

Participação nos Conselhos de Bacias Hidrográficas: uma análise textual das atas dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré e do Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu

Participation in the Water Basin Councils: a textual analysis of the minutes of the Tietê-Jacaré Water Basin Committee and the Mogi-Guaçu Water Basin Committee

Heitor Menezes Gomes¹, Carolina de Albuquerque², Celso Maran de Oliveira³

¹ Pesquisador do Centro de Estudos em Democracia Ambiental da Universidade Federal de São Carlos (CEDA/UFSCar). heitorgmenezes@gmail.com

² Docente do Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia. carolina.albuquerque@unir.br

³ Docente do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. celmaran@ufscar.br

RESUMO: Por ser considerado um direito humano fundamental, os recursos hídricos, sujeitos aos mais diversos usos no cotidiano, devem ser geridos de forma descentralizada e participativa. No caso do Brasil, a figura dos Comitês de Bacias Hidrográficas representa a instância de consolidação desta gestão democrática da água. Com isso em vista, a pesquisa teve como objetivos a identificação de elementos de participação em CBHs. Para a obtenção de resultados, foram enfocados dois comitês em específico: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré (CBH-TJ) e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu (CBH-MOGI). O universo amostral foi restrito às atas de reuniões gerais de ambos os comitês, com vistas à análise de como seus membros e representantes discutiram participação em todas suas reuniões realizadas e registradas. Foram analisados, então, 53 atas de reuniões gerais do Comitê da Bacia do Tietê-Jacaré e 71 do Comitê de Bacia do Mogi-Guaçu. Para análise do *corpus*, utilizou-se software de análises textuais (AntConc v.4.1.0). As análises foram rodadas na função KWIC, ferramenta de reconhecimento e contagem de termos dentro de documentos que leva em consideração o contexto em que cada termo está inserido e permitem concluir que ambas as entidades tratam da temática participação, afirmando a necessidade de participação de entidades externas nas atividades e reuniões dos Comitês e evocando princípios participativos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Além disso, discutem estratégias para tornar as atividades do Comitê participativas, com foco na sociedade civil e o papel e importância da democracia na tomada de decisões participativas nos CBHs.

Palavras-chave: Comitês de Bacia, democracia, participação, recursos hídricos.

ABSTRACT: As it is considered a fundamental human right, water resources, subject to the most diverse uses in everyday life, must be managed in a decentralized and participatory way. In the case of Brazil, the figure of the River Basin Committees represents the instance of consolidation of this democratic water management. With that in mind, the research aimed to identify elements of participation in CBHs. In order to obtain results, two committees were specifically focused on: the Tietê-Jacaré River Basin Committee and the Mogi-Guaçu River Basin Committee. The sample universe was restricted to the minutes of general meetings of both committees, with a view to analyzing how their members and representatives discussed participation in all their meetings held and recorded. Then, 53 minutes of general meetings of the Tietê-Jacaré Basin Committee and 71 of the Mogi-Guaçu Basin Committee were analyzed. For corpus analysis, textual analysis software (AntConc v.4.1.0) was used. The analyzes were performed using the KWIC function, a tool for recognizing and counting terms within documents that takes into account the context in which each term is inserted and allows concluding that both entities deal with the theme of participation, affirming the need for participation of external entities in the activities and meetings of the Committees and evoking participatory principles of the PNRH. In addition, they discuss strategies to make the Committee's activities participatory, focusing on civil society and the role and importance of democracy in participatory decision-making in CBHs.

Keywords: Basin Committees, democracy, participation, water resources

1. INTRODUÇÃO

A água, pensada não apenas como recurso hídrico, mas de forma mais ampla como objeto de um direito humano fundamental, no que se refere ao seu acesso (Oliveira, 2017), está sujeita aos mais diversos usos dentro de uma sociedade, fato especialmente verdadeiro para um país plural como o Brasil. Por conta desta realidade, faz sentido dizer que todos devem participar da gestão das águas (Malheiros *et al.*, 2013). No caso brasileiro, o espaço por excelência para a efetivação de dita participação encontra-se na figura dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) (Meier *et al.*, 2014). A definição de participação neste trabalho alinha-se à percepção *lato sensu* do termo como o envolvimento de determinada comunidade na tomada de decisões políticas a ela pertinentes (Campos, 2005).

