

A Gestão integrada de bacias hidrográficas e o papel do Comitê Guandu na superação das desigualdades de acesso no âmbito da Região Hidrográfica

II.

Priscila Martins de Oliveira ¹

Orientador: André Santos da Rocha ²

RESUMO

Os Comitês de Bacias hidrográficas foram criados, no Brasil, para desempenhar um papel importantíssimo de gerenciamento participativo dos recursos hídricos. São órgãos colegiados, arenas de debates e formulação de políticas públicas nos quais são discutidas questões regionais referentes a gestão das águas. No âmbito da Bacia do Rio Guandu e Guandu-mirim, Região hidrográfica II do Rio de Janeiro, o comitê que desempenha a função de gestão integrada é o Comitê Guandu, sendo um órgão colegiado com função deliberativa, consultiva e normativa. Isto posto, o objetivo deste trabalho é avaliar as ações do Comitê Guandu os impactos da sua atuação no contexto de desigualdades da Baixada Fluminense. Para isso, foi realizado o levantamento das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Guandu nos anos de 2020 a 2025, que passarão por análise e separação por temas discutidos, realizando uma classificação por categorias de atuação. Ao final desse trabalho, acredita-se que poderá ser avaliado se as ações propostas pelo Comitê Guandu se mostram igualitárias, ou que busquem reduzir a desigualdade de acesso ao abastecimento de água e o saneamento básico no âmbito da Região hidrográfica II.

Palavras-chave: Comitê Guandu, Políticas públicas, Saneamento básico, Baixada fluminense.

ABSTRACT

Watershed Committees were created in Brazil to play a very important role in participatory water resource management. They are collegiate bodies, arenas for debate and public policy formulation, where regional issues related to water management are discussed. Within the Guandu and Guandu-mirim River Basin, Hydrographic Region II of Rio de Janeiro, the committee that performs the integrated management function is the Guandu Committee, a collegiate body with deliberative, consultative, and regulatory functions. That said, the objective of this study is to evaluate the actions of the Guandu Committee and the impacts of its activities in the context of inequalities in the Baixada Fluminense region. To this end, a survey was conducted of the minutes of the regular and extraordinary meetings of the Guandu Committee from 2020 to 2025, which will be analyzed and separated by topics discussed, and classified by categories of action. At the end of this study, it is believed that it will be possible to assess whether the actions proposed by the Guandu Committee are equitable or seek to reduce inequality in access to water supply and basic sanitation within Hydrographic Region II.

Keywords: Guandu Committee, Public policies, Basic sanitation, Baixada Fluminense region.

¹ Doutoranda do PPGGEO da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, priscilamartins@ufrrj.br;

² Professor orientador: Doutor, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, asrgeo@gmail.com.



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988 prevê que um dos seus princípios fundamentais é a Dignidade da pessoa humana, e para se alcance essa dignidade direitos primordiais precisam ser alcançados por todos os cidadãos, como por exemplo, saúde, educação, trabalho, moradia, previdência social entre outros. São direitos essenciais que visam garantir, não apenas o necessário para uma sobrevivência digna, constituem também uma forma de proteção que o indivíduo possui perante a atuação do Estado. Já no viés da saúde e da moradia digna, destacam-se diretrizes e instruções de correlação entre esses direitos e o saneamento básico, como é o caso da defesa do meio ambiente, política de desenvolvimento urbano e meio ambiente ecologicamente sustentável (BRASIL, 1988).

O Saneamento básico é um tema de interesse mundial, como pode ser denotado pelo número de fóruns mundiais que discutem o tema, a própria ONU – Organização das Nações Unidas, mantém uma agenda de debates e metas constituídas para seus países-membros (ONU, 2024). As agendas ligadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, visa garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos até 2030. Seus principais pontos de discussão são: a promoção do acesso universal ao saneamento básico, melhoraria a qualidade no abastecimento de água, implementação de gestão integrada de recursos hídricos em todos os níveis, incluindo bacias hidrográficas, apoio a comunidades vulneráveis e, promover iniciativas de educação e conscientização.

