



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ELIZABETE DE ALMEIDA NUNES**

**DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS  
HÍDRICOS: UM ESTUDO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO  
RECÔNCAVO NORTE-INHAMBUPE - BAHIA**

Salvador  
2014

**ELIZABETE DE ALMEIDA NUNES**

**DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS  
HÍDRICOS: UM ESTUDO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO  
RECÔNCAVO NORTE-INHAMBUPE - BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação –  
Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade  
Salvador, Laureate International Universities, como  
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Élvia Miriam Cavalcante Fadúl.

Salvador  
2014

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,  
Laureate International Universities

Nunes, Elizabete de Almeida

Descentralização e participação na gestão de recursos hídricos:  
um estudo do comitê de bacia hidrográfica do recôncavo Norte-  
Inhambupe - Bahia./ Elizabete de Almeida Nunes.- Salvador, 2014.

141 p. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação –  
Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador,  
Laureate International Universities, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

1. Recursos hídricos. 2. Bacias hidrográficas.  
I. Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti, orient. II. Título.

CDD: 658.4095

ELIZABETE DE ALMEIDA NUNES

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:  
UM ESTUDO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RECÔNCAVO NORTE-  
INHAMBUPE - BAHIA

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do título de mestre em Administração,  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca  
examinadora:

Élvia Miriam Cavalcante Fadúl – Orientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Urbanismo - Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, UPEC, França  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Lindomar Pinto da Silva \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Maria Elisabete Pereira dos Santos \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciências Sociais - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador de de 2014.

Dedico este trabalho aos meus pais Urbano e Ailda e à minha filha Ana Beatriz que dividiram comigo mais uma importante etapa da minha vida

## AGRADECIMENTOS

Neste momento agradecer é mais que cumprir uma formalidade de reconhecimento às pessoas e instituições que contribuíram de alguma forma para a conclusão deste trabalho. São muitas pessoas e, de antemão, peço desculpas aqueles que por ventura não foram citados aqui.

Agradeço a Deus, Pai de toda sabedoria, luz, bondade e misericórdia por guiar meus caminhos e por sua presença em minha trajetória de vida.

À minha filha Ana Beatriz e aos meus pais, Urbano e Ailda e minha irmã Milena, pelas ausências e pela falta de tempo por eles compreendida. Vocês foram meus maiores incentivadores e a vocês devo incondicionalmente mais essa conquista pessoal e profissional.

À minha querida orientadora Prof<sup>a</sup> Élvia Fadul, por seu profissionalismo, dedicação, paciência e carinho desde o momento em que me aceitou no seu grupo de pesquisa até a conclusão desta dissertação.

Aos professores do Programa do Mestrado da Unifacs pelos preciosos conhecimentos e pelas trocas de vivências durante o curso.

A todos os colegas do mestrado pelo companheirismo, amizade e pelos momentos divertidos, em especial aos amigos Asthar Moraes, Kelly Brito e Luiz Forte.

Aos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe, pela receptividade e acolhimento durante a minha pesquisa, em especial aos seus diretores Sérgio Bastos e Miguel Polino.

Às minhas companheiras Allana Santiago, Adriana Araújo e Keyla Gusmão pela torcida e incentivo, por assumirem o setor com competência e responsabilidade nos meus momentos de ausência. E também à líder de todas nós, Márcia Oliveira, pelo apoio e compreensão em todos os momentos, sem você teria sido muito mais difícil.

A todos os meus amigos e a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste momento.

Muito obrigada!

“Há homens que lutam e um dia são bons.

Há outros que lutam um ano e são melhores.

Há os que lutam muitos anos e são muito bons.

Porém, há os que lutam toda a vida.

Esses são os imprescindíveis.”

Bertolt Brecht

## RESUMO

Este trabalho discute os fatores que têm influenciado a viabilidade da implementação do modelo de gestão de recursos hídricos, identificando a situação em que se encontra o comitê de bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe (CBHRNI), no Estado da Bahia, à luz da gestão descentralizada e da participação. Com a Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, foram estabelecidos os princípios básicos: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento; reconhecimento da água como bem econômico; reconhecimento dos usos múltiplos da água e a necessidade da gestão integrada, descentralizada e participativa, tendo como base o sistema dos comitês de bacias hidrográficas. Apesar de ser inovador na sua concepção esse modelo tem apresentado limitações, pois a gestão de bacias hidrográficas ainda é muito incipiente em vários estados. Por outro lado, apesar da reforma do Estado ter possibilitado o surgimento de novas formas de participação cidadã, falta ainda conscientização de uma parcela da sociedade na busca pela inclusão do direito de participação. Este estudo é do tipo exploratório-descritivo realizado junto ao CBHRNI que ocorreu mediante observação direta, entrevistas semi-estruturadas, aplicação de questionários com membros e a diretoria do comitê estudado, utilizando o processo de análise qualitativa para facilitar a análise descritiva. As análises mostram que o processo de descentralização e participação no comitê têm aspectos positivos, mas difíceis de serem mensurados. Ampliam a legitimidade das escolhas públicas, fortalecem a democracia e melhoram as condições de governabilidade e governança. Mas o modelo ainda não está totalmente implementado. A descentralização não funciona a contento, pois o comitê ainda não adquiriu autonomia, a gestão participativa tem sido incipiente. A assimetria de conhecimento das representações com assento nos comitês e a ausência de competência técnica para tomar determinadas decisões reduz a efetividade dessa participação.

**Palavras-chave:** Gestão de Recursos Hídricos. Comitês de Bacias Hidrográficas. Descentralização. Participação Social.



## ABSTRACT

This paper discusses the factors that have influenced the feasibility of implementing the water resources management model, identifying a situation in which the committee is the North Reconcavo-Inhambupe Watershed (CBHRNI) in the state of Bahia, about of the decentralized management and participatory. The Law 9.433/97, known as the "Water Law", which established the National Policy of Water Resources, in which the basic principles have been established: the adoption of the watershed as a planning unit, recognition of water as an economic good; recognition of the multiple uses of water and management needs integrated, decentralized and participatory, a system based on the watershed committees. Although being innovative in its design this model has some limitations because the watershed management is still very incipient in several states. In addition to that, the marginalized portion of society lacks awareness in this pursuit for the inclusion in the right to participate. This is a descriptive and exploratory study realized in the CBHRNI, which occurred through direct observation, semi-structured interviews and questionnaires, with the participation of the members and the executive committee studied, using the method of qualitative analysis to facilitate descriptive analysis. The analyzes shows that the process of decentralization and participatory in the committee have positive aspects, but that difficult to measure. Extend the legitimacy of public choices, strengthen democracy and improve the conditions of governance and governability. But the model is not yet fully implemented, the decentralization does not work satisfactorily because the committee has not yet acquired autonomy, participative management has been wake. Also, the asymmetry of knowledge of the society representation at the committee and the lack of technical expertise to make certain decisions reduces the effectiveness of this participation.

**Keywords:** Water Resources Management. Watershed Committees. Decentralization. Social Participation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escassez de água física e econômica global .....	20
Figura 2 - Bacias Hidrográficas Francesas .....	24
Figura 3 - Sistema Francês de Gerenciamento de Recursos Hídricos .....	28
Figura 4 - Políticas Públicas, Tipos de Planos, Âmbitos Geográficos e Entidades.....	33
Coordenadoras no Processo de Planejamento de Recursos Hídricos no Brasil .....	33
Figura 5 - As bacias hidrográficas brasileiras .....	34
Figura 6 - Mapa da Bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe.....	43
Figura 7 - Implementação da gestão descentralizada dos recursos hídricos .....	60
Figura 8 - Níveis de Participação .....	72
Figura 9 - Representatividade dos segmentos entrevistados no CBHRN .....	87
Figura 10 - Nível de escolaridade dos membros entrevistados .....	88
Figura 11 - Meios de comunicação utilizados na mobilização da comunidade .....	90
Figura 12 - Segmentos que mais se destacam nas discussões do comitê .....	96
Figura 13 - Motivação dos membros do comitê.....	97
Figura 14 - Segmento com maior capacidade técnica .....	98
Figura 15 - Gestão participativa no CBHRNI .....	99
Figura 16 - Gestão descentralizada no CBHRNI.....	100
Figura 17 - Reconhecimento do papel do CBHRNI pela população da bacia .....	105
Figura 18 - Preocupação da população com questões ligadas á água .....	106
Figura 19 - O CBHRNI e o cumprimento do seu papel .....	107
Figura 20 - Principais problemas do CBHRNI.....	109
Figura 21 - Atividades que os membros do CBHRNI participam em suas comunidades.....	113
Figura 22 - Atividades que o membro participa no CBHRNI.....	116
Figura 23 - Principais diferenças que interferem das decisões no CBHRNI.....	117
Figura 24 - Pessoas ou grupos que dificultam o trabalho do CBHRNI.....	119
Figura 25 - Assuntos mais discutidos nas reuniões do CBHRNI.....	120

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Parâmetros de processos participativos do BID .....	71
Quadro 2 - Modelo de Análise .....	81
Quadro 3 - Representantes titulares do CBHRNI.....	83
Quadro 4 - Representantes dos usuários no CBHRNI.....	93
Quadro 5 - Representantes da sociedade civil no CBHRNI.....	94

## LISTA DE SIGLAS

AMOM	Associação de Proprietários e Moradores do Loteamento Miragem
ANA	Agência Nacional de Água
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
AUA	Associação dos Usuários da Água
BHRNI	Bacia Hidrográfica do Recôncavo NorteInhambupe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BSC	Bahia Speciality Cellulose
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBHRNI	Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo NorteInhambupe
CEPRAM	Conselho Estadual de Proteção Ambiental
CERB	Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia
CETREL	<i>Central</i> de Tratamento de Efluentes Líquidos
CIFS	Centro das Indústrias de Feira de Santana
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF	Companhia do Vale do São Francisco
CODIS	Coordenação de Interação Social
COFIC	Comitê de Fomento Industrial de Camaçari
COMUA	Comissão Municipal de Usuários da Água
CRH	Grupo de Recursos Hídricos
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
DWI	Inspetoria da Água Potável (UK)
EA	Agência de Meio Ambiente (UK)
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento

FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FNDAE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
LAWA	Grupo Interestadual das Águas (FR)
OFWAT	Autoridade Reguladora de Serviços de Água (UK)
ONG	Organização Não Governamental
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PROÁGUA	Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos
PROCIA	Associação das Empresas do Centro Industrial de Aratu
RAA	Região Administrativa da Água
RPGA	Região de Planejamento e gestão das Águas
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAGE	Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (FR)
SDAGE	Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (FR)
SEDUR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
2.1 O PANORAMA DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	19
2.2 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO MUNDO.....	21
2.3 A GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL.....	28
2.4 OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO BRASIL .....	34
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>45</b>
3.1 A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS ÁGUAS .....	45
3.2 A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	61
3.4 MODELO DE ANÁLISE.....	80
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>82</b>
<b>5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>86</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO - COMITÊ DE BACIA DO RECÔNCAVO NORTE – INHAMBUBE - QUESTIONÁRIO DA PESQUISA .....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICE B - ENTREVISTA – MEMBROS DA DIRETORIA ENTREVISTA – MEMBROS DA DIRETORIA .....</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Considerada a fonte da vida, a água é indispensável a todos os seres vivos do planeta Terra e está presente na sociedade desde os primórdios da civilização humana. O uso da água em diversas atividades humanas tem consequências muito variadas sobre o recurso hídrico que pode ser usado no abastecimento urbano e industrial, na irrigação, na aquicultura ou, ainda, na produção de energia hidrelétrica, navegação fluvial, pesca, recreação, recebimento de efluentes, etc.