Os CBHs são entidades de caráter consultivo e deliberativo – porém mais consultivo que deliberativo (Empinotti, 2011) – cujas funções principais são de planejamento e tomada de ações na área de recursos hídricos, de maneira a mediar a interação entre a sociedade e as águas por ela utilizadas (Meier *et al.*, 2014). Dentre as possibilidades de atuações de um CBH pode-se citar a priorização de alocação de recursos para execução de atividades e a definição de valores para a cobrança de recursos hídricos dentro do território do comitê (Malheiros *et al.*, 2013), além das demais atribuições elencadas no artigo 38 da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Brasil, 1997).

Dentre os diversos fundamentos da PNRH, a “gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (Brasil, 1997, artigo 1º, VI), devendo-se entender que deve existir uma gestão participativa das águas, dentro dos fundamentos da democracia da água (Oliveira *et al.*, 2014). Para se alcançar esse fundamento, espera-se que a composição dos CBH ocorra de forma paritária, ou seja, com iguais proporções entre membros do setor governamental, do setor de usuários e da sociedade civil organizada, cabendo aos Comitês seu regimento, observando-se a limitação da própria PNRH (Brasil, 1997, artigo 39, § 1º).

A proporção com que tais setores é composta varia para cada Comitê, devendo-se respeitar, apesar disso, a necessidade de representatividade satisfatória dos membros em relação aos setores por eles representados e as determinações da Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Matos *et al.*, 2013; Meier *et al.*, 2014). Devido a estas características, o processo

de participação dentro de um Comitê depende da interação estabelecida entre os diferentes atores que nele atuam, relação esta estabelecida, contudo, de forma complexa e muitas vezes contraditória em função da divergência de interesses entre as partes (Nunes *et al.*, 2018).

Dentro desta perspectiva em que o Estado atua sobre as políticas de águas em conjunção com outros setores da sociedade representados por diferentes atores, pode-se dizer que se constrói no âmbito dos CBH uma governança de recursos hídricos (Ferreira, 2017). Esta interpretação se apoia sobre a definição do termo adotada para a presente pesquisa, segundo a qual a governança é um processo de tomada de decisão com grande envolvimento e protagonismo da sociedade, dentro do qual o Estado desempenha importante função colaborativa (Iribarnegaray *et al.*, 2012).

Esta análise se sustenta na teoria, mas, na prática, diversos problemas se deflagram em função da busca pela participação como ela deve ser para uma gestão de recursos hídricos verdadeiramente participativa. Em primeiro lugar, tem-se dificuldade em associar a tomada de decisão sobre águas aos atores sociais de forma concreta, acabando-se por restringi-la a arranjos institucionais (Empinotti, 2011). Por conta disto, muitas vezes apenas oferecer espaço para participação social dentro de uma entidade como os CBH não é suficiente, pois muitos atores podem julgar não haver compensações o suficiente para a alocação de recursos materiais e humanos em prol da oportunidade de participar (Empinotti, 2011).

Outros desafios também são correntes. Para Nunes, Fadul e Cerqueira (2018), com frequência ocorrem entraves relacionados às dificuldades de promover-se espaços verdadeiramente públicos e participativos, nos quais a discussão, a negociação e o voto ocorram de forma livre a fim de legitimar os resultados da tomada de decisão. A não concretização desses elementos desmotiva os atores sociais menos dotados de recursos passíveis de financiar a participação (Empinotti, 2011).

Com isso em vista, a pesquisa teve como objetivos a identificação de elementos de participação em CBHs. Para a obtenção de resultados, foram enfocados dois comitês em específico: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré (CBH-TJ) e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu (CBH-MOGI). O universo amostral foi restrito às atas de reuniões gerais de ambos os comitês, a partir do que se analisou como seus membros e representantes discutiram participação em todas suas reuniões realizadas e registradas.

2. MATERIAL E MÉTODOS

2.1 Área de estudo

O trabalho enfoca duas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) do estado de São Paulo (BR): a UGRHI do Mogi-Guaçu Superior e a do Tietê-Jacaré (Figura 1). A bacia do Mogi-Guaçu possui extensão de 15.000 km² e abrange 42 municípios (MOSCHINI, 2008; PORTAL SIGRH, 2023). O CBH-MOGI, criado em 1996, é composto por 14 representantes do Estado, 14 prefeitos de municípios e 14 representantes da sociedade civil (CBH-MOGI, 1996). A bacia do Tietê-Jacaré, por sua vez, ocupa área de 11.810,9 km², englobando 37 municípios (TREVISAN; DIAS; MOSCHINI, 2020). Criado em 1995, o CBH-TJ é composto por 12 representantes da sociedade civil organizada, 12 representantes do estado e 12 representantes dos municípios (CBH-TJ, 1999).