Historicamente, o Brasil sempre enfrentou problemas de urbanização com grandes desafios no tocante ao saneamento básico, visto que boa parte da população não tem acesso a serviços de água e esgoto de maneira adequada. Na tentativa de sanar esses problemas, no início dos anos 90, foram criados e consolidados os Comitês de gestão de Bacias Hidrográficas.

A Lei Federal nº 9433 de 8 de janeiro de 1997, também conhecida como Lei das Águas, foi responsável pela criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) (BRASIL, 1997), através dos quais, indica o papel dos Comitês de Bacias hidrográficas como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos. Segundo Kemerich, Ritter, Dulac e Cruz, os “Comitês de Bacias Hidrográficas se constituem em um dos elementos centrais para implementação da Gestão Integrada de Bacia Hidrográfica – GIBH” (KEMERICH, RITTER, DULAC E CRUZ, 2016. p. 14). Podemos destacar que seu funcionamento e atuação se baseia na gestão participativa, destarte, sua composição possui representante de três setores: Poder público, com representantes da União, Estados, Distrito Federal e municípios (abrangidos pela bacia); usuários das águas e entidades da sociedade civil alinhadas a assuntos referentes a recursos hídricos. O número de representantes e os critérios para sua indicação são estabelecidos nos regimentos internos dos próprios comitês.



Com essas características, pode-se inferir que o espaço dos comitês, configuram espaços democráticos de negociação entre os diversos usuários da bacia - abastecimento urbano, agricultura, indústria, energia, e setor ambiental -, buscando articular interesses e construir soluções coletivas para os múltiplos usos da água.

Em conformidade com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, que preceituam uma gestão integrada dos recursos hídricos e em conformidade com a descentralização das políticas públicas foram criados, no Brasil, mais de 200 comitês de bacias hidrográficas para discutir e tomar decisões sobre a gestão dos recursos hídricos. O objeto de estudo deste artigo é o Comitê Guandu, que tem como sua área de atuação a Região hidrográfica II do Rio de Janeiro, englobando 15 municípios, em sua maioria pertencentes à Baixada Fluminense.

O Comitê Guandu foi criado em 2002, através do Decreto Estadual nº 31178/2002, modificado em 2015 pelo Decreto estadual nº 45436/2015. É um órgão colegiado, consultivo e deliberativo que atua nas Bacias hidrográficas do Rio Guandu, Rio da Guarda e Guandu-mirim, a chamada Região Hidrográfica II. Sua sede se localiza em Seropédica, na Prefeitura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Segundo o sítio eletrônico do Comitê Guandu (<https://comiteguandu.org.br/>), ele desenvolve ações de educação ambiental, mobilização social, projetos e obras que visam a melhoria no acesso aos serviços de água e esgoto nos municípios compreendidos em sua área de atuação. Frequentemente, colabora com a ANA (Agência Nacional de águas e saneamento básico) e com o INEA (Instituto Estadual do ambiente), reforçando a política de gestão descentralizada, além disso, incentiva a participação social na adoção de metas e diretrizes no Plano da Bacia.

O atual Regimento Interno do Comitê Guandu foi aprovado em Plenária extraordinária, no ano de 2022. Este documento apresenta a composição do Comitê, o qual é formado por: Plenária, Diretoria Colegiada, Câmaras técnicas, Grupos de trabalho ou acompanhamento e Secretaria executiva. A Plenária é a instância máxima e é composta por usuários de recursos hídricos, organizações da sociedade civil e entes do poder público.