Contudo, por suas dimensões continentais e heterogeneidade geográfica, o Brasil apresenta um cenário diversificado quanto à distribuição hídrica intra e inter-regionais, sendo afetado tanto pela escassez, quanto pela disponibilidade e a degradação dos recursos causadas pela poluição de origem doméstica e industrial.

Segundo Abers e Jorge (2005), historicamente, a gestão de recursos hídricos no Brasil ocorreu de maneira fragmentada e centralizada. A gestão era dividida de acordo com a função de cada setor (energia elétrica, agricultura irrigada, saneamento, etc.), que assim realizaria seu próprio planejamento e medidas.

No Brasil, o marco jurídico para a discussão e a implantação da gestão de recursos hídricos se deu a partir da Lei nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e que, no estado da Bahia, só começou a se desenvolver a partir de 2006. A referida Lei estabelece os princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, associada ao reconhecimento da água como bem econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos; a necessidade de um trabalho de gestão a um só tempo descentralizado e participativo.

Lanna (1995, apud Pereira, 2008) afirma que o modelo de gestão de recursos hídricos vigente no Brasil teve como fonte de inspiração o modelo de gestão francesa e que essa prática de ‘adaptação’ de modelos gerados em um contexto diferente do brasileiro não é uma prática exclusiva do gerenciamento de recursos hídricos, pois é observada em outras áreas.

Este estudo propõe-se a analisar as potencialidades e desafios na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos para bacias hidrográficas. Dessa forma, busca-se uma análise mais profunda, do objeto de estudo deste trabalho, cujo enfoque é a gestão de recursos

hídricos à luz da descentralização e da participação no Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe.

Dentro da gestão de recursos hídricos por comitês de bacias, há múltiplas variantes que podem tornar-se potencializadoras ou restritivas do modelo criado, tais como o processo participativo, a participação da sociedade, a relação com os órgãos que compõem o sistema nacional de gestão de recursos hídricos, a elaboração do plano de bacia, a emissão de outorga e a cobrança pelo uso da água, a criação da agência de bacia, a descentralização e a autonomia do comitê, entre outros elementos.

A Política Nacional de Recursos vigente no Brasil tem como conceitos basilares a integração, a descentralização e a participação. Nesse contexto, a integração pode ser vertical, seguindo os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), e também horizontal, através das diferentes possibilidades de usos da água e ocupação do território e das várias relações criadas nos diversos segmentos da sociedade. Quanto à descentralização, esta ocorre através da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos dentro dos comitês de bacias. Dentro dos referidos comitês, tem-se, por fim, a participação, que, de maneira colegiada, possibilita que sejam dirimidos os conflitos, realizadas as negociações e tomadas as decisões pelas partes interessadas.

Nesse contexto, para uma melhor compreensão do objeto de estudo desta pesquisa, foi elaborada a seguinte questão: Quais os fatores potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos no Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe resultantes da descentralização e da participação preconizadas pela Lei nº 9.433/97?

Para esse estudo foi escolhido o comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe, que é uma importante e estratégica bacia baiana, pois proporciona desenvolvimento de atividades econômicas fundamentais para a Bahia, possui suas nascentes dentro do estado e abastece cidades como Salvador e sua região metropolitana.

Apesar do conceito inovador trazido pela Lei das Águas brasileira, através do tripé conceitual citado anteriormente, para Jacobi (2003), esse modelo de gestão ainda é bastante recente e possui diferentes e expressivas limitações.

Esta pesquisa tem como objetivo geral o de analisar os fatores potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos no Comitê de bacia hidrográfica



do Recôncavo Norte e Inhambupe resultantes da descentralização e da participação preconizadas pela Lei nº 9.433/97.

Para um detalhamento maior da pesquisa, fazem-se necessários os desdobramentos:

- a) Discutir a gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas à luz dos elementos da descentralização e participação;
- b) Verificar como ocorre a gestão de recursos hídricos no comitê de bacia hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe a partir dos elementos de participação e descentralização, conforme princípios da Lei nº 9.433/97, identificando os aspectos potencializadores e restritivos na implementação do modelo.

Portanto, a escolha e o interesse pela abordagem temática proposta nesta pesquisa justifica-se pela preocupação da pesquisadora, como acadêmica e cidadã, com a gestão e com sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e especialmente, na região Nordeste, onde estes são tão escassos. Há também o interesse no fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas através de maior autonomia e maior inserção da sociedade civil organizada na gestão participativa das águas.

A fim de atingir os objetivos propostos, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da introdução, conclusões e referências, conforme apresentados a seguir:

O Capítulo 1 apresenta a contextualização e a fundamentação teórica e conceitual referente ao panorama dos recursos hídricos, as experiências internacionais na gestão das águas, a gestão de recursos hídricos brasileiros, a formação dos comitês de bacias hidrográficas a partir da Lei nº 9.433/97 no Brasil e no estado da Bahia além da caracterização do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe.

O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico discutindo a gestão descentralizada enfocando o processo de democratização do país fortalecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pelas gestões dos governos neoliberalistas e pelo advento da Reforma do Estado em 1995 até a atualidade. Na segunda parte do capítulo a participação social é tratada a partir de um referencial histórico, tratando o tema no âmbito social e político e buscando novos referenciais de desenvolvimento participativo que venham a ser direcionados pela democratização dos espaços de envolvimento da sociedade no país, como, por exemplo, os comitês de bacias hidrográficas.

O Capítulo 3 descreve a metodologia empregada tanto na análise teórica, como nas diversas fontes de informações, de dados primários e secundários, apresentando os aspectos metodológicos que nortearam a pesquisa no intuito de favorecer a análise dos aspectos potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos tendo como objeto de estudo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe, Bahia.

O Capítulo 4 foi dedicado à análise a partir dos resultados apresentados pela pesquisa e da discussão sobre como a gestão descentralizada e participativa vem ocorrendo dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe.

E, finalmente, as conclusões, em que serão apresentadas as principais questões que foram analisadas referentes à gestão descentralizada e à participação dos três segmentos no Comitê da Bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe, desde o início do seu processo de formação até o primeiro semestre de 2014. Além disso, são apontados possíveis encaminhamentos a partir das análises geradas pela pesquisa, com o intuito de contribuir para um melhoramento futuro do gerenciamento e da participação no comitê estudado.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

### 2.1 O PANORAMA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Segundo dados da Agência Nacional das Águas (ANA, 2012), cerca de 97,5% da água que existe no mundo é salgada e somente 2,5% é doce. Desse total, 2,493% estão concentrados em geleiras ou regiões subterrâneas de difícil acesso, restando apenas 0,007% de água doce para o consumo humano, disponível em rios, lagos e na atmosfera.

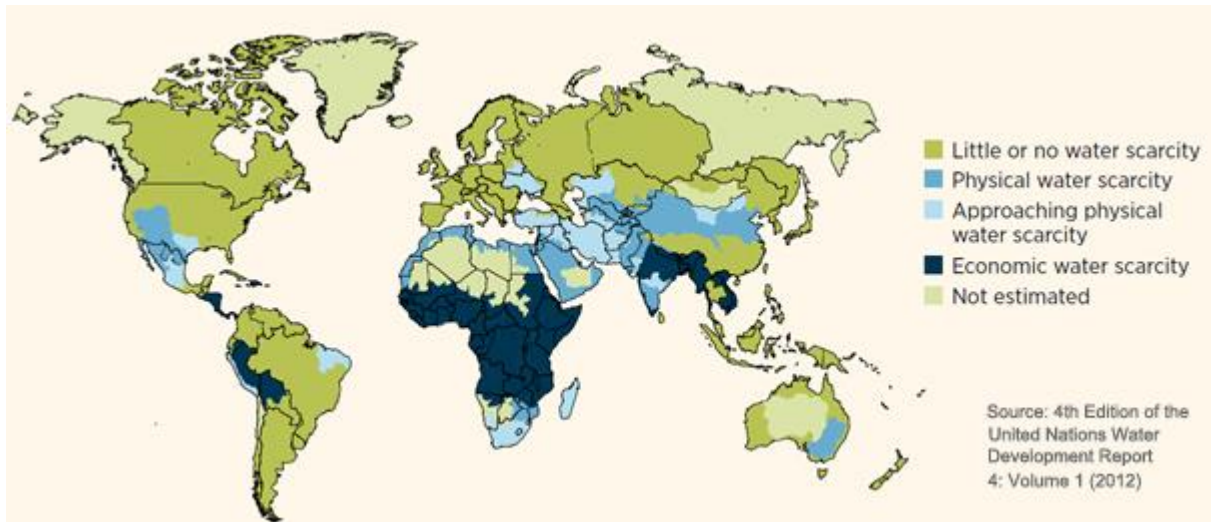
A definição acerca dos recursos hídricos é trazida pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE, 1979) como a quantidade de águas superficiais ou subterrâneas, numa determinada região ou bacia, disponíveis para qualquer uso.

Ao contrário do que sempre foi considerado ao longo da história de humanidade, a água não é um bem infinito. Hoje em dia, devido à sua importância, a água é avaliada como um bem finito, escasso e detentor de valor econômico e considerado tão valioso que pode até mesmo definir o nível de desenvolvimento de uma determinada região, assim como sua escassez pode trazer grandes dificuldades para o desenvolvimento, abastecimento e degradação de ecossistemas aquáticos.

Por volta de 2000 a.C., a decadência econômica dos sumérios decorreu da estagnação de sua agricultura irrigada em razão da salinização do solo. Grandes impérios na Mesopotâmia, no Egito, na Índia e na China dependiam diretamente do aproveitamento dos seus recursos hídricos. Platão, 427-558 a.C., defendeu a necessidade de disciplinar o uso e de se evitar a degradação dos corpos d'água. Grande parte das condições insalubres que predominaram no início da Idade Média foi relacionada à perda de infraestruturas e técnicas de gestão e tratamento das águas e rejeitos. Ainda em 1830, a epidemia de cólera assolava a América do Norte e a Europa e tinha origem no inadequado tratamento dos efluentes domésticos que espalhavam os microrganismos causadores de doenças. (FREITAS; RANGEL; DUTRA, 2001, p.1).

As disputas pela posse das reservas de recursos hídricos marcaram as antigas civilizações e com o aumento da demanda por água potável, Freitas, Rangel e Dutra (2001, p.01) afirmam que tal fato pode se “tornar uma das maiores pressões antrópicas sobre os recursos naturais do planeta neste século”. Preocupação esta que vem sendo discutida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) através do World WaterAssessmentProgramme (2012).

Figura 1 - Escassez de água física e econômica global



Fonte: UNESCO (2012).

Nesse contexto, o Brasil é considerado um dos países mais ricos em água doce do planeta, onde há lugares, como a Amazônia, com abundância de recursos hídricos e poucos habitantes, por um lado, e lugares como o Sertão do Nordeste, em que os poucos rios chegam a secar por completo de tempos em tempos, e concentram uma população consideravelmente grande, por outro lado.

Um estudo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) demonstrou que, durante o século passado, enquanto a população mundial triplicou, o consumo de água aumentou mais de seis vezes. Atualmente, mais de 1,3 bilhão de pessoas carecem de água doce no mundo, ao passo que o consumo humano de água duplica a cada 25 anos, aproximadamente. Baseando-se nesse cenário, pode-se dizer que existe uma escassez progressiva de água doce, o que faz com que ela possua um valor cada vez maior, tornando-se um bem econômico propriamente dito (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2012).

Outro fator preocupante é abordado por Santos, Moraes e Rossi (2013) com relação à atribuição de valor econômico da água, ressaltando que, mesmo esta sendo considerada como um “bem econômico”, há que se observar, sobretudo, o seu valor vital, social, ambiental e cultural, de forma que este recursos natural não seja simplesmente mercantilizado.