2.2 Método de pesquisa

A pesquisa caracterizou-se como qualitativa documental (Flick, 2009). O conjunto de dados utilizados para sua realização foram todas as atas

disponíveis nos sites oficiais dos Comitês de Bacia do Tietê-Jacaré (CBH-TJ) e do Mogi-Guaçu (CBH-MOGI) (<https://sigrh.sp.gov.br/cbhjt/apresentacao> e <https://sigrh.sp.gov.br/cbhmogi/apresentacao>, respectivamente). Foram analisados, então, 53 atas de reuniões gerais do Comitê da Bacia do Tietê-Jacaré e 71 do Comitê de Bacia do Mogi-Guaçu disponíveis nos sites oficiais de cada entidade até março de 2022. Para análise do *corpus*, utilizou-se software de análises textuais (AntConc v.4.1.0). As análises foram rodadas na função KWIC (Keywords In Context), ferramenta de reconhecimento e contagem de termos dentro de documentos que leva em consideração o contexto (apresentado em 15 palavras antes e 15 palavras depois do termo) em que cada termo está inserido. Desta forma, pôde-se não apenas contabilizar ocorrências de palavras-chave, mas também julgar se cada ocorrência atendeu aos requisitos da pesquisa. Para rodar as análises, foram utilizadas as palavras-chave “participação”; “participativo”; “democracia”; “democrático”; “envolvimento”; “divulgação”; “comunicação”; “informação” e “envolvimento”. Além dos termos aqui considerados, foram também rodadas análises com variações em gênero e número de cada palavra, quando possível.

