânica Computacional (Southampton/UK), Professor Associado (COPPE/UFRJ).

Análise da governança das políticas públicas de recursos hídricos no RJ pelo estudo de caso do CBH Guanabara.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa propõe aprofundar o conhecimento 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 da pesquisa se relaciona com as diretrizes que norteiam atualmente o processo na direção de se criar e consolidar mecanismos de descentralização administrativa (VEIGA e MAGRINI, 2013), incorporação de redes institucionais integradas entre seus órgãos e o estabelecimento de uma estrutura organizacional mínima e de maior ação consultiva junto à população da bacia (pelo aumento da participação dos municípios na gestão) – SAETREN (2005).

Cabe ressaltar também que o Brasil tem como forma de governo o modelo de república federativa, que é dotado de 27 unidades administrativas e com 3 níveis e escopos distintos para as tomadas de decisões institucionais (municipal/local; estadual/regional; federal/nacional). Isso faz com que a gestão de recursos hídricos adquira uma complexidade organizacional que demanda maior conhecimento e aprimoramento de seus instrumentos de gerenciamento.

Nesse sentido este artigo visa estudar qual o alcance do papel do CBH Guanabara na gestão de recursos de seu território de competência, assim como delimitar o limiar da existência de autonomia ou controle por parte do Estado em termos das decisões deste e da consolidação de um modelo participativo real. Parte-se 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.

Conseqüentemente, as questões são levantadas por vários autores que tratam sobre o conceito de governança, considerado dentro desta pesquisa como um dos modelos de gestão possíveis de serem aplicados em um dado contexto institucional. Tal possuiria como característica a incorporação de determinados critérios, a depender das perspectivas de análise (tais como ROGERS e HALL (2003); WARNER (2007); MAYNTZ (2000) etc). As mesmas, 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 estatais (SWYNGEDOUW, 2005). Salienta-se que os cenários de mudanças institucionais são recorrentes no caso brasileiro, com maior ou menor valorização de instâncias e processos participativos.

No caso específico do Brasil, o estudo da aplicação de princípios de governança é uma possibilidade para o aprimoramento do setor público e de suas decisões políticas e administrativas. Sendo um dos principais atores no cenário ambiental do século XXI, o país tem colocado, em vários de seus Estados-membros, arranjos institucionais participativos para a gestão hídrica, seja por meio de legislação mais abrangente para

tal, seja pela instauração de arenas de planejamento, consulta ou deliberação coletiva. Tal como descrito, o Brasil possui um caráter federativo onde 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).

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 – ou seja, formas de estruturas de decisão juridicamente reconhecidas. 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. O que significa que o que existe é uma matriz institucional que permite, legal e administrativamente, várias possibilidades.

É válido ressaltar que no território brasileiro vários tipos de desenhos institucionais foram e são realizados com vistas à adequação ao tipo de gestão de cada região. Dessa forma, em sua forma tradicional, como visto na Figura 1, tem-se uma configuração de organograma onde a gestão é proposta a partir de uma visão de tomada de decisões multiníveis:

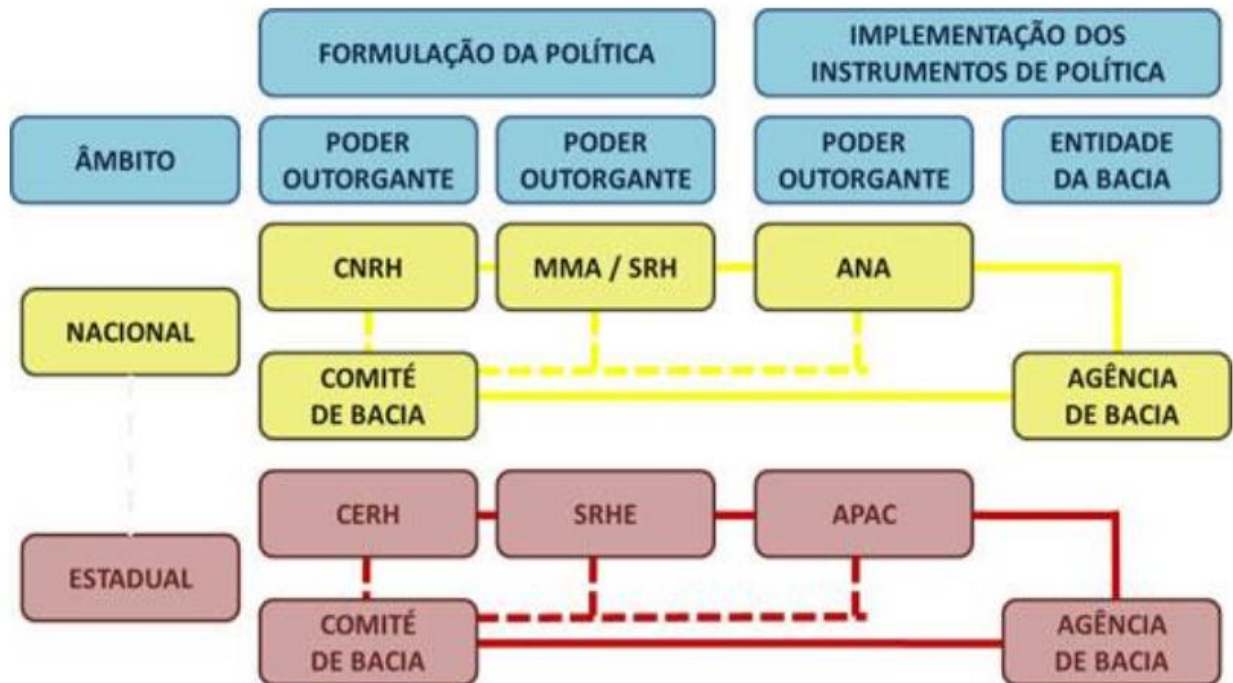


Figura 1: Estrutura mínima proposta para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos
Fonte: ANA (2012)

Dentre suas instituições componentes estão:

- 1) Organismos Colegiados: Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH); Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Responsáveis pelas discussões e resoluções de conflitos ao nível das bacias;
- 2) Administração Direta: Secretarias de Estado; Ministério do Meio Ambiente (MMA)/Secretaria Nacional de Recursos Hídricos (SRH). Responsáveis pelo gerenciamento institucional e estrutural da Política Nacional de Recursos Hídricos.
- 3) Poder Outorgante: Entidades Estaduais (no caso de Minas Gerais, o Instituto de Gestão das Águas – IGAM); Agência Nacional de Águas (ANA)⁷¹. Responsáveis pela aplicação dos instrumentos de gestão ao nível administrativo.
- 4) Entidade de Bacia: Agências de Bacia. Responsáveis por executar e ajudar administrativa e juridicamente aos Organismos Colegiados.

E nessa estrutura é que estão os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) como um dos principais exemplos possíveis dessa 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, devido às suas inerentes características. 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 importante dado o perfil multifacetado dele. Para fins de gestão, o estado do Rio de Janeiro foi definido em torno de 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 22 de Maio de 2013, em seu Art. 1º determina que:

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.

Cabe destacar também que a resolução referida detalha em seu Anexo I a divisão territorial das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro que, em seu conjunto, possui 92 municípios distribuídos em uma área total de 43.780,172 km², sendo apenas o 24º estado em extensão (IBGE, 2010). Porém 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, com 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 vislumbrada na Figura 1 adiante, que acaba por indicar eles 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).

É válido destacar que o foco de discussão deste trabalho é justamente a Região Hidrográfica V (RH 5), denominada como Região Hidrográfica Baía de Guanabara³, que perpassa a região metropolitana do Rio de Janeiro, responsável por cerca de mais de 70% da população urbana do estado (IBGE, 2010). A alta concentração demográfica também encontra eco na alta distribuição de bacias hidrográficas na região fluminense, como pode ser identificado no Quadro 1, o que demonstra a complexidade das relações de governança a serem debatidas adiante.

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 Guapimirim Macacu, Bacia do Roncador ou Santo Aleixo, Bacia do Iriiri, 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 107/93.

A pesquisa pretende, assim, ao identificar as práticas operacionais existentes no gerenciamento das águas estaduais cariocas, estabelecer os atuais e possíveis conflitos gerados pelos difusos interesses que a gestão de recursos hídricos proporciona a partir do formato de gerenciamento estabelecido.

O foco a ser estudado é o 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 Bahia de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá. Esse comitê CBH Guanabara possui em sua forma original seis subcomitês, a ver: Maricá-Guarapina; Itaipu-Piratininga; Lagoa Rodrigo de Freitas; Jacarepaguá (CBH GUANABARA, 2017).