Aliado a isso, o crescimento acelerado das cidades, do processo de industrialização e o avanço das tecnologias fazem com que essas poucas fontes disponíveis de água doce se tornem comprometidas ou corram risco. Além do mais, a poluição das águas, o desmatamento, o assoreamento dos rios, o uso inadequado de irrigação e a impermeabilização do solo, entre

tantas outras ações humanas, são responsáveis pela morte e pela contaminação das águas (MACHADO, 2003).

Dados da Agência Nacional das Águas - ANA (2012) mostram que de todas as atividades econômicas a que consome mais água é a agricultura através da irrigação, em parte devido às grandes perdas resultantes da evaporação. Em termos mundiais, a agricultura é responsável pela utilização de 70% da água disponível, a indústria por 22% e as residências consomem 8%, fato que se repete no Brasil, excetuando-se a região Norte.

De acordo com Machado (2003), a realidade apresentada pelos recursos hídricos tem gerado preocupações cada vez maiores com a destinação de seus usos. Tal fato tem levado, em todo o mundo, a uma série de medidas governamentais e sociais, que objetivam viabilizar a continuidade das diversas atividades públicas e privadas com um enfoque nas águas doces, principalmente aquelas que incidem diretamente sobre a qualidade de vida da população.

## 2.2 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO MUNDO

Diante de todas as questões que envolvem a água, tem se formado nas últimas décadas um consenso mundial relacionado às políticas públicas de recursos hídricos com o objetivo de favorecer a gestão integrada e ao mesmo tempo participativa dos usos múltiplos da água. O exemplo disso foi a construção europeia dos modelos de gerenciamento e políticas públicas de recursos hídricos, iniciada em alguns países.

A Alemanha é um país com um território de 357 mil km<sup>2</sup> que, devido à posição geográfica e condições climáticas, não possui problemas de escassez de água. A maior parte do seu abastecimento tem origem subterrânea e o consumo de água *per capita* é de cerca de 145 litros por hab/dia em uma população que dispõe de mais de 90% de rede de esgoto. Os principais usos da água são relativos ao abastecimento público, às indústrias (maior consumidor), à refrigeração de usinas de energia e ao transporte hidroviário, observando-se um menor consumo nas áreas de geração de energia e de irrigação.

Segundo Ramos (2007) a Alemanha foi o primeiro país a gerir seus recursos hídricos, através da conhecida experiência da bacia do Ruhr, que no início do século XX apresentava graves problemas de poluição, levando à criação da Agência da Bacia do Ruhr em 1912.

A política de gestão e proteção dos recursos hídricos na Alemanha combina instrumentos de comando e controle, onde os estados e o governo federal exercem uma função reguladora e fiscalizadora extremamente forte, com a aplicação de alguns instrumentos econômicos, notadamente cobrança pela captação de água superficial e subterrânea e a cobrança pela poluição. (RAMOS, 2007, p. 9).

Na Alemanha, a gestão das bacias tem como principais características o federalismo e o princípio da subsidiariedade e impõe uma distinção entre a política nacional e as questões locais (municipais). Sob esse aspecto, as associações de gestão de águas são constituídas pelos proprietários de terras, empresas privadas e órgãos públicos, para o desempenho de diversas funções (PROÁGUA, 2001).

As funções são bem definidas, sendo a gestão e a proteção dos recursos hídricos de jurisdição estadual e distribuídas em vários níveis de governo. Os assuntos que extrapolam os limites estaduais são tratados no âmbito do Grupo Interestadual das Águas (LAWA), do qual fazem parte as autoridades estaduais da área. Já as associações de bacia podem ter funções bastante diversificadas, atuando desde o começo na gestão dos recursos, no controle da poluição e monitoramento, até no final da cadeia produtiva, na provisão de serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotos (RAMOS, 2007).

No que tange à cobrança pelo uso da água, esta abrange: a cobrança pela captação de águas superficiais e subterrâneas; a cobrança pela poluição através da taxa de esgoto; a cobrança pelo tratamento de água da chuva.

Outro país com histórico a se considerar foi a Holanda, que possui a maior densidade demográfica da Europa e que, por isso, apresenta uma grande demanda tanto no abastecimento doméstico como também na indústria e na agricultura. A maior parte dessa demanda é suprida através de águas subterrâneas e a drenagem é considerada um grande problema uma vez que cerca de 27% do território está abaixo do nível do mar. Essas características contribuíram para que o país desenvolvesse políticas nacionais de gestão de recursos hídricos (MORENO JÚNIOR, 2006).

Na Holanda, o sistema de cobrança do uso da água foi dividido em duas fases: a primeira fase, em 1969, quando foi regulamentada a lei que controla a poluição das águas e que é chamada de fase qualitativa; a segunda fase, regulamentada vinte anos depois (1989), quando se começa a cobrar o uso das águas subterrâneas, denominada de fase quantitativa.

No âmbito histórico e institucional, os corpos d'água holandeses dividem-se em dois: "águas nacionais" que são os grandes rios e canais considerados navegáveis e de interesses

econômico nacional e, as “águas não-nacionais”, operacionalizadas no nível local pelas *waterschappen*, espécies de agências que foram criadas na Idade Média para drenar as terras e protegê-las de inundações, construir canais para a navegação e cuidar da sua manutenção. Atualmente, a área de atuação das *waterschappen* é bastante variada, abrangendo desde a operação e manutenção da infraestrutura hídrica até a gestão e poder de polícia das águas superficiais de domínio provincial (PROÁGUA, 2001).

Na Inglaterra e no País de Gales o gerenciamento das águas é centralizado e gerido pelo Ministério do Meio Ambiente, admitindo-se a participação da sociedade através de comissões, consultas e registros. Em nível nacional existem a *Environment Agency* (EA), que é a agência reguladora responsável pela gestão dos recursos hídricos e do impacto da poluição industrial dentro das bacias hidrográficas, a *Water Services Regulation Authority* (OFWAT), responsável pela regulação econômica dos setores de água e saneamento e a *Drinking Water Inspectorate* (DWI), responsável pela qualidade das águas potáveis.

De acordo com Moreno Júnior (2006), a maior parte do uso da água é priorizada para o abastecimento doméstico e é servida por águas superficiais. A gestão dos recursos hídricos é totalmente integrada e são os planos de bacias que definem as prioridades, sendo que todas as descargas e captações necessitam de licenciamento sempre dando preferência à qualidade da água, no que resultam taxas muito elevadas de ligação às redes públicas de água e esgoto.

Com relação às Autoridades Regionais da Água, estas têm competências de gestão (emissão de outorgas, alocação de recursos hídricos a vários usuários), tanto na utilização de recursos hídricos (abastecimento, coleta e tratamento de efluentes domésticos, navegação e drenagem, pesca e proteção contra enchentes) quanto na sua gestão (emissão de outorgas, alocação de recursos hídricos a vários usuários). (MACHADO, 1998).

A França é um país que possui área de 543.965 km<sup>2</sup>, abrigando população aproximada de 60 milhões de habitantes e com disponibilidade hídrica potencial de 3.600 m<sup>3</sup>/habitante/ano. Segundo Moreno Júnior (2006), o principal uso da água é para o abastecimento e cerca de 60% do consumo tem origem subterrânea, através de um sistema bastante descentralizado de gestão da água com o Estado, os Municípios e as Agências de Bacia como principais agentes.

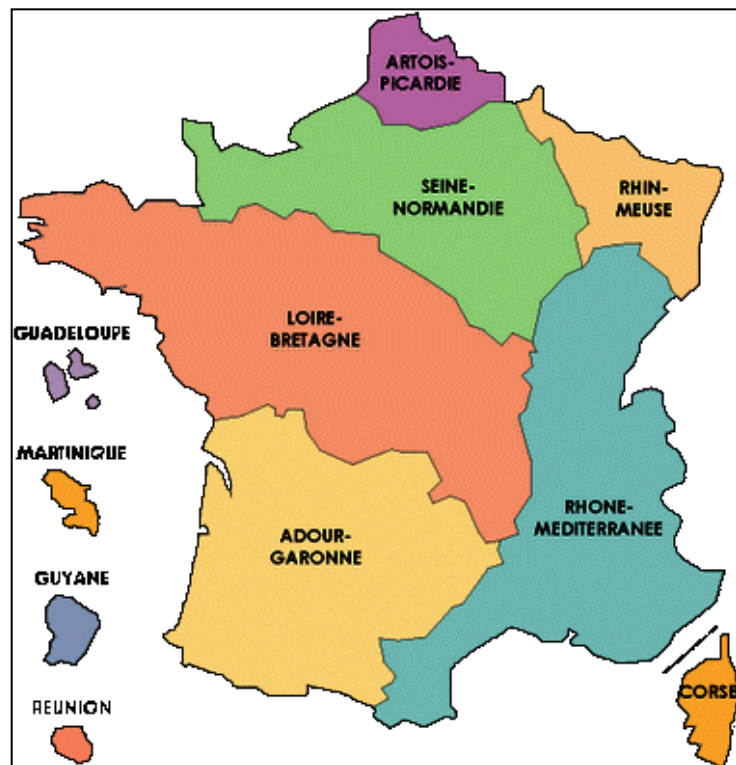
A organização político-administrativa da França é bastante diferente da do Estado brasileiro, pois “seu regime parlamentarista, é um Estado unitário, não Federativo, com uma organização compreendendo quatro níveis de instâncias territoriais, que se superpõem, complementando-se e cobrindo todo o território nacional” (GARCIA JÚNIOR, 2007, p. 40).

Entretanto, as diferenças entre os dois países não se findam nesses aspectos. No que se refere ao modelo de gestão de recursos hídricos francês, posteriormente adotado pelo Brasil, também notam-se diferenças. Enquanto, na França, as águas são consideradas um bem de domínio nacional, no Brasil, as águas podem ter domínio Estadual ou Federal.

Até a segunda metade do século XIX, a gestão de recursos hídricos na França tinha como único objetivo universalizar o abastecimento de água potável e a coleta de esgoto. Assim, a preocupação de assegurar, a longo prazo, o abastecimento doméstico de água e, de certa forma, também o industrial, resultou na “Grande Lei das Águas”, de 16 de dezembro de 1964. A aprovação dessa Lei foi um marco e tornou a França pioneira, criando seu modelo de gestão de recursos hídricos baseado na descentralização através dos comitês de bacias, da participação de vários segmentos da sociedade, pela preocupação com a água através de aspectos como qualidade, quantidade e uso múltiplo, e através da estruturação do sistema nacional de cobrança pelo uso da água.

Machado (1998) complementa, informando que a preocupação com a gestão de recursos hídricos na França veio ocorrer devido não só à poluição dos rios após obras de esgotamento sanitário sem a construção de sistemas de tratamento como também ao grande crescimento industrial durante o período pós Segunda Guerra.

Figura 2 - Bacias Hidrográficas Francesas



Fonte: <http://redevancephyto.developpement-durable.gouv.fr/lexique>



O modelo francês de gerenciamento de águas foi inspirado no pioneiro modelo alemão e instituiu-se basicamente a partir da participação coletiva, com as principais decisões sobre as bacias hidrográficas sendo tomadas por colegiados, conhecidos como comitês de bacias hidrográficas (totalizando seis e quatro departamentos além-mar), que possuíam a competência de aprovar e gerir programas, como pôde ser observado no mapa acima.