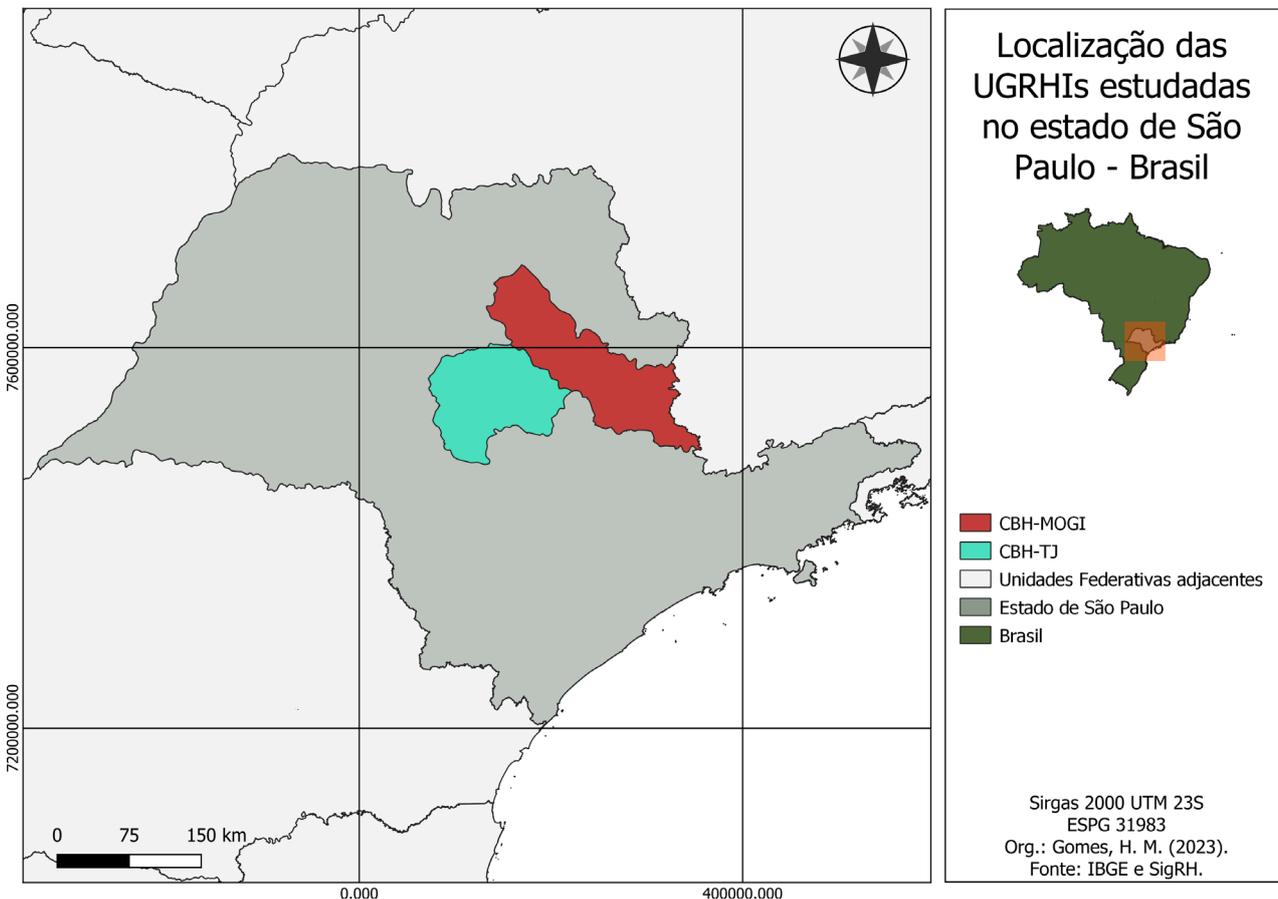


Figura 1. Localização das UGRHIs de interesse no território da Unidade Federativa de São Paulo, Brasil.
Fonte: elaborado pelos autores.

Foram aplicados critérios de exclusão dos resultados a partir do contexto de ocorrência de cada termo nos documentos do *corpus*. Dessa maneira, foram excluídos resultados não relacionados à discussão de participação, democracia, estratégias de envolvimento da sociedade civil nas atividades dos comitês ou outros contextos similares, principalmente em função da polissemia de vários dos termos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da análise KWIC demonstraram pontos acerca das discussões dos integrantes dos Comitês de bacias que sejam relacionados à democratização das atividades do Comitê ou de informações geradas por elas. Os dados recuperam discussões de todas as discussões registradas em atas desde o primeiro registro disponível – 1996 tanto para o CBH-TJ quanto para o CBH-MOGI.

Na Tabela 1 pode-se observar a contabilização dos resultados (*hits*) das pesquisas pelas palavras-chave. De cada valor total, uma quantidade foi excluída do *corpus* de interesse, visto que muitos termos, por conta de polissemia, não eram pertinentes ao contexto estudado. Por exemplo, a palavra-chave “participação” retornou o maior número de *hits* para ambos os comitês: 78 para o CBH-TJ e 222 para o CBH-MOGI. Proporcionalmente, porém, apenas 43,59% e 32,88% desses resultados interessavam ao escopo da pesquisa, respectivamente. Tais números evidenciam não que necessariamente questões de participação social foram amplamente discutidas, mas sim que o termo participação aparecia diversas vezes em contextos outros que não o de interesse. De fato, a maioria dos casos em que o termo aparecia, referia-se à participação do Comitê em eventos, à participação dos membros do Comitê em suas reuniões ou à participação de instituições em sistemas de distribuição de verbas.

Em seguida, serão analisadas as palavras-chave, suas ocorrências e contextos. Nesta seção dos resultados, cada palavra-chave será analisada separadamente, considerando-se os motivos preponderantes pelos quais cada ocorrência foi excluída ou não do *corpus*. O caso da primeira palavra-chave (*Participação*) foi brevemente exposto anteriormente como exemplo para as questões das proporcionalidades. Ali, fez-se claro então os pontos de análise da parte dos resultados considerada desinteressante para o escopo da pesquisa, tendo em vista que para este trabalho se buscou evidenciar as questões de democracia participativa e da transparência das atividades dos Comitês.

Tabela 1. Resultados de *hits* por palavra-chave para cada comitê de bacia¹.

Palavra-chave	Resultados (total)	Resultados (interesse)	Proporção
CBH-TJ			
Participação	78	34	43,59%
Participativo	6	6	100%
Democracia	3	3	100%
Democrático	4	4	100%
Envolvimento	1	1	100%
Divulgação	40	28	70%
Comunicação	28	14	50%
Informação	38	6	15,8%
Decisão	19	3	15,8%
CBH-MOGI			
Participação	222	73	32,88%
Participativo	19	19	100%
Democracia	1	1	100%
Democrático	7	7	100%
Envolvimento	4	2	50%
Divulgação	26	20	76,92%
Comunicação	22	9	40,91%
Informação	133	46	34,6%
Decisão	45	9	20%

Fonte: elaborado pelos autores.