Os fundamentos teóricos e metodológicos deste estudo se balizam no conceito de Governança Participativa, conforme articulado por Empinotti, Jacobi e Francalanza, que conceitua a gestão de recursos ambientais e territoriais como um processo coletivo e descentralizado, baseado nas interações entre vários atores sociais (Empinotti, Jacobi e Francalanza, 2016). A partir dessa lente analítica, a investigação visa elucidar como as arenas de deliberação e tomada de decisão são constituídas, expondo assim as tensões que existem entre a participação genuína e as assimetrias de poder que permeiam a gestão pública, e ainda compreender a governança pública dos recursos hídricos deve ser compreendida não apenas como um arranjo institucional ou técnico, mas como um

processo político, multiescalar e participativo, cuja eficácia depende da articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado. Trata-se de uma governança orientada pela gestão democrática e descentralizada da água, com forte ênfase na participação social e no controle público das decisões.

Sobre a participação social nas tomadas de decisões sobre as políticas implementadas no âmbito da bacia, destaca-se o que o geógrafo Milton Santos preconizava: “o espaço é moldado por relações sociais” (SANTOS. 2007, p.57). No contexto do Comitê Guandu, o incentivo à gestão dos recursos hídricos influenciada por diferentes interesses e práticas sociais, refletem as desigualdades presentes na bacia do Guandu e a necessidade de abordagens que considerem essas dinâmicas.

Deste modo o objetivo do presente trabalho é avaliar a evolução das ações do Comitê Guandu, de 2020 a 2025, em conformidade com os documentos produzidos durante a sua atuação, Identificar através das Atas de reunião e Resoluções produzidas pelo Comitê Guandu, as principais temáticas e tendências de atuação no âmbito da RH II.

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O Estado do Rio de Janeiro está dividido em nove regiões hidrográficas, e cada uma delas possui seu próprio Comitê de gestão de Bacia. A área de atuação do Comitê Guandu corresponde à Região Hidrográfica II, que é composta pelas Bacias Hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu-mirim. Com destaque para a Bacia do Guandu que é uma das maiores bacias de abastecimento urbano do Brasil.

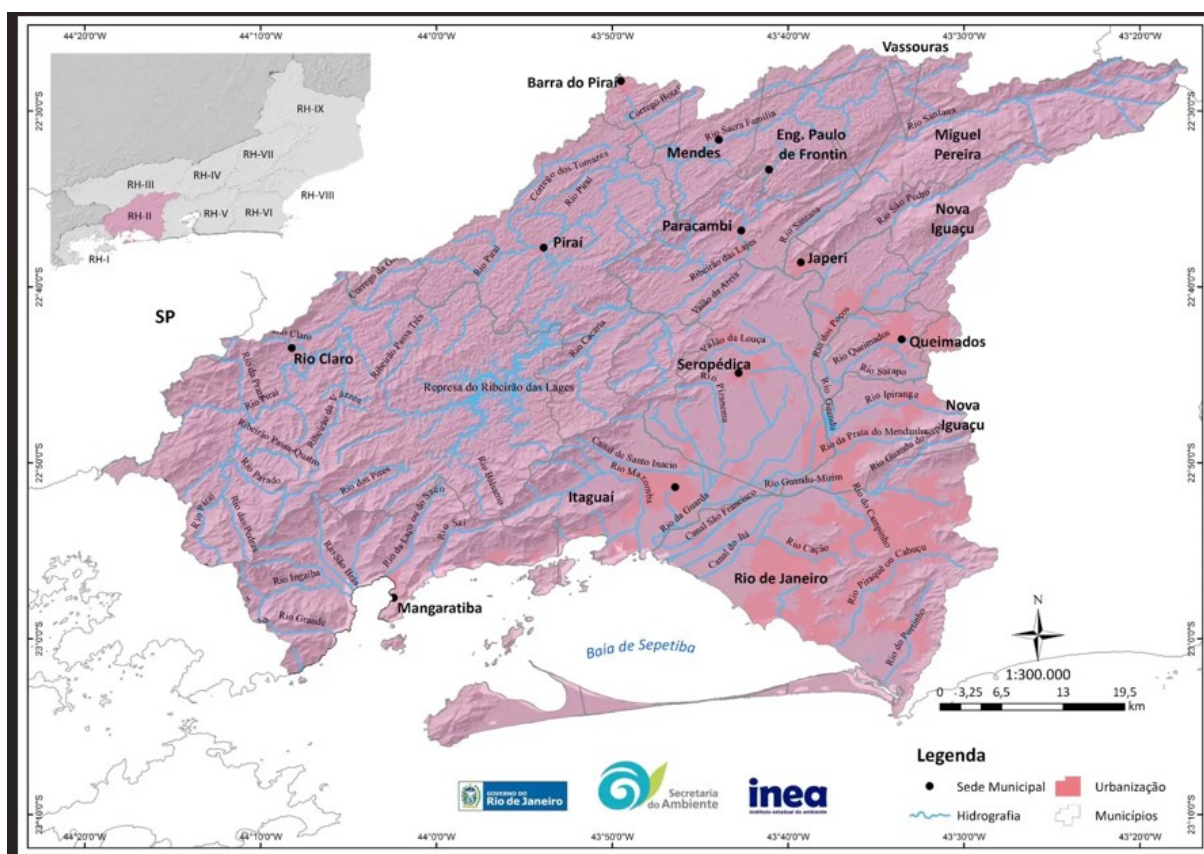
A RH II abrange 15 municípios, são eles: Mendes, Engenheiro Paulo de Frontin, Paracambi, Piraí, Barra da Piraí, Itaguaí, Seropédica, Mangaratiba, Rio Claro, Miguel Pereira, Japeri, Vassouras, Queimados, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro. Pode-se observar que a maioria pertence a região conhecida como Baixada Fluminense, conforme o mapa abaixo:

MAPA 1. REGIÃO HIDROGRÁFICA II



ENANPEGE

XVI Encontro Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Geografia



Fonte: INEA – Instituto Estadual do Meio ambiente.

A Baixada Fluminense é uma região historicamente marcada por problemas habitacionais, de desigualdade no acesso a serviços e políticas que ocorrem, grande parte por sua formação desordenada e sem planejamento. É marcada por uma série de desafios socioeconômicos e estruturais que impactam diretamente o acesso ao saneamento básico, e “apresenta uma série de conflitos que interferem diretamente nos recursos hídricos provenientes da ocupação desordenada do território e a ausência de planejamento urbano” (ROCHA e OLIVEIRA, 2023).

Para revelar o principal paradoxo relativo às condições de acesso ao saneamento básico, mister se faz, explicar que a Baixada fluminense encontra-se transpassada por duas importantes bacias hidrográficas de abastecimento da Região metropolitana do Rio de Janeiro, são elas: a Bacia do Guandu e Bacia do Rio Iguaçu.

Considerando esse contexto de desigualdade de acesso, inclusive de desigualdades internas, definido por Rocha e Oliveira (2023), como a periferia da periferia, revelando desigualdades ainda mais profundas nas cidades da baixada:

uma vez inserida integralmente na mais importante bacia hidrográfica de abastecimento metropolitano (Bacia Hidrográfica do Guandu – RH II), esses habitantes deveriam, minimamente, ter o acesso à água adequado ou superior, ou no



mínimo equivalente, aos habitantes da cidade do Rio de Janeiro. Não é o que ocorre (Rocha e Oliveira, 2023, p. 120-121).

Nesse contexto, é importante destacar também que, em 2021 a Companhia de água do estado do RJ passou por um processo de concessão. O processo de concessão da CEDAE tornou-se possível em virtude do Novo Marco Legal do saneamento – a Lei nº 14.026/2020. Nesta concessão, parte das operações da empresa pública passaram a ser operadas pela iniciativa privada, sob o argumento de aumentar a eficiência e a cobertura dos serviços, estabelecendo a meta de universalização até 2033. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estruturou a modelagem financeira e regionalizou os municípios em blocos de concessão, tornando o projeto economicamente viável. Em 2021, após o leilão, grupos privados — como a Aegea Saneamento, por meio da marca Águas do Rio — assumiram a operação em larga escala de grande parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Diante dessa conjuntura, torna-se nítida a urgência em buscar propostas conjuntas, integrando aspectos do urbano, do contexto metropolitano, e da espacialidade do alcance do acesso aos serviços de saneamento na baixada fluminense.