De acordo com Garcia Junior (2007), o modelo de gestão recursos hídricos adotado na França fundamenta-se nos seguintes aspectos jurídico-administrativos: no entendimento da bacia hidrográfica e sua topografia como unidade de espaço territorial, compreendendo que a água não conhece fronteiras administrativas; na abordagem integrada, considerando o uso múltiplo da água e o respeito aos ecossistemas aquáticos; na organização de parcerias e a coordenação das intervenções dos poderes públicos e dos responsáveis pelo aproveitamento dos recursos hídricos; na mobilização de recursos financeiros através dos princípios “poluidor-pagador e usuário pagador”; no planejamento plurianual, com os planos diretores e os planos de aproveitamento e de gestão das águas.

Em relação à experiência francesa, Machado (2003) infere que a sua política de gestão de recursos hídricos tem servido de modelo legal e institucional em diferentes países do mundo, inclusive no Brasil, por ter sido um dos países precursores na aplicação da cobrança pelo uso da água combinada com uma gestão participativa e integrada por bacia hidrográfica.

Luchini (1999) afirma que na França as agências são organizações públicas com autonomia financeira, que em contraste com as agências da Alemanha e Inglaterra, estão centradas na distribuição de empréstimos e subsídios para a realização de obras de interesse comum e na contribuição para execução de estudos e pesquisas, não sendo responsáveis por obras. Igualmente, também fazem parte das atribuições das agências francesas a fixação, com parecer favorável dos comitês, dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos e a efetivação da cobrança. Os projetos financiados pelas agências francesas estão sempre vinculados à origem das receitas arrecadadas.

As agências são entidades públicas de caráter executivo, que funcionam como agentes planejadores e financiadores das ações de proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia. As agências não são responsáveis diretamente por construção e operação de obras hidráulicas/saneamento ou pela fiscalização no que concerne ao cumprimento da legislação e das condições do licenciamento ambiental. Em cada bacia hidrográfica, as agências estão subordinadas ao Comitê de Bacia. (RAMOS, 2007, p. 14).

No que concerne à cobrança do uso da água, existem dois tipos de cobrança: a cobrança por uso da água, através da captação e do consumo das águas superficiais e subterrâneas, que incide sobre o volume de água captado e sobre o volume consumido e a cobrança por poluição, através da diluição de efluentes, que incide sobre a carga poluente lançada nos corpos hídricos.

Garcia Junior (2007) infere que, apesar de instituída a cobrança pelo uso da água, o Comitê não possui orçamento próprio e que a Agência tem funções executivas limitadas junto ao órgão, uma vez que ela é uma autarquia pública responsável pelo recolhimento dos valores, pela elaboração do plano de utilização dos recursos que é enviado ao Comitê para sua deliberação. Essa tarifa é chamada de *redevance* e é cobrada como taxa adicional na conta de água e esgoto a todos os usuários e poluidores.

Em 1992, foi criada a Nova Lei das Águas de nº 92-3, que veio complementar o modelo de gestão de recursos hídricos instituído na França em 1964 através da implementação dos Schémas Directeurs d'Aménagement de Gestion des Eaux (SDAGE) – para as grandes bacias hidrográficas e Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) – para as bacias de pequeno porte.

Entretanto, segundo Machado (2003), apesar de ser complementar, a nova Lei também tem muito em comum com a antiga, pois ambas buscam uma concepção e integração do conjunto dos problemas relativos à água de maneira global, solidária, descentralizada e responsável, conforme citado abaixo:

Art. 2. As disposições desta Lei são destinadas a uma gestão equilibrada dos recursos hídricos.

Esta gestão equilibrada visa assegurar:

- A preservação dos ecossistemas aquáticos, sítios e zonas húmidas;
  - Proteção contra a poluição e restaurar a qualidade das águas superficiais e subterrâneas e águas marinhas, dentro dos limites das águas territoriais;
  - O desenvolvimento e proteção dos recursos hídricos;
  - O uso da água como um recurso econômico e a distribuição deste recurso;
- (FRANÇA. LEI Nº 92-3/1992).

Ainda de acordo Machado (2003), o modelo francês de gestão de recursos hídricos é solidário territorialmente e acontece através dos vários parceiros que são associados ao processo de planejamento e implantação da política da água. O princípio da solidariedade é firmado através:

- a) Da predominância das instituições intercomunais no setor da água potável e do saneamento das águas servidas;

- b) Da firmação de contratos de parcerias entre a agência de água e um departamento ou comuna, ou ainda um órgão público, especialmente para a programação e financiamento de obras;
- c) Da cooperação entre parceiros públicos e privados;
- d) Da disponibilização dos recursos financeiros provenientes da cobrança dos usuários pagadores e poluidores da água;
- e) Do envio dos recursos recolhidos ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções da Água (FNDAE).

A atual Lei das Águas prevê, nos seus Art. 18 e Art. 22, sobre as responsabilidades e as punições de pessoas físicas e jurídicas que estejam responsáveis por um serviço e que, por imperícia, imprudência ou negligência, contaminem a água e causem algum mal à população, à fauna ou à flora da região atingida.

Com relação ao Plano Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas (SDAGE), este foi criado pela Lei 92-3/92 em seu Artigo 3º, e são elaborados pelos Comitês de Bacias e Conselhos Gerais ou Regionais, levando em conta os principais programas dotados pelas autoridades públicas, definindo objetivos gerais com relação à quantidade e qualidade da água, assim como, as melhorias a serem feitas. O Plano também delimita territorialmente as sub-bacias como unidades hidrográficas.

Outro ponto tratado pelo SDAGE é a descentralização da gestão das sub-bacias ou sub-bacias correspondentes a uma unidade hidrográfica ou sistemas aquíferos através da criação de uma Comissão Local da Água, cuja função perpassa pelo desenvolvimento, pela avaliação e pelo acompanhamento da implementação do Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas.

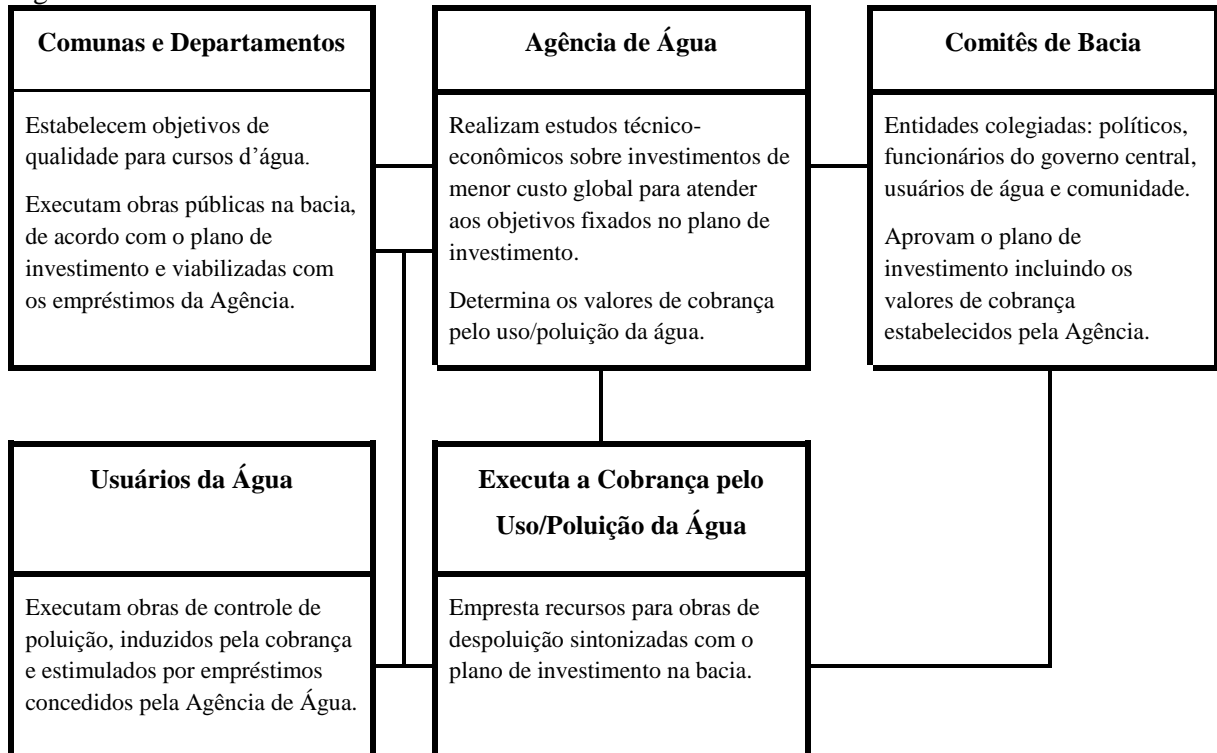
O esquema de planejamento e gestão da água, desenvolvido ou revisto pela comissão local de água está sujeita ao parecer dos conselhos gerais, conselhos regionais e comitê de bacia em questão. O comitê de bacia assegura a harmonização do planejamento e da gestão da água no âmbito dos seus regimes de competência. (FRANÇA. LEI Nº 92-3/1992, Art. 5º).

De acordo com a lei, ainda em seu Art. 5º, essa Comissão tem um número delimitado de membros, que são: (metade) referente às autoridades locais e instituições públicas locais; (um quarto) referente aos representantes dos usuários, dos proprietários, das organizações profissionais e das associações e, por fim, (um quarto) referente aos representantes do Estado e das suas instituições públicas.

Para uma melhor compreensão dos segmentos envolvidos e das atribuições de cada um deles, Lanna esquematizou o sistema de gestão de recursos hídricos na França, que pode ser

analisado em seguida:

Figura 3 - Sistema Francês de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Fonte: Lanna (1995 *apud* CARVALHO, 2002, p. 25).

### 2.3 A GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

De acordo o PNRH (2006), a história da preocupação com o uso sustentável e racional da água no Brasil, considerando suas várias possibilidades de fruição humana, não é muito longa, mesmo considerando os pouco mais de quinhentos anos de conhecimento das atividades que se desenvolveram progressivamente no território de nosso país a partir do Descobrimento.

As principais atividades econômicas do período colonial, a saber, a agricultura e a mineração, embora apresentassem grande potencial de desenvolvimento, não provocou grandes conflitos decorrentes do uso da água e estes, quando ocorriam, se limitavam a questões corriqueiras de vizinhança e de empecilhos à navegação.

Contudo, a industrialização e a expansão de alguns núcleos populacionais, antigos ou emergentes, em crescimento acelerado a partir do último terço do século XIX, rapidamente passam a aumentar a demanda de água e a exigir maior regularidade no seu fornecimento e instrumentos legais mais complexos para seu gerenciamento. Mas foi somente com o advento da República e com o início da sofisticação da administração pública que a sociedade brasileira iniciou seus primeiros passos para a conformação de um aparato legal e institucional

destinado ao controle sobre o uso dos seus recursos naturais, entre os quais a água. (PNRH, 2006)

Vale salientar que, até meados do século XIX, o fornecimento de água e saneamento no país era bastante precário, o que contribuía para que epidemias se alastrassem na população. Só a partir de então é que os conselhos municipais e o governo passaram a ser os responsáveis pelo abastecimento de água e o saneamento. Porém, devido à debilidade tecnológica que o Brasil apresentava naquela época, foi necessária a contratação de empresas estrangeiras para prestação desses serviços (BARRAQUÉ; FORMIGA-JOHNSSON; NOGUEIRA, 2008).

Nesse período somente as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo já possuíam serviços de água de saneamento devido a um convênio entre o governo brasileiro e organizações inglesas. No entanto, somente edifícios públicos e religiosos e bairros abastados foram contemplados pelos serviços, que até então eram gratuitos (BARRAQUÉ; FORMIGA-JOHNSSON; NOGUEIRA, 2008).

Desde o início do século passado a Legislação Brasileira traz de forma tímida a questão das águas, inicialmente em 1934, através do Decreto 24.643/34 - Código das Águas que está dividido em três volumes: Águas em Geral e sua Propriedade; Aproveitamento das Águas; e Forças Hidráulicas; Regulamentação da Indústria Hidroelétrica.