Por isso, a participação dos membros do Comitê em suas reuniões internas ou em eventos com temáticas de recursos hídricos não foram consideradas pertinentes para a pesquisa. Por sua vez, os resultados classificados como de interesse abordavam direta e claramente as questões de participação social nas atividades dos Comitês. A grande maioria dos termos estavam inseridos em contextos das atas nos quais os membros das entidades discutiam a importância da participação de entidades externas nas atividades e reuniões do Comitê, propondo atividades, estratégias, expressando apelos (como eram constantes os

¹ Na primeira coluna, temos as palavras-chaves utilizadas para a análise KWIC; na segunda, o número total de resultados compatíveis com aquela palavra-chave; na terceira coluna, o número de resultados que são de interesse para a pesquisa dentre os totais e, na quarta coluna, a proporção de resultados de interesse em relação aos resultados totais

apelos para que os prefeitos dos municípios das bacias participassem cada vez mais ativamente das atividades) ou, no mínimo, evocando os princípios participativos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A segunda palavra-chave, por sua vez, retornou *hits* menos numerosos que a primeira, mesmo sendo palavras parecidas que compartilham o mesmo radical *particip-*, por conta de que *Participativo* seja consideravelmente mais especializado que *Participação*. Como demonstrado acima, “participação” pode assumir vários sentidos diferentes; “participativo”, por sua vez, restringe-se em grande medida, nos usos correntes, aos sentidos do âmbito da participação social. Todos os resultados para este termo foram considerados de interesse para o escopo da pesquisa. Em todos os contextos, os membros presentes nas respectivas reuniões discutiam estratégias para tornar atividades do Comitê participativas, principalmente com foco para a participação da sociedade civil.

O termo *Democracia* em ambos os Comitês foi pouco referenciado, havendo apenas um uso nas atas do CBH-TJ e três nas do CBH-MOGI. Em todos os casos, porém, os usos foram considerados de interesse. Isso se deveu ao fato de seus contextos levantarem reflexões acerca do papel da democracia na tomada de decisões participativas no âmbito da gestão de recursos hídricos exercida por Comitês de bacias hidrográficas. O mesmo se passou com o termo *Democrático*, o qual inseria-se em contextos de discussões acerca da importância do Comitê e/ou suas atividades ocorrerem de forma democrática.

A quinta palavra-chave, *Envolvimento*, também retornou situação semelhante às duas anteriores. Em seu caso, porém, não foram todos os usos considerados de interesse por metade dos resultados nas atas do CBH-MOGI assumirem sentidos referentes ao envolvimento dos membros do Comitê em suas próprias atividades institucionais. De resto, porém, as discussões voltavam-se ao envolvimento da sociedade civil ou outros representantes de grupos de interesse na gestão de águas.

O termo *Divulgação* volta a retornar maior número de *hits* à medida que nele também ocorre o fenômeno de polissemia visto para *Participação*. Todas as ocorrências da palavra-chave foram relacionadas à divulgação de elementos pelos Comitês. Para serem consideradas de interesse ou não para a pesquisa, porém, analisou-se o objeto da divulgação, em busca da divulgação apenas de atividades do Comitê (seja atividades técnicas, de formação, eventos para a comunidade, campanhas). Também foram incluídas as discussões de divulgação

de cobrança, uma vez que o CBH-TJ passou por um período de mais ou menos um ano para deliberação participativa dos valores de cobrança, fixados então pelo Decreto nº 56.505 de 10 de dezembro 2010 pelo Estado de São Paulo (Malheiros *et al.*, 2013). Este formato de análise manteve-se para *Comunicação*, tendo em vista a proximidade dos contextos de ocorrência entre os termos. Assim, a comunicação levada em consideração foi, em sua maioria, aquela de atividades e mudanças institucionais dos Comitês para a sociedade civil. As consideradas desinteressantes mostravam-se, principalmente, comunicações dentro do Comitê, entre membros ou entre subdivisões como Câmaras Técnicas.