³ “Baía de Guanabara” é uma denominação oriunda da língua Tupi (e adotada pelos portugueses quando de suas primeiras expedições na região, por volta do início do ano de 1502), cujo significado é “baía semelhante ao mar”, dada sua extensão como corpo hídrico (Educação Pública, 2018).

Porém, 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. Isso significa um novo momento nos cuidados a serem exercidos nos recursos hídricos das regiões citadas. A bacia objeto de estudo da pesquisa, tem uma importância histórica, política, geográfica e institucional pois está localizada em área de grande adensamento populacional, aumento de degradação ambiental e pressão urbanística de grande porte. 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.

Nessa direção, se tornar importante tentar identificar como se realizou o desenvolvimento institucional das políticas públicas de recursos hídricos na região da bacia hidrográfica de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá e quais seus processos de governança em ação atualmente. Assim, a investigação visa dar resposta(s) à questão fundamental sobre *“quais são os principais fatores de restrição e potencialidade das ações do CBH Guanabara a partir de uma perspectiva de gestão via políticas públicas participativas e democráticas?”*.

1.1 O contexto da pesquisa

O CBH Guanabara se constituiu no decorrer de seus mais de 12 anos de existência como um local de discussão e tomada de decisão compartilhada para a gestão hídrica por meio de ações que visam à integração institucional e social (CBH GUANABARA, 2017). Essas propostas que pretendem ser inovadoras no sentido de conduzir os processos de planejamento, articulação e decisão, demandam 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 público brasileiro, na mesma medida da modernidade da emergência da discussão socioambiental no nível das políticas públicas descentralizadas e participativas (NEDER, 2002). Além disso, a pesquisa via um estudo de caso específico pode proporcionar o aprofundamento das práticas de gestão existentes, como também indicar influências mais generalizantes que as políticas públicas tendem a ter quando atuam sobre os recursos hídricos (SWYNGEDOUW, 2005; YIN, 2010).

Nessa direção, a pesquisa busca a identificação de quais os elementos a serem considerados como diferenciais na gestão hídrica estabelecida pelo CBH Guanabara desde seu surgimento. Pois poderá avançar sobre as oportunidades de implantação pelo Estado de práticas diferenciadas de cooperação e interação institucional que possam superar os conflitos existentes atualmente por representação e interesses difusos para

a gestão integrada acontecer que o estudo pretende identificar (MCDONNELL, 2008). Mais ainda, o alcance que tais práticas poderão ou não ter nos anos seguintes, via pesquisa de campo e análise documental, é um dos fatores de pertinência da pesquisa apresentada na medida em que o campo do conhecimento hídrico e ambiental sobre o tema regional poderá ser expandido. Ou seja, a importância do estudo se basearia também por seu viés epistemológico da identificação da funcionalidade decisória ou, ao menos, de influência, do CBH Guanabara na RMRJ.

O que deve ser destacado é que os processos de tomada de decisão no campo das ciências ambientais em geral (e onde se encontram posicionadas tanto a área de concentração como a linha de pesquisa aqui escolhidas) são fundamentalmente, como coloca NORGAARD (1992⁴), 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).

Sobre estas políticas (ambientais, infraestrutura, planejamentos, etc) inclusive, se verifica que ocupam ainda uma posição secundária dentro dos campos de conhecimento, tanto em relação às engenharias como em relação às próprias ciências sociais⁵ (CASTRO, 2008; BRUNNENGRABER, 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 participantes.

E, uma vez que se identifica uma carência por mais produção científica e acadêmica sobre a governança avaliação de políticas públicas, principalmente dentro de um cenário de implantação de comitês de bacia hidrográfica, o trabalho proposto adquire também sua relevância para ser realizado. Isso porque as avaliações, quando bem realizadas (com recortes histórico, conceitual e metodológico claros) podem gerar, como consequência, elaborações futuras mais consistentes para as políticas públicas, tanto em termos de planejamento, execução ou outras avaliações vindouras.

⁴ “Environmental science as a social process entails scientists entering into discourse, debating and rethinking each others's understandings, and approaching an interpretive consensus. (...) Furthermore, the directions in which knowledge accumulates, and is forgotten, depends on social organization as influenced by people's need and the relative power of interest groups.” – (1992:95).