METODOLOGIA

Este estudo tem como objeto de avaliar as ações do Comitê de Bacia Hidrográfica do Guandu, sendo estas selecionadas a partir da leitura e sistematização das Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias, discussões, deliberações e projetos aprovados, e organizar uma tipologia das ações realizadas pelo comitê, levantadas neste estudo.

As atas e as Resoluções foram obtidas junto ao site do Comitê Guandu, na *web*, (<https://comiteguandu.org.br/>), totalizando 45 atas, as quais correspondem a reuniões ordinárias e extraordinárias ao período compreendido entres os anos de 2020 a 2025 e 51 Resoluções, também do mesmo período.

Atualmente, a Plenária Comitê Guandu promove quatro reuniões ordinárias, e quantas reuniões extraordinárias forem convocadas pela Diretoria colegiada, mediante requerimento de pelo menos, um terço dos membros.

As deliberações do Comitê Guandu, de um modo geral, abordam, assuntos encaminhados e votados de forma paritária pelos membros comitê, com recomendações relacionadas a Planos, Estudos, Legislações e demais instrumentos dependem, em sua

execução, da atuação efetiva de diferentes esferas governamentais, notadamente do Estado, da União e dos municípios.

REFERENCIAL TEÓRICO

As ações do Comitê serão classificadas de acordo com as categorias de atuação de Comitês de Bacias Hidrográficas presentes no Art. 38 da Lei nº 9433/1997, a lei das águas. Na referida legislação, as ações previstas estão divididas em Administrativa, financeira, normativa, projetos e eventos.

O objetivo é avaliar se as atividades do Comitê Guandu promovem ações igualitárias, ou que buscam reduzir a iniquidade de acesso ao abastecimento de água e o saneamento básico no âmbito da Região hidrográfica II, além de romper com práticas meramente formais e construir processos deliberativos efetivos, com transparência e responsabilidade (Empinotti, Jacobi e Francalanza, 2016).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente avaliação da efetividade da atuação do Comitê Guandu buscou constatar a relevância desse colegiado como instrumento fundamental das políticas públicas de gestão de recursos hídricos e governança participativa. Se a atuação do Comitê atua na diminuição das desigualdades de acesso à água entre os municípios que compõem a Região hidrográfica II proporcionando a promoção da equidade no uso e na distribuição desse recurso vital.

Busca-se Identificar através das Atas de reunião e Deliberações produzidas pelo Comitê Guandu, as principais temáticas e tendências de atuação no âmbito da RH II. E, organizar uma tipologia das ações do Comitê Guandu.

Para tanto, foi organizada, com base no Art. 38 da Lei nº 9433/1997, a seguinte classificação, apresentada na tabela 1:

AÇÃO	ASPECTO AVALIADO
ADMINISTRATIVO	Auto-regulação administrativa
NORMATIVO	Regulamentação regional e política de Recursos Hídricos

FINANCEIRO	Captação e Aplicação de recursos
PROJETOS	Estudo e Confeção de planos e projetos para a Bacia Hidrográfica
EVENTOS	Realização/ apoio/ participação em eventos de gestão ambiental

Fonte: Lei nº 9433/1997. Organizado pela autora.

Mediante a análise das Atas do Comitê Guandu resultantes das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas entre 2020 e 2025, com base na classificação apresentada na tabela, constatamos o seguinte panorama:

No total, foram realizadas 45 reuniões ordinárias e extraordinárias, nessas reuniões foram tratados de 194 assuntos referentes a atuação do Comitê Guandu, que foram divididos por aspecto, conforme apresentado na tabela 1. De modo a facilitar a visualização e interpretação, os dados foram organizados graficamente, conforme observa-se na figura 1:

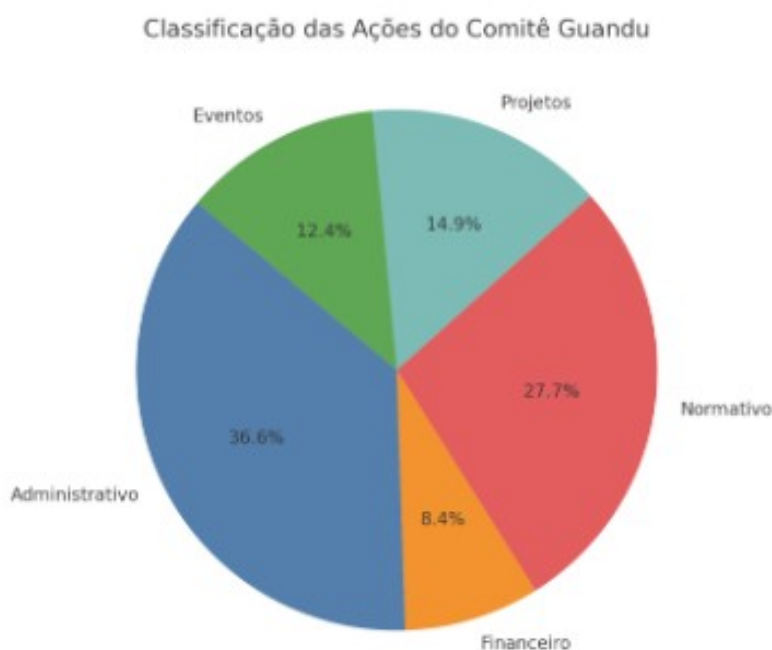


Figura 1. Organização da autora.

Ao longo do período analisado, o Comitê Guandu elaborou 51 Resoluções, que também classificamos por assunto, conforme a tabela 1, e para facilitar o entendimento, apresentamos o gráfico abaixo, figura 2:

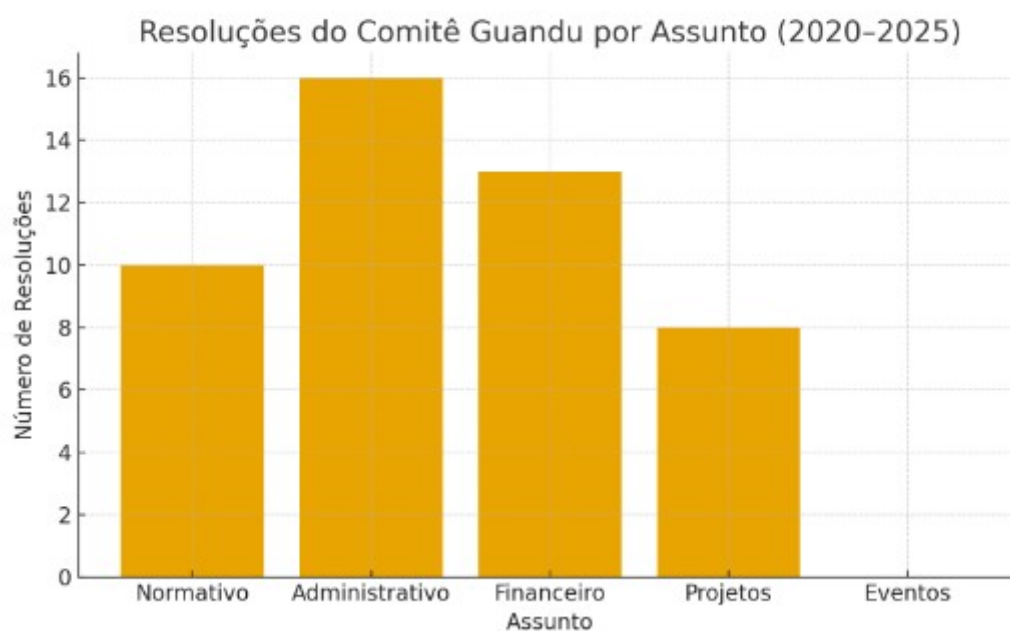


Figura 2. Organização da autora.