O termo *Informação*, quando em contextos de interesse, se referia muitas vezes a informações estratégicas para mobilização de ações do comitê e da participação da sociedade civil nelas. Neste sentido, foram encontradas em discussões sobre informações a serem repassadas para a sociedade, eventos planejados para integrar informações entre comitês e representantes da sociedade civil e bases de dados ou repositórios cuja necessidade de formulação, de acordo com os membros, mostrava-se patente a fim de facilitar o acesso a informações sobre a água. Um ponto das discussões merecedor de destaque está no lembrete observado em algumas reuniões do CBH-MOGI sobre a necessidade de que as informações técnicas sobre água mobilizadas pelo comitê sejam combinadas com aquelas providas pelos “leigos” a fim de se obter um quadro mais completo sobre a situação da bacia. Foram excluídas da análise as ocorrências de informação como sinônimo de informes apresentados em uma reunião.

O termo *Decisão* teve resultados incluídos na análise quando, principalmente, ocorriam para reforçar a importância da participação de diferentes setores na tomada de decisão, sendo muitas vezes associado ao papel da descentralização para promover a tomada de decisões participativa. Também houve resultados demonstrando discussão de conflitos entre entidades de gestão hídrica por conta da apontada falta de integração e diálogo entre as decisões tomadas nas diferentes instâncias e entidades, sendo ocasionalmente mencionada a necessidade de que as decisões contemplem os diferentes âmbitos institucionais.

Da maneira como os termos aparecem nos documentos, inseridos em seus devidos contextos, pode-se perceber que há preocupação com a participação da sociedade civil e do poder público nos Comitês, suas discussões e atividades, sendo que em muitas atas membros das entidades fizeram questão de reforçar a importância de promoverem

uma gestão participativa. Também demonstraram estar devidamente alinhados com as determinações da Política Nacional de Recursos Hídricos, sendo seus princípios constantemente evocados para reiterar a gestão participativa e descentralizada da água.

O elemento faltante, porém, quando se discutiu participação e comunicação dentro das reuniões gerais dos Comitês foi o pragmatismo. Significa dizer que as atas abundavam de lembretes da importância da participação, porém poucos eram os contextos em que os termos apareciam aliados a discussões de estratégias de promoção da participação. Os termos de ocorrências mais relacionadas a implicações práticas de como executar os princípios da PNRH foram os de *Divulgação* e *Comunicação*, uma vez que eram frequentes as vezes em que essas ações apresentavam responsabilidade compartilhada entre os membros dos Comitês. Assim, em muitas reuniões de discussão de eventos, pedia-se para os membros presentes auxílio na divulgação e/ou comunicação. Problemas semelhantes são relatados na literatura (Nunes *et al.*, 2018) a partir de experiências com gestão de recursos hídricos participativa no estado da Bahia. Nestes casos, a falta de consolidação dos princípios de participação e descentralização pela carência de ações práticas, muitas vezes decorrente da falta de conhecimentos de como promover os princípios da PNRH na realidade do comitê de bacia, era relevante.

Alguns exemplos de excertos dos documentos analisados podem ser citados para esclarecer como este problema se manifesta no caso dos CBHs desta pesquisa. No caso do CBH-TJ, temos a ata de 16/03/2010 da 1ª Reunião da Câmara Técnica de Educação Ambiental do CBH-TJ que registra, a certa altura das discussões: "A maioria dos recursos do FEHIDRO [Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, Brasil] vai para as prefeituras, a participação da sociedade civil nesses recursos é muito pequena, pois falta [sic] articulações, mas a Câmara Técnica tem voz para dialogar com o Fehidro." Neste excerto, apenas reconhece-se um obstáculo à participação, mas não há maiores esforços em deliberar a fundo sobre como poderia ser resolvido. Como, no caso, poderiam ser criadas articulações para aumento da participação da sociedade civil a fim de conseguir recursos para suas atividades? Se, como o documento aponta, a diminuição da participação tem se dado pela falta crescente de organizações da sociedade civil em reuniões, quais são os motivos para isso acontecer? A relatoria segue sem respostas para estas questões. As atas podem ser, portanto, indicativos do quanto uma organização planeja instrumentos

participativos. Pavão (2016), ao analisar as atas de reuniões do Comitê Guandu, no Rio de Janeiro, buscou compreender quão participativas foram as tratativas de conflitos relacionados à operação de um aterro sanitário sobre áreas de aquífero. A autora, a partir das atas, aponta a baixa participação da sociedade civil nas discussões e processos formais (decorridos dentro do âmbito institucional do comitê) utilizando como evidência a falta de registro sobre participação nas atas.