Segundo Borsoi e Torres (1997), a primeira fase tinha como principal objetivo cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais sobre águas através de uma gestão fragmentada, com centralização do poder decisório, excesso de formalismo, entre outros. Dessa forma o modelo de gestão de recursos hídricos mostrou-se ineficiente em resolver os problemas relativos ao uso e à proteção das águas, como também a criação de instrumentos legais para a resolução dos mesmos. A segunda etapa foi marcada pela priorização de programas setoriais do governo, principalmente os que eram voltados para a irrigação e a produção energética por vezes em detrimento do saneamento e do abastecimento, como afirmam Barraqué, Formiga-Johnsson e Nogueira (2008, p.7):

As primeiras transferências de água importantes no Brasil foram para produzir energia elétrica para a região metropolitana de São Paulo e Rio de Janeiro, mas depois entrou em conflito com o abastecimento de água urbano.

A primeira experiência brasileira na gestão de recursos hídricos estava vinculada à questão agrícola e teve início na década de 30 através do Ministério da Agricultura. Logo em seguida, em 1934, esse serviço foi transferido para a estrutura do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), sendo que, na sequência, ocorreu a edição do Código de Águas,

estabelecido pelo Decreto nº 24.643, de 10/07/34 e, como em outros instrumentos legais que disciplinam as atividades do setor, originário de um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso (BORSOI; TORRES, 1997).

Nesse período era o governo federal quem legislava sobre os recursos hídricos e a concessão do potencial hidráulico, por fim, tornando-se necessária não só a concessão ou autorização administrativa através da definição de domínios – inclusive particulares –, como também a introdução do sistema poluidor-pagador, com penalidades para os infratores.

Mas, a concessão de potencial hidráulico foi mantida sob a responsabilidade do governo federal e, na década seguinte, em 1957, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, CNAEE, que regulamentou a prestação dos serviços de energia elétrica, apontando a tendência de cada vez maior centralização, que prevalecerá nas três décadas seguintes. (FREITAS; RANGEL; DUTRA, 2001, p. 4).

Enfim, como resultado das políticas desenvolvimentistas da época, o crescimento do país resultou em centros urbanos desordenados e industrialização, agricultura e mineração bastante ativas, mas, por outro lado, essas mesmas políticas trouxeram também a degradação dos corpos d'água e a escassez do fornecimento, muito embora o Código das Águas não previsse essas possíveis consequências nem foi alterado com o fim de contemplar uma proposta de plano de ação.

Para tentar suprir essa crescente demanda, o governo passou a construir obras de grande porte, já adotando o modelo econômico-financeiro de gestão, conhecido como uso múltiplo. Como exemplo dessas obras, tem-se a Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF), (PEREIRA, 2008).

Em 1988, a Constituição Federal foi promulgada, trazendo vários dispositivos sobre a gestão das águas no país, a exemplo do artigo 21, inciso XIX, que diz o seguinte: “Compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso”, transformando a água em domínio público e introduzindo a noção de bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Freitas, Rangel e Dutra (2001) lembram ainda que em 1991 foi enviado o Projeto de Lei, que tratava da Política Nacional de Recursos Hídricos, e, posteriormente, o Projeto de Lei das Águas que, depois de ser submetido a várias discussões com diversos setores da sociedade brasileira, foi aprovado e sancionado como Lei das Águas.

A Lei nº 9.433/97 – mais conhecida como Lei das Águas - institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. A Lei das Águas

estabelece os princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: a bacia hidrográfica é a unidade para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para a atividade de gestão desses recursos; o gerenciamento dos recursos hídricos deve possibilitar sempre o múltiplo uso da água; a água é recurso natural limitado e que tem valor econômico; o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser descentralizado e envolver a participação do governo, dos usuários e das comunidades locais; a água é propriedade pública; a escassez do recurso, prioriza o uso da água para o consumo humano e animal.

Essa lei representa um novo marco institucional no país, pois incorpora princípios, normas e padrões de gestão de água já aceitos e praticados em muitos países, especialmente o francês, fonte inspiradora da maioria dos aperfeiçoamentos propostos no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. A expectativa do governo federal era que ela operasse uma transformação na gestão tanto dos recursos hídricos quanto do meio ambiente.

Esse modelo de gestão implementado na França a partir da segunda metade do século passado serve de exemplo a outros países, inclusive para o Brasil, na formulação de suas políticas de água e criação de sistemas de gerenciamento sem que, no Brasil, se tenha uma descrição de conjunto de tal modelo. (MACHADO, 2003, p. 32).

Segundo Luchini (1999), a Lei nº 9.433/97 apresenta algumas orientações administrativas para a gestão dos recursos hídricos: a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão do meio ambiente; a coordenação do planejamento de recursos hídricos com os setores usuários e com o planejamento nos níveis nacional, estadual e municipal; a coordenação da gestão de recursos hídricos com o uso da terra; a integração da gestão de bacias hidrográficas.

Do mesmo modo, Borsoi e Torres (1997) ressaltam os instrumentos que a Lei das Águas definiu como necessários à boa gestão do uso da água, seguindo a tendência mundial na administração dos recursos hídricos:

- a) Plano Nacional de Recursos Hídricos - consolida todos os planos diretores de recursos hídricos de cada bacia hidrográfica, sendo sua elaboração de responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do Ministério do Meio Ambiente.
- b) Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos - instrumento pelo qual o usuário recebe uma autorização, concessão ou permissão, conforme o caso, para fazer uso da água. A outorga constitui o elemento central do controle para o uso racional dos recursos hídricos. Quando a outorga é sobre o direito de uso de águas de domínio da União, sua concessão é dada pela SRH.

- c) Cobrança pelo uso da água - instrumento necessário para o equilíbrio entre a oferta e a demanda.
- d) Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso - mecanismo necessário à manutenção de um sistema de vigilância sobre a qualidade da água. A classificação será feita com base em legislação ambiental.
- e) Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos - compreende a coleta, a organização, a crítica e a difusão da base de dados referente aos recursos hídricos, seus usos e o balanço hídrico de cada bacia, para prover os usuários e gestores com informações para o planejamento e a gestão.

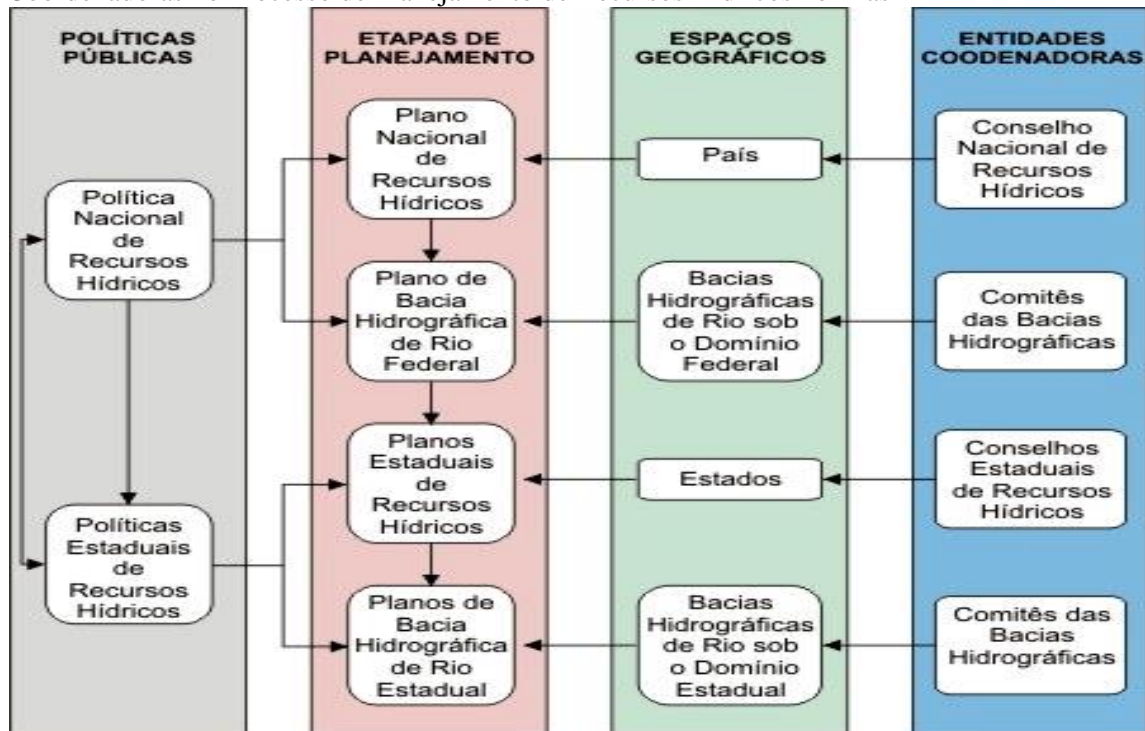
Em termos de estrutura de gerenciamento, estão previstos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e seus equivalentes nos estados e no Distrito Federal, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Água.

De acordo com Garcia Júnior (2007), a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) em 2006 foi um grande passo para a evolução da gestão de recursos hídricos no Brasil. O Plano é o resultado da pactuação entre o Poder Público, usuários (indústrias, irrigação, setor de abastecimento de água, geração de energia, entre outros) e a sociedade civil (associações comunitárias, ONG's, sindicatos, universidades, escolas, etc.), tornando-se um importante instrumento da gestão participativa.

Estabelecido através da Lei nº 9.433/97, que visa ao planejamento de longo prazo, vigorando até o ano de 2020 e envolvendo três níveis de planejamento: Plano Nacional de Recursos Hídricos, Planos Estaduais e Planos de Bacia Hidrográfica. Estabelece também que O Plano Nacional não deve apresentar o desenvolvimento e as propostas de ações próprias dos Planos Estaduais ou dos planos de bacia de rios de domínio da União, assim como os Planos Estaduais não devem abordar procedimentos e ações característicos dos planos de bacia de rios de domínio estadual, conforme ilustrado na Figura 04 a seguir:



Figura 4 - Políticas Públicas, Tipos de Planos, Âmbitos Geográficos e Entidades Coordenadoras no Processo de Planejamento de Recursos Hídricos no Brasil



Fonte: Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006).

As Agências de Água são os órgãos técnicos dos respectivos comitês, destinadas a gerir os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água. Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), de forma a complementar a estrutura institucional da gestão de recursos hídricos do país. É a entidade operacional do sistema com responsabilidade pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e que detém o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água, que não foi privatizado no Brasil.

Contudo, somente dois anos depois da criação da ANA é que foram demarcadas no território brasileiro a divisão nacional das bacias hidrográficas, através da Resolução nº 32/2003 do CNRH, conforme é demonstrado no mapa da bacias hidrográficas brasileiras, a seguir:

Figura 5 - As bacias hidrográficas brasileiras



Fonte: Agência Nacional das Águas (2012).

Na sequência, as unidades federativas, no âmbito de seus territórios, refizeram as divisões das bacias conforme especificidades de cada estado. A Bahia, que nacionalmente faz parte das Bacias hidrográficas do São Francisco e do Atlântico Leste, segundo o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), 14 bacias divididas em Comitês de Bacias Hidrográficas.

#### 2.4 OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO BRASIL

Historicamente a água tem sido um bem capaz de gerar grandes conflitos entre grupos sociais. Sendo assim, os comitês de bacias hidrográficas como também todas as entidades vinculadas à gestão de recursos hídricos brasileira são instituições criadas para dirimir conflitos, abrangendo múltiplos interesses relativos à água.