Conforme pode-se observar, nos dois gráficos, há um predomínio de assuntos administrativos nas ações de gestão do Comitê Guandu. Os assuntos normativos e financeiros oscilam, sendo que nas atas de reuniões observa-se maior parte de ações normativas, com 27,7% do total de assuntos tratados e nas Resoluções, apresentam-se 10 resoluções normativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao integrar diversos usuários da bacia, o Comitê promove espaços de diálogo e negociação que fortalecem a participação social e a construção coletiva de soluções. Essa abordagem colaborativa contribui não apenas para o aprimoramento da gestão das águas, mas também para a redução de disparidades históricas no acesso, garantindo que municípios em situação de maior vulnerabilidade possam ter suas demandas prioritariamente consideradas nas deliberações e Resoluções.

O comitê Guandu mostrou-se bastante atuante, porém a maioria das ações foram de cunho de organização interna (assuntos administrativos e normativo). Os projetos e eventos (formas de externalizar as ações do Comitê) se apresentam de forma modesta, como se pode observar nos gráficos apresentados. As ações financeiras nas deliberações foram poucas, mas



nas resoluções se apresentaram de forma mais consistente, é possível que o Comitê esteja tomando muitas decisões de caráter financeiro (ex.: aprovação de orçamentos, planos de aplicação, critérios de repasse), mas poucas ações práticas ou debates detalhados sobre a execução, porém não houve aprofundamento neste aspecto.

A análise das dinâmicas de reuniões e deliberações dos comitês de gestão evidencia que a predominância das ações administrativas e normativas, embora necessária à operacionalização das políticas públicas, revela apenas uma dimensão do complexo processo de governança dos recursos hídricos. À luz do arcabouço teórico apresentado em Empinotti, Jacobi e Francalanza, a governança não pode ser reduzida a um conjunto de boas práticas administrativas ou a arranjos institucionais formalizados. Trata-se, antes, de um processo político em permanente construção, atravessado por conflitos, negociações e disputas de poder, e enraizado em contextos territoriais específicos. Para os autores, a governança hídrica pública deve ser mais do que representativa ou consultiva: ela deve garantir instrumentos reais de decisão à sociedade civil, especialmente nos comitês de bacia hidrográfica. Isso significa romper com práticas meramente formais e construir processos deliberativos efetivos, com transparência e responsabilidade.

Portanto, podemos concluir que as ações nos últimos cinco anos, do Comitê Guandu, caracterizam que sua atuação tem se efetivado, predominantemente, nos aspectos de organização interna em detrimento de ações que configuram a governança participativa, de fato. Desta forma, não pode-se evidenciar ações que, de fato, possam diminuir ou superar desigualdades no âmbito de atuação do comitê.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997.** Política Nacional de recursos hídricos. Brasil, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em 20 abr.2025.

COMITÊ GUANDU. Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/>. Acesso em: 28 abr.2025.

EMPINOTTI, V.L., JACOBI, P.R., FRANCALANZA, A.P. Transparência e a governança das água. Estudos Avançados. p. 63-75.

KEMERICH, P. D. da C.; RITTER, L. G.; DULAC, V. F.; CRUZ, R. C. Gerenciamento de recursos hídricos: desafios e potencialidades do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Passo

Fundo. **Sociedade e Natureza**, v. 28, n. 1, p. 83–93, jan. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-451320160106>. Acesso em: 20 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 out. 2025.

ROCHA, A.. Desigualdades territoriais no acesso à água e esgoto nas periferias da Metrópole:: O caso da Baixada Fluminense na Bacia do Guandu – RJ. **Geografares**, Vitória, Brasil, v. 2, n. 34, p.70–93, 2022. DOI: 10.47456/geo.v1i34.38741. Disponível em:

<https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/38741>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ROCHA, A. S. da; DIAS DE OLIVEIRA, L. Ecologia política e saneamento básico: análise a partir da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 17, n. 1, p. 112–133, 2023. DOI: 10.5216/ag.v17i1.74784.

Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/74784>. Acesso em: 27 out. 2024.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.

" Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRRJ pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 / This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001".