Da mesma forma, Fadul, Vitoria e Cerqueira (2017) perceberam dificuldade em caracterizar o papel dos comitês de bacia estudados à medida que as atas de suas reuniões pouco ou nada revelavam sobre discussões de maneiras concretas de promover a participação e compartilhar o poder de tomada de decisões com diversos atores sociais. Em consonância com os resultados do presente trabalho, as atas demonstram capacidade para compreender aquilo que tem sido discutido nas instâncias administrativas em contraponto ao que se espera das entidades e organizações.

Sobre o CBH-MOGI, já foi apontada na literatura a manifesta intenção do comitê em promover e efetivar uma gestão de águas que seja eficiente e admita a participação conforme previsto na lei; no entanto, muitas vezes a concretização desses objetivos se vê atravancada por conta da falta dos recursos necessários para cumprimento de seus objetivos nesta direção (Lopes; Teixeira, 2012).

Freitas (2014) identificou, em outros comitês, a mesma dificuldade de implementação de decisões tomadas em plenário, mesmo quando de forma participativa, devido a falta de capacidade técnica para implementação de tais decisões, seja por carência de força ou apoio políticos para fazer suas decisões serem acatadas pelo Poder Executivo. Ainda na questão da participação, a análise das atas deste comitê revelou a dificuldade da inserção da sociedade civil nas discussões entre membros de outros setores presentes, visto que muitas vezes questionamentos e sugestões eram levantados por representantes da sociedade civil sem que obtivessem qualquer resposta por parte dos outros setores.

Mais recentemente, Grangeiro, Ribeiro e Miranda (2019) identificaram em um comitê lacunas na aplicação de soluções para promoção da governança hídrica por meio da análise de atas de reuniões, nas quais explicitava-se a necessidade de uma aplicação mais direcionada e planejada de canais de diálogo entre os diversos setores para a tomada de decisão a fim de concretizar as trocas de informações e experiências que permitam a gestão de águas alinhada com os princípios legais.

Evidencia-se, a partir do exposto, convergência de resultados entre os apresentados anteriormente e a literatura. Esta confluência se constrói principalmente a partir da observação compartilhada de projetos, discussões e intenções manifestas em atas e documentos de se promover, no âmbito da gestão de recursos hídricos, a governança a partir da inclusão e diversificação de atores participantes na tomada de decisões pelos comitês. Porém, também se observou dificuldades na concretização destes planos por diversos fatores, como carências técnicas ou falta de força política. No caso do presente trabalho, a metodologia adotada não permitiu o aprofundamento sobre as causas específicas da dificuldade, para o CBH-TJ e o CBH-MOGI, em concretizar seus já observados interesses em promover os princípios da gestão de recursos hídricos no Brasil, podendo ser objeto de análise para pesquisas futuras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos devem participar da gestão das águas e a localização da participação por excelência está nos CBHs, que devem realizar uma gestão participativa das águas, efetivando uma democracia da água, paritária, havendo a construção dentro dos CBHs de verdadeira governança de recursos hídricos, com protagonismo social. As dificuldades são várias, como: associar a tomada de decisão aos atores sociais de forma concreta e promover espaços verdadeiramente públicos e participativos. Daí a necessidade de análises aprofundadas das ações e debates sobre governança nos CBHs.

A identificação de elementos de participação no Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré (CBH-TJ) e no Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu (CBH-MOGI), considerando a pesquisa qualitativa documental realizada e a análise textual das atas das reuniões realizadas desde a criação desses Comitês, permite concluir que ambas as entidades tratam da temática participação, afirmando a necessidade de participação de entidades externas nas atividades e reuniões dos Comitês e evocando princípios participativos da PNRH. Apesar disso, não discutem frequentemente estratégias para tornar as atividades do Comitê participativas, com foco na sociedade civil e o papel e importância da democracia na tomada de decisões participativas nos CBHs.

Assim, a preocupação com a participação da sociedade civil e outros grupos de interesse nos Comitês é frequente e o debate está alinhado com a Política Nacional de Recursos Hídricos. Contudo, foram poucos os contextos em que se discutiam

estratégias de promoção da participação, o que indica a falta de consolidação dos princípios de participação e descentralização pela falta de pragmatismo, exteriorizado pela carência de ações práticas para a promoção dos princípios da PNRH na realidade desses CBHs.