De acordo a Lei 9.433/97, os Comitês de Bacias Hidrográficas são organizações criadas para gerir uma determinada bacia, e tem como objetivo a realização de uma gestão participativa (usuários, prefeituras, organizações civis e representantes estaduais e federais), e descentralizada dos recursos hídricos em um território, através da implementação das

ferramentas técnicas de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água.

Dentro dessa perspectiva os comitês são tidos como “órgãos colegiados” e atuam como se fossem um “parlamento das águas” ou ainda como entidades consultivas e deliberativas para tomada de decisões no âmbito de cada bacia hidrográfica.

Para Novaes e Jacobi (2002) os comitês de bacia são importantes, pois são eles a base e também a linha de frente desse novo sistema de gestão. Para os autores, os comitês possuem vários desafios a serem suplantados como, por exemplo: fragilidade de mecanismos que garantam uma efetiva participação e representação da sociedade civil e usuários, pequena capacidade de dirimir conflitos de interesses e dificuldade para implantar mecanismos legais e institucionais que permitam a cobrança pelo uso da água.

Os autores supracitados reforçam ainda que a criação de um comitê de bacia e dos demais organismos do sistema de gerenciamento de recursos hídricos que já foram ou estão sendo implantados no país podem ser considerados como estratégia para solucionar conflitos, envolvendo diferentes interesses pela água.

Entretanto, a mera criação de novas instituições não tem garantido, por si só, a resposta adequada às tais demandas. Os aspectos específicos da engenharia institucional adotada, assim como as características da sociedade civil local, são importantes condicionantes a serem considerados na explicação do desempenho desses organismos. (NOVAES; JACOBI, 2002, p. 8).

A “Lei das Águas” estabelece que os Comitês de Bacia formem a base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e deles fazem parte os usuários das águas, os agentes do poder público e as entidades da sociedade civil organizada. A mesma lei no seu Art. 38 Inc. (I ao IX) afirma ainda que os comitês possuem as seguintes competências:

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- VII - (VETADO)
- VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

As áreas de atuação definidas para os Comitês de Bacias Hidrográficas podem ser tanto a bacia hidrográfica em sua totalidade, como a sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou ainda, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Segundo Manor (2004 apud PEREIRA; SAITO, 2012), a criação de comitês de usuários em países em desenvolvimento tem apresentado frequentemente que as comissões de usuários de água não são compostas por todas as pessoas que a utilizam para consumo próprio e sim por aqueles que fazem uso dela para fins de irrigação.

Os Comitês de bacia deverão em sua totalidade criar uma Agência de Água ou Agência de Bacia que realizará a função de secretaria executiva do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. Dentre essas funções executivas, competem às Agências: manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação.

Assim como na maioria das organizações, os comitês são considerados eficientes quando conseguem atingir a maioria dos seus objetivos, e conseguem estabelecer uma relação democrática, pluralista e participativa. Para Novaes e Jacobi (2002) podem ser utilizados como indicadores de eficiência institucional de um comitê de bacia: o cumprimento dos objetivos e metas previstos na legislação, estatutos e regimentos internos; elaboração de um plano de bacia; alocação de recursos para áreas prioritizadas no plano de bacia; a pluralidade social; a legitimidade representativa, participação e presença de quórum em reuniões; envolvimento do comitê em questões importantes para os recursos hídricos, meio ambiente e desenvolvimento econômico e social da região em que este está inserido.

Todavia, o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas têm passado por diferentes problemas, um deles diz respeito à questão cultural relacionada ao comportamento de dependência com relação ao poder público. Outro problema é a falta de conhecimento e compreensão da importância do processo de implementação de um comitê de bacia, assim como a falta de participação efetiva de seus membros (KETTELHUT; AMORE; LEEWVESTEIN, 1998).

Dando continuidade aos problemas enfrentados pelos comitês, conforme Abers e Jorge (2005), os principais problemas das bacias hidrográficas brasileiras são a qualidade da água, enchentes e escassez, respectivamente.

Em conformidade com Kettelhut, Amore e Leewvestein (1998), Abers e Jorge (2005) alertam para os mesmos problemas no que se referem à falta de conhecimento, à compreensão e à participação dos membros dos comitês. “Todas estas hipóteses indicariam a existência de problemas ou fragilidades no desempenho efetivo do comitê” (ABERS; JORGE, 2005, p. 9).

Do mesmo modo, problemas e dificuldades ocorrem em todos os comitês situados no estado da Bahia, que é o maior em área territorial do Nordeste, o quinto maior estado brasileiro e essa grande extensão é a responsável pelas diferentes paisagens geográficas apresentadas fazendo com que cerca de 60% do seu território esteja inserido no “Polígono das Secas”.

Traçando uma linha evolutiva da legislação da gestão de recursos hídricos do estado da Bahia, é possível perceber que, desde a década de 1960, com a Lei Estadual nº 2.321/66 até o final dos anos 70, a preocupação com a água era basicamente abastecimento e esgotamento sanitário.

A Lei Estadual nº 3.163/73 criou a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, que tinha como objetivo regular as questões ambientais na Bahia e, vinculada a ela, instituía o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CEPRAM), sendo uma iniciativa pioneira no Brasil.

A Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado foi instituída pela Lei Estadual nº 2.929/71 e em seu Art. 2º definia que o órgão teria a finalidade de executar a política governamental de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de aproveitamento global dos recursos hídricos no âmbito estadual. A partir daí, várias leis foram criadas, a exemplo das Leis nº 3.305/74, nº 3.385/75 e nº 3.700/79, e diversas alterações foram realizadas na estrutura dessa Secretaria até apresentar o formato em que a área de saneamento foi separada da área de recursos hídricos.

E só em 1980 com a promulgação da Constituição do Estado da Bahia, em seu Art. 198, foram definidos os objetivos, tais como: racionalizar o uso dos recursos hídricos; propiciar o uso múltiplo das águas; priorizar o abastecimento às populações; ser descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais ; instituir mecanismos de concessão, permissão e autorização para uso da água, sob jurisdição estadual, pelo órgão público competente. A Constituição define também através do Art. 199 a responsabilidade do

Estado, que deverá instituir por lei e manter atualizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Entretanto, o estado da Bahia, apesar de possuir a Lei nº 6.855, que desde 1995 dispõe sobre a política, o gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), prevê apenas três instrumentos como o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos de Bacias Hidrográficas; a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos; a cobrança pelo uso da água. Essa lei não aborda as questões relativas ao Sistema de Informações de Recursos Hídricos nem as orientações de como os Comitês de Bacias poderiam ser criados. Outra crítica e talvez a maior em relação a essa lei é o seu desalinhamento com a legislação nacional de recursos hídricos no que se refere à criação dos comitês de bacias hidrográficas.

De acordo Ribeiro (2006), com o intuito de atender aos princípios da descentralização proposta na gestão de recursos hídricos, o PERH dividiu a Bahia em 10 Regiões Administrativas da Água (RAAs). Contudo, esse processo de descentralização tratava-se tão somente do aspecto administrativo, não se configurando em reordenamento decisório e autônomo aos segmentos.

Às RAA's, coube a função de cadastrar os usuários da água; fiscalizar os usos da água e as atividades que venham a comprometer a quantidade, a qualidade ou o regime das águas, de forma articulada com outras instituições, fiscalizar o atendimento aos critérios estabelecidos nos atos de outorga; instruir os processos de outorga, apoiar a criação de CBH ou de associações de usuários a nível regional [...] resolver os conflitos eventualmente existentes entre usuários de recursos hídricos, sendo que todas essas funções são derivadas de um comando central que determina as ações e atribuições que possam julgar pertinente. (RIBEIRO, 2006, p. 93-94).

De acordo com Pereira (2008), a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos usou os modelos conhecidos como Comissão Municipal de Usuários da Água (COMUA) e as Associações de Usuários de Água (AUA), como alternativa ao proposto pela Lei nº 9.433/97 em substituição à criação dos comitês de bacias. Ainda segundo a autora, as criações dessas comissões tinham como objetivos: divulgação das leis federal e estadual de recursos hídricos, levantamento dos principais problemas referentes à água e definição das prioridades em relação aos problemas identificados. Já as AUA's tinham o objetivo de proteger as áreas de proteção permanente de 100m de largura a partir da margem.

Ressaltando as divergências entre a lei federal e a estadual, Pereira (2008) informa que a partir de 1999, o estado da Bahia começou a implantar seu sistema de gestão das águas, inicialmente na Bacia do Rio Itapicuru, com uma estrutura diferente do proposto em nível

nacional, pela Lei das Águas, pela ANA e também pelo Banco Mundial através do Programa de Enfoque Setorial (*Swap's Sector-wide Approaches*), assinado com o governo do Estado em 2005.

Santos, Sampaio e Rossi (2006) afirmam que a implementação do Comitê de Bacia na Bahia teve início nas bacias do Rio Paraguaçu e Itapicuru “estando também em processo de formação os comitês de bacias do Recôncavo Norte e do Leste”, (p.08). Essa implantação ocorreu a partir de uma parceria da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) com o Banco Mundial e o CNPq, que foram as fontes financiadoras, e realizado pelo grupo de pesquisa – Grupo de Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da Universidade Federal da Bahia (GRH/UFBA).

Apesar de a Bahia ter iniciado em 2002 o processo de formação dos comitês primeiramente nas bacias dos Rios Itapicuru e Paraguaçu, seguindo a proposta da lei federal, somente em 2005 foi criada a Lei nº 9.843, que institui os Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado (e regulamentando os já existentes) e amplia as competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH).

De acordo com a Lei nº 9.843/2005 em seu Art. 3º, os comitês de bacias serão compostos por representantes dos órgãos e entidades a seguir indicados: do órgão gestor de recursos hídricos do Estado; dos órgãos da estrutura administrativa do Estado, com atuação na bacia hidrográfica; de cada categoria de usuários de águas, com atuação na bacia hidrográfica; das organizações civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia hidrográfica; das entidades de ensino e pesquisa, com atuação comprovada na bacia hidrográfica, quando houver. Poderão integrar os comitês os representantes dos municípios situados na área de abrangência da bacia.

Essa lei determina ainda que os Comitês de Bacias Hidrográficas sejam criados por decreto e o Regimento Interno dos Comitês disporá sobre a sua composição, estrutura e forma de funcionamento, bem como sobre os critérios para a indicação dos seus representantes.

Como critérios para participação nos Comitês de Bacias são considerados como usuários das águas as seguintes categorias:

- a) abastecimento urbano e lançamento de efluentes urbanos, compreendendo as entidades e instituições representativas e empresas públicas e privadas, que respondam pelo abastecimento de água ou pelo esgotamento sanitário à população, com captação ou lançamento de efluentes na bacia;

- b) indústria e mineração compreendendo os usuários e as entidades representativas das atividades industriais em geral, com captação ou lançamento de efluentes, diretamente nos mananciais da bacia;
- c) irrigação e uso agropecuário, compreendendo os usuários e as entidades representativas dos produtores rurais (agricultura irrigada e de sequeiro, silvicultores, piscicultores, aquicultura e criadores de animais em geral), instalados na bacia hidrográfica;
- d) hidroeletricidade, compreendendo as empresas públicas, privadas, autarquias prestadoras de serviço e as entidades representativas, responsáveis pela geração de energia produzida pelo potencial hidráulico da bacia (no caso do Rio Paraguaçu);
- e) hidroviária, compreendendo os usuários e as entidades representativas do segmento do transporte hidroviário, do setor público ou privado, que naveguem em cursos d'água que compõem a bacia (no caso do Rio Paraguaçu);
- f) pesca, turismo, lazer e outros usos não consultivos, compreendendo os usuários e as entidades que se caracterizam pelo uso não consultivo na bacia hidrográfica.