⁵ E, nessa direção, a pesquisa pretende avançar em termos de diferenciar os conceitos de “*policy*” (caráter mais material das políticas públicas), “*polity*” (caráter mais institucional) e “*politics*” (caráter mais processual), quando aplicados para identificar processos de gestão.

2. MÉTODOS:

A metodologia proposta para ser empregada no projeto será de análise das atas de reunião e dos documentos afins referentes ao estudo de caso do CBH Guanabara, a verificação do nível de efetividade das políticas públicas que foram propostas e colocadas em ação nos vários mandatos exercidos no referido comitê e as potencialidades atuais existentes. Visa-se com isso a identificação das políticas e estratégias elaboradas para o período e quais os seus limites e oportunidades. 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.

Essas ações estarão avaliadas em documentação bibliográfica também relativa a órgãos setoriais nacionais e internacionais diversos que se debruçam sobre o tema das políticas públicas e meio ambiente em geral. A partir daí se poderá criar um cenário das interações sociais recorrentes que podem favorecer o entendimento dos conflitos, negociações e acordos (SOARES, 2008) para o processo de gestão como um todo (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 de interesses, ou seja, qual a evolução da gestão na bacia referida (CUNHA e THEODORO, 2014; COSTA, 2015). A pesquisa pretende se encaminhar seguindo os procedimentos de análise documental oriundos das práticas de pesquisa qualitativa (CORTÊZ, 1998), ou seja, onde a participação do pesquisador se dá através 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).

Ressalta-se que o trabalho foi construído paulatinamente também com a agregação de dados obtidos em campo em toda a extensão da bacia hidrográfica de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, criando-se uma base de dados própria minimamente construída para consolidar a relevância que a pesquisa se coloca a ter, de forma a se aumentar o grau de confiabilidade do conhecimento adquirido nessas práticas.

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 a demonstrar o arcabouço jurídico-social que se construiu sobre o objeto de estudo e que acabou por indicar seu desenho institucional atual, em uma perspectiva conduzida sob a ótica da metodologia da observação participante.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 A questão da governança das políticas públicas enquanto conceito

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 científica, 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.

E tal destaque não acontece por acaso; ao contrário, 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, 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; ABERS e KECK, 2013).

Para MAYNTZ (2000) o termo pode ser compreendido como denominação de forma de direcionamento governamental que tem a ambição de ser associado 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).

3.2 Novo momento na gestão do CBH Guanabara

- Descentralização das ações via subcomitês.
- Principais demandas.
- Atuais propostas.

4. CONCLUSÕES

- Principais limites e perspectivas identificadas para a governança.

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.; JOHANSSON, 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.

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

ALAMI, S.; DESJEUX, D.; MOUSSAOUI, I. G. Os métodos qualitativos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

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. 2004.

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 Metrópole*, sem. 1 p. 123-142, 2008.

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

CAMPOS, J. D. ; AZEVEDO, J. P. S. . Subsídios para a Cobrança Pelo Uso da Água dos Usuários na Bacia do Rio Guandu, Beneficiários das Transposições da Bacia do Rio Paraíba do Sul. In: SEMINÁRIO BACIA DO RIO GUANDU - PROBLEMAS E SOLUÇÕES, 2002. SEMINÁRIO BACIA DO RIO GUANDU - PROBLEMAS E SOLUÇÕES, 2002. p. 1-5.

CAMPOS, J. D. ; AZEVEDO, J. P. S. ; MAGALHAES, P. C. . Cobrança pelo uso da água nas transposições da bacia do rio Paraíba do Sul. In: XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos - ABRH, 2003, Curitiba. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos - ABRH, 2003. v. CD-ROM.

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.

de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. No 21. 2000.

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.

COSTA, M. A. M. Da lama ao caos : um estuário chamado Baía de Guanabara. Caderno da Metrópole. 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 águas participativo na Baixada Fluminense – RJ. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro. 2011.

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

DÉSVEAUX, E.; FERNEL, 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 – Comissão econômica 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.

FRÉROT, A. L'eau – Pour une culture de la responsabilité. Éditions Autrement. Paris. 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise

_____. 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, 2009.

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 2018.

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.

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, 2002.

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. Insttui a polítca 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. Editoral. No 13. 2010.

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