Os contextos indicados nas atas não explicitam os motivos pelos quais há dificuldade por parte dos comitês em se debruçar sobre a concretização dos princípios participativos da PNRH, mas a literatura indica alguns motivos recorrentes para tal, como a falta de recursos para fomentar ações de promoção da participação, carência de infraestrutura técnica e falta de força política para fazer as decisões e metas serem acatadas por outros setores e pelo Poder Executivo. Diante deste cenário, faz-se recomendável que os comitês passem a investir em alternativas financeiramente viáveis e de baixo esforço para aumentar sua visibilidade e a de suas discussões e decisões. Parcerias com instituições de ensino e pesquisa também poderiam compor o rol de soluções para esta problemática, a partir do momento em que as entidades se abriam para estudos de caso e pesquisas exploratórias que venham a revelar as causas da dificuldade em se dialogar com a sociedade civil e pensar em maneiras para resolvê-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. - Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 6, p. 470-474, 09 jan. 1997.

CBH-MOGI. *Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Mogi-Guaçu*. [s.l.], SigRH, 1996. Disponível em: <<https://sigrh.sp.gov.br/cbhmogi/estatuto>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CBH-TJ. *Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tietê-Jacaré*. [s.l.], SigRH, 1999. Disponível em: <<https://sigrh.sp.gov.br/cbhtj/estatuto>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

EMPINOTTI, V. L. - E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. *Ambiente & Sociedade*. V. 14, N°1 (2011).

- FERREIRA, F. N. *et al.* - Gestão de Recursos Hídricos na Amazônia: um panorama da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos. *Holos*. V. 8, Nº33 (2017).
- FLICK, U. - *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FREITAS, S. S. - *Análise sobre a discussão para implementação da cobrança pelo uso da água: desafios da gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê*. São Paulo: EACH/USP, 2014. Dissertação de Mestrado.
- GRANGEIRO, E. L. A.; RIBEIRO, M. M. R.; MIRANDA, L. I. B. - Análise da governança dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Paraíba. *Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais*, V.10, Nº5 (2019).
- IRIBARNEGARAY, M. A.; SEGHEZZO, L. - Governance, Sustainability and Decision Making in Water and Sanitation Management Systems. *Sustainability*. V. 4, Nº11 (2012).
- LOPES, M. M.; TEIXEIRA, D. - A trajetória do comitê da bacia hidrográfica do Rio Mogi Guaçu e suas contribuições para a gestão dos recursos hídricos. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. V. 8, Nº3 (2012).
- MALHEIROS, T. F.; PROTA, M. G.; RINCÓN, M. A. P. - Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. *Ambiente & Água*. V. 8, Nº1 (2013).
- MATOS, F.; DIAS, R. - Governança da água e a gestão dos recursos hídricos: a formação dos Comitês de Bacia no Brasil. *DELLOS*. V. 6, Nº17 (2013).
- MEIER, M. A.; BASSO, L. A. - A representação e a representatividade social do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim/RS. *Geografia Ensino & Pesquisa*. V. 18, Nº3 (2014).
- MOSCHINI, L. E. - *Zonamento ambiental da bacia hidrográfica do médio Mogi-Guaçu superior*. São Carlos: CCBS/UFSCar, 2008. Tese de Doutorado.
- NUNES, E. A.; FADUL, E.; CERQUEIRA, L. S. - Governança das Águas na Bahia: Uma avaliação da participação social no comitê de bacia do Recôncavo Norte e Inhambuê. *RDE*. V. 2, Nº40 (2018).
- OLIVEIRA, C. M. - Sustainable access to safe drinking water: fundamental human right in the international and national scene. *Revista Ambiente e Água*. V. 12, Nº1 (2017).
- OLIVEIRA, C. M.; POZZI, C. E.; FERRATI, L. C. L. B.; CARDOSO, F. S. - Democracia da água: das políticas internacionais à atuação de uma microbacia hidrográfica. *Revista Veredas do Direito*. V. 11, Nº1 (2014).
- PAVÃO, B. B. M. - Governança das águas e negociação de conflitos: uma análise sobre o Comitê Guandu (RJ). *Espaço & Geografia*, V. 19, Nº2 (2016).