Quanto à estrutura, os comitês possuem as seguintes demandas:

- a) Cada comitê terá seu próprio estatuto, o qual definirá as normas e os procedimentos para a realização das assembleias deliberativas, competências, formas de participação e eleições;
- b) O número de representantes do poder público será limitado à metade do total dos membros;
- c) Os representantes dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil terão representação paritária;
- d) A formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas deve ser precedida de ampla divulgação, visando garantir a legitimidade da participação dos interessados;



- e) Todos os cidadãos podem participar, pois as assembleias são públicas e os representantes eleitos para compor o colegiado como titulares e suplentes todos têm direito a voto;
- f) Os mandatos de todos os componentes do comitê são de dois anos;
- g) Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão dirigidos por um Presidente, que contará com o auxílio de um Secretário Executivo, ambos eleitos entre os seus membros.
- h) Todos podem se candidatar aos cargos de diretoria e câmaras técnicas, respeitando sempre sua característica tripartite.

Segundo a Resolução nº 43/2009 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH), e conforme a Divisão Hidrográfica Nacional, a gestão dos recursos hídricos estaduais considera que o território baiano se encontra totalmente inserido nas Regiões Hidrográficas Nacionais do Atlântico Leste e do Rio São Francisco.

De acordo com a Resolução CONERH Nº 88/2012, o estado da Bahia deixou de contemplar 26 regiões de bacias hidrográficas, chamadas de Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA), e passou a ter 25 (vinte e cinco), visto que as sub-bacias dos riachos da Serra Dourada e Brejo Velho deixaram de existir, sendo incorporadas a outra RPGA. Desse total, 09 estão em área Federal e somente 01 Comitê de Bacia, o CBH do Rio Verde Grande, que faz parte da Bacia do Rio São Francisco.

Segundo o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), a Bahia possui 14 Comitês Estaduais de bacias hidrográficas, são eles: CBH Contas; CBH Corrente; CBH Frades, Buranhém e Santo Antônio; CBH Grande; CBH Itapicuru; CBH Leste; CBH do Rio Paraguaçu; CBH Paramirim e Santo Onofre; CBH Peuípe, Itanhém e Jucuru; CBH Recôncavo Norte e Inhambupe; CBH Recôncavo Sul; CBH Salitre; CBH Sobradinho e CBH Verde-Jacaré.

A Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe (BHRNI) é formada por um conjunto de bacias hidrográficas independentes, a saber: Bacias dos rios Sauípe e Subaúma; do rio Pojuca; do rio Jacuípe; dos rios Joanes e Ipitanga; das Bacias Urbanas de Salvador, integradas pelos rios Jaguaribe, rio das Pedras, Pituáçu, Camurujipe, Lucaia, das Tripas e Cobre; das Bacias da Baía de Todos os Santos, integradas pelos rios Paraguari, Aratu, São Paulo, Mataripe e Paramirim; da Bacia do Rio Subaé e, finalmente, da Bacia do rio Açú (INEMA, 2012).

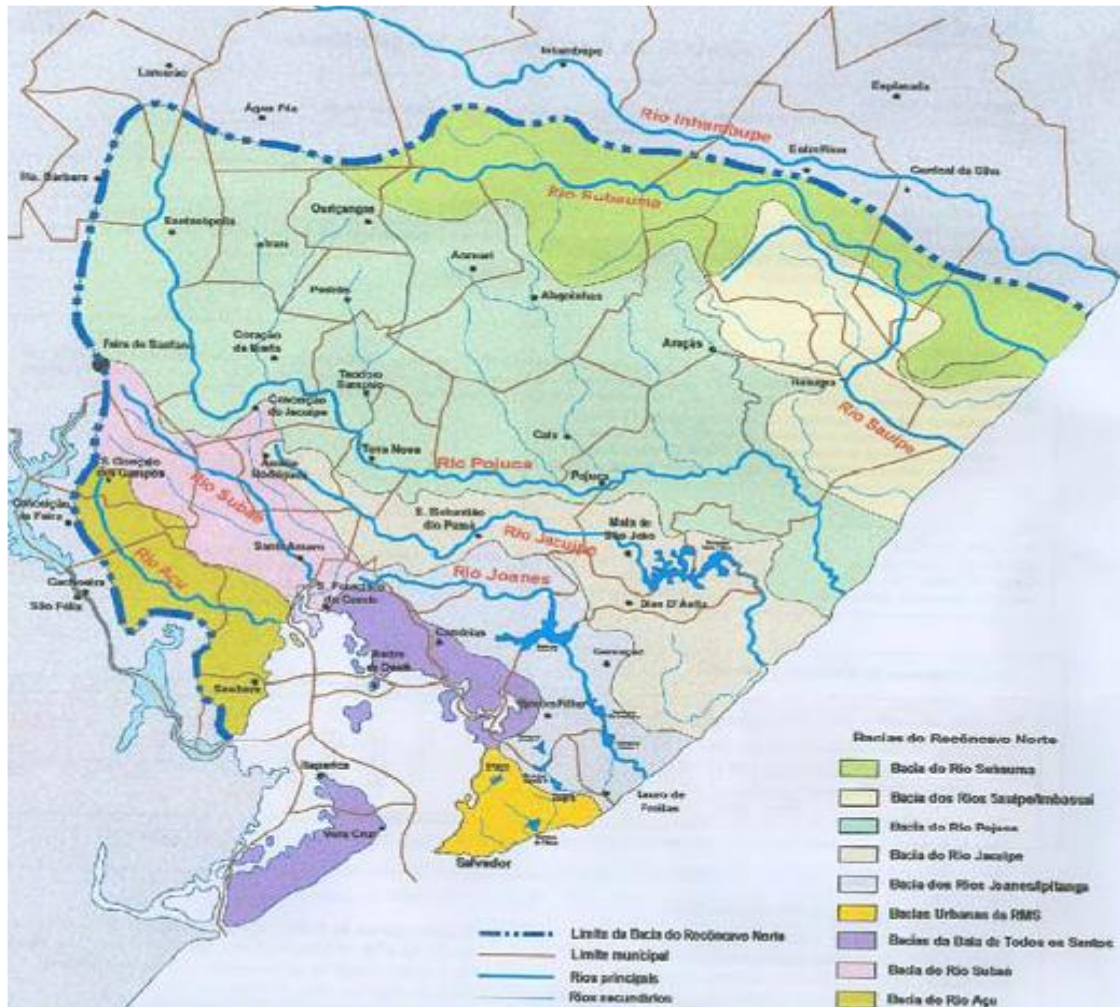
Quanto aos aspectos político-administrativos, a BHRNI compreende 46 municípios: Água Fria, Alagoinhas, Amélia Rodrigues, Araçás, Aramari, Camaçari, Candeias, Cardeal da Silva, Catu, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Dias D'Ávila, Entre Rios, Irará, Itanagra, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Ouriçangas, Pedrão, Simões Filho, Teodoro Sampaio, Terra Nova, Biritinga, Esplanada, Inhambupe, Lamarão, Santa Bárbara, São Gonçalo dos Campos, Sátiro Dias, Saubara, Teofilândia, Acajutiba, Aporá, Cachoeira, Conceição de Feira, Feira de Santana, Serrinha, Conde, Barrocas, Santo Amaro, São Francisco do Conde, Pojuca, São Sebastião do Passé, Santanópolis e Salvador.

A BHRNI ocupa uma área total de 18.000 km<sup>2</sup>, abrangendo 46 municípios e uma população de 3.750.000 habitantes, abrigando a maior densidade populacional dentre as demais regiões hidrográficas do estado. A densidade demográfica e a presença de importantes centros urbanos podem ser explicadas pelo potencial econômico das indústrias e serviços que continuam em crescimento, aumentando com isso a demanda por mais água (SANTOS; OLIVEIRA, 2007).

A posição geográfica é um fator relevante para o clima, pois a proximidade com o oceano e com a Baía de Todos os Santos influencia no aumento da pluviosidade e da umidade relativa do ar. Entretanto, à medida que se avança para o interior, há uma redução do volume de chuvas e de umidade, fazendo o clima variar de úmido ao semiárido.

Segundo dados da SEI (2003) essa bacia possui uma característica diferenciada por ter um grande reservatório subterrâneo chamado de Aquífero de São Sebastião. Outra característica é que o uso dessas águas subterrâneas é bastante elevado, ultrapassando algumas das grandes bacias do Estado, devido à utilização no abastecimento doméstico e principalmente no abastecimento industrial.

Figura 6 - Mapa da Bacia do Recôncavo Norte e Inhambuque



Fonte: SEI (2003).

Santos e Oliveira (2007) afirmam que, segundo a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), a Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Alagoinhas e da Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB), 15 municípios inseridos no território da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte são totalmente abastecidos com água subterrânea, são eles: Alagoinhas, Água Fria, Araçás, Aramari, Camaçari, Dias D'Ávila, Esplanada, Inhambuque, Acajutiba, Irará, Mata de São João, Ouriçangas, Pedrão, São Sebastião do Passé e Teodoro Sampaio.

Quanto aos principais usuários da água subterrânea na Bacia são: as empresas do Polo Petroquímico de Camaçari, a concessionária de água do Estado (EMBASA), o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas (SAAE), a Petrobrás com seus diversos campos de exploração de petróleo, as empresas de bebidas instaladas na região Metropolitana de

Salvador, Feira de Santana e Alagoinhas e outras indústrias menores, aviários e frigoríficos sem deixar de mencionar o setor de águas de mesa.

Historicamente, a ocupação dos espaços da Bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe iniciou-se através da monocultura da cana-de-açúcar e perdura por mais de quatro séculos. Na época da colônia, o aumento do número de engenhos fez surgir várias vilas e, com isso, veio a necessidade de aumentar a produção de outros tipos de culturas agrícolas voltadas para o abastecimento dessa nova demanda.

Parte da ocupação das terras dessa bacia ocorreu através de agropecuária e, mais recentemente, da silvicultura e do cultivo. Essa bacia diferencia-se em relação às demais bacias do Estado por ser a mais ocupada por zonas urbanas e industriais.

No interior, as culturas de subsistência, como mandioca, milho e feijão, ocorrem em quase toda a sua extensão, sendo mais forte na região de Feira de Santana e nos municípios de Irará, Serrinha, Sátiro Dias e Teofilândia. Na região das cidades de Alagoinhas e Inhambupe, registra-se o desenvolvimento de culturas permanentes, como laranja, maracujá e eucalipto, sendo que em Acajutiba, Entre Rios e Esplanada destacam-se as culturas do coco-da-baía e de eucalipto (SEI, 2003).

Há na área dessa bacia a maior concentração de indústrias do Estado, distribuídas entre o Complexo Petroquímico de Camaçari (petroquímica, termoplástica, química fina, papel e celulose, bebidas, fertilizantes e automotiva), o Centro Industrial de Aratu (matérias químicas, plásticas, têxteis, metálicas, mecânicas e farmacêuticas), o Centro Industrial de Subaé - Feira de Santana (embalagem, materiais plásticos, produtos químicos e alimentícios) e, por fim, o Distrito Industrial de Sauípe - Alagoinhas, de menor porte, com indústria de couro, minerais não-metálicos e bebidas (SEI, 2003).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS ÁGUAS

No início do século XX o Brasil era um país com sua república recém-instaurada, mas que ainda trazia as raízes do Estado oligárquico e patrimonial, herdados de anos de escravidão. Nos cem anos seguintes, o Estado brasileiro, que passara séculos em um regime escravocrata e patrimonialista passaria então a ser um estado burocrático e posteriormente burocrático e gerencial em uma economia capitalista e globalizada.

Ao longo da história político-administrativa brasileira há que se considerarem duas grandes mudanças, as chamadas reformas administrativas. Uma delas foi a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936 no governo de Getúlio Vargas e a outra a Reforma Gerencial da Administração Pública em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A reforma burocrática no Brasil trazia os princípios do modelo burocrático proposto por Max Weber e o DASP apresentava as seguintes características: ingresso no serviço público através de concurso, critérios uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento, administração orçamentária, padronização das compras, racionalização de métodos.

No período do regime militar, as relações entre os governos possuíam um caráter unitário e em pouco, ou quase nada, se pareciam com as características de Estado federativo como se apresenta hoje. Isso porque, logo após os militares assumirem o poder, os governadores e prefeitos foram destituídos de sua autonomia política, possuindo pouca autonomia fiscal e especificamente os governadores não detinham mais autoridade alguma sobre a polícia militar do seu estado.

No ano de 1967, ainda durante o governo militar, foi instituído o Decreto-Lei nº 200 que se caracterizou como um prenúncio das reformas gerenciais que ocorreriam em países como Estados Unidos e Inglaterra a partir dos anos 80 e, no Brasil, a partir de 1995. O decreto traz em seu art. 6º, incisos I ao V os seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento, II – Coordenação, III – Descentralização, IV - Delegação de Competência e V - Controle.

A proposta de reforma administrativa trazida pelo decreto tinha importantes elementos cujos alguns deles são mantidos até hoje como a distinção da administração direta em relação à administração indireta, regulamentou e garantiu autonomia às autarquias, as fundações públicas, as empresas estatais e as paraestatais.

Desde o início da década de 1980, o Brasil vem passando por um processo de mudanças e de aberturas políticas e econômicas, que se enfatizaram na década seguinte “por uma reformulação nas modalidades de atuação, funções e atribuições do Estado brasileiro” (PIRES DO RIO; MOURA; PEIXOTO, 2002, p. 2).

Após a promulgação da Constituição de 1988, os estados e municípios brasileiros tornaram-se de fato politicamente autônomos, as bases do Estado federativo do Brasil foram recuperadas, assim como a democratização através das eleições diretas e a descentralização fiscal fizeram parte do novo arranjo político e administrativo do país. Essa afirmação é confirmada por Arretche (1999), que conclui dizendo que cada esfera de governo passou a ser politicamente soberana e independente da outra, com destaque para os municípios que ganharam os mesmos direitos de autonomia.

Para Souza (1996), o Brasil passou a ser um dos países com maior descentralização de recursos tributários e poder político, a partir da vigência da Carta Magna. Após as mudanças da Reforma, o papel do Estado tem sido transformado, no sentido de que ao mesmo tempo em que se impõe como provedor de políticas sociais e econômicas também se direciona para os mecanismos de mercado.

A autora destaca ainda os reflexos da descentralização em nível federal, afirmando que o governo passou por problemas financeiros e por dificuldades em formar alianças de base para o governo. No que se refere aos estados e municípios o impacto da descentralização não se mostrou tão claro, especialmente com relação à postura dos governantes diante do aumento dos recursos financeiros e de poder político. E encerra afirmando que “esse novo formato do Estado modifica a agenda tradicional de integração social e regional e de coesão política, especialmente o papel de cada nível de governo no pacto federativo, gerando o desafio de redesenhar novas formas de organização e de gestão públicas” (SOUZA, 1996, p. 103).

Desta forma, pode-se dizer que a nova Constituição exerceu sua função também como legitimadora do mecanismo da descentralização através do estabelecimento de um novo arranjo federativo como também a transferência de decisões, funções e recursos do nível federal para os estados e municípios.

Abrucio (2002) ressalta que o tema da descentralização é multifacetado e abarca consigo importantes questões como autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais. “Por conta deste caráter, ela deve intrinsecamente lidar, a um só tempo, com as variáveis do desempenho e da democratização da gestão pública” (ABRUCIO, 2002, p. 143).

Diante disso, Souza (1996) infere que é necessário discutir a questão do poder local partindo dos conceitos de federalismo e descentralização, afirmando ainda que para a existência do primeiro é imprescindível que haja cooperação política e financeira na esfera federal e nos demais níveis de governo. Entretanto, alerta que apesar deste vir normalmente acompanhado da descentralização, esta “não é condição necessária nem suficiente” para que ele ocorra (SOUZA, 1996, p. 104).

Desse modo, Ataliba (1980) traz o conceito de Federalismo afirmando que este ocorreu através da união de diferentes entidades políticas que não possuíam soberania, mas que eram estruturadas em unidades autônomas (político, administrativas e financeiras), e encontram-se amparadas pela União, sendo, dessa forma, materializado e oficializado pela Constituição.

Dentro de um conceito mais político, Souza (1996) trouxe a definição de Harman (1992), para quem o Federalismo se refere aos laços de identificação nacional de um povo e de suas entidades por meio de consentimento e objetivos mútuos, porém sem deixar de lado as suas individualidades. E, ainda, Burgess (1993 *apud* SOUZA, 1996, p. 104) definiu a política do “federalismo como valores, atitudes, crenças e interesses que se articulam no sentido de fazer com que ações sejam apoiadas em propósitos e compromissos”.

A partir do conceito de Federalismo pode-se entender que a União continuou a ser o núcleo do Estado brasileiro, atribuindo à descentralização uma repartição de poderes, onde de um lado tem-se a esfera federal (União) e de outro as unidades autônomas (estados) que possuem em certa medida independência, autonomia política, organizacional e, principalmente, financeira.

Contudo, não se pode confundir a descentralização com o Federalismo, uma vez que por si só um poder descentralizado não é o suficiente para se considerar a forma de estado. Acontece que o Estado federativo traz consigo intrinsecamente a descentralização de poder, em diversas escalas, e assim, fornece elementos para a separação de competências e autonomia entre os entes federativos, da mesma forma que a descentralização pura e simples, não traria

necessariamente uma autonomia financeira.

Para facilitar o entendimento, Casseb (1999) traça em linhas gerais algumas das principais características do Federalismo, a saber:

- a) O Estado Federativo deve ser instituído através de uma Constituição ou qualquer outra lei que o crie;
- b) Deve haver mais de uma esfera de governo todas dotadas de autonomia financeira, administrativa e política. No caso específico do Brasil, existem três esferas: federal, estadual e municipal;
- c) A forma federativa de Estado é indissociável e protegida constitucionalmente;
- d) A separação das competências é praticada entre os entes da federação.

Dando continuidade, a descentralização ocorre quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras entidades e não pela sua Administração Direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: o Estado (a União, o Distrito Federal, um estado ou um município) e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição através de outorga ou delegação.

“Descentralizar significa repartir e delegar competências, impondo atribuições para níveis hierárquicos inferiores, enquanto que participar, corresponde ao ato de deixar tomar parte, permitindo uma atuação coletiva nos processos de decisão”. (FEREIRA; FERREIRA, 2006, p.9).

Ainda sobre o conceito de descentralização, Reis (2000, p. 22) afirmou o seguinte:

O que marca o conceito de descentralização é a idéia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado dá-se, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total, conformada por ordens jurídicas acopladas harmoniosas e complementarmente.

Por sua vez, Abrucio (2006) afirma que a descentralização é usada para denominar a transferência de atribuições do Estado para a iniciativa privada, através da privatização ou da concessão de serviços públicos e a transferência de poder do governo para uma comunidade ou uma organização social. E continua definindo a descentralização como:

Um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, b) para comandar diretamente sua administração, c) para elaborar



uma legislação referente às competências que lhes cabem, e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRUCIO, 2006, p. 78).

Nessa conjuntura, Santos (2000) complementa dizendo que o processo que causou mais impacto foi a Reforma do Estado que trouxe com ela características de normalização e regulação e flexibilidade para o Estado, deixando-o mais acessível às relações com grandes grupos econômicos, sobretudo internacionais.

Dentro de uma perspectiva democrática, a descentralização destaca-se como uma forma de reestruturação político-administrativa do Estado e da elaboração, execução e controle das políticas públicas. Essa estratégia fez parte do processo de reorganização do aparelho do Estado objetivando torná-lo mais ágil e eficaz, além da democratização da administração pública com a criação de novas instâncias de poder permitindo assim, que cada ente atuasse em seu espaço, prestando melhores serviços à sociedade.

Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. [...] Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. (ARRETCHE, 1996, p. 1).

Entretanto, esse novo modelo administrativo implantado no país, demandou um maior conhecimento sobre planejamento, gestão, domínio de ferramentas gerenciais e controles de forma que possam responder com efetividade às demandas sociais e a nova conjuntura econômica formada em todo o mundo.

Por sua vez, Bresser-Pereira (1998) afirma que ao mesmo tempo em que os burocratas estatais viam sua posição na sociedade se fortalecer, também era notória a necessidade de adoção da nova administração pública, que fosse capaz de acompanhar os avanços tecnológicos, sendo ao mesmo tempo mais ágil, descentralizada e ainda voltada para o controle de resultados. Desse modo, buscavam-se práticas “mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28).

Corroborando com a ideia de Bresser-Pereira (1998), a respeito da descentralização e da participação da sociedade civil, Jacobi (2003, p.331) infere que:

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da

resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

Em seu artigo “Argumentos em torno de um ‘velho’ tema: a descentralização” Souza (1997, p. 18-19) traz os seguintes argumentos de caráter hegemônicos também favoráveis à descentralização:

- profundas mudanças nas estruturas estatais – como reformas de cunho fiscal, econômico, financeiro-administrativo, além da reordenação territorial;
- a ampliação da autonomia (*ou mesmo a plena autonomia*) dos municípios em relação aos serviços públicos descentralizados;
- que se estabeleça a gestão *global e integral* (portanto, não setorial das políticas no âmbito territorial), mantendo em geral, o Estado central como a principal fonte de recursos;
- a necessidade de um padrão de intervenção descentralizado em vários níveis, com clara definição de competências e funções, de forma que as unidades locais possam interferir nos processos de formulação das políticas, a partir da criação de instituições representativas locais fortemente ativadas por mecanismos participativos na tomada de decisões e gestão das políticas;
- novas formas de articulação entre os setores público e privado, decorrentes, naturalmente, do próprio processo de *democratização*, que passa a exigir uma maior integração entre Estado e sociedade civil no plano local. Esse aspecto, em particular, tem tangenciado de forma significativa as experiências latino-americanas, particularmente o caso brasileiro;
- a importância do processo como fonte de estímulo a novas práticas participativas;
- a combinação de mecanismos de representação tradicionais (p. ex., partidos, sindicatos) com novas formas institucionalizadas de gestão de serviços e de políticas descentralizadas ‘no âmbito territorial’ (p.ex., conselhos, comissões etc.).

Seguindo outra ótica, Souza (1997) aborda uma reflexão de Borja (1988), que destaca a importância da descentralização como forma de diminuir ao mesmo tempo as discrepâncias sociais e o dualismo decorrentes da adoção de políticas excludentes, verificados ao longo da existência do antigo modelo e que cresceriam diante do neoliberalismo. Entre as vantagens ou razões para descentralizar, o autor destaca os seguintes pontos:

- pode significar uma reapropriação e socialização das classes populares;
- descentralização do poder político;
- democratização das administrações públicas burocráticas e dos partidos políticos caracterizados por estruturas oligárquicas e corporativistas;
- cria condições favoráveis para promover modelos de desenvolvimento econômico mais equilibrados e mais adaptados às necessidades sociais.
- possibilita a evolução e o esclarecimento social, a partir da ampliação da cidadania e do engajamento participativo. Borja (1988, apud SOUZA, 1997, p.18).

Em contrapartida, Abrucio (2002, p. 153-155) aponta cinco aspectos negativos que podem ocorrer em um processo de descentralização:

- a) Constituição de um sólido pacto nacional: refere-se à relação dos governos locais com a nação visto que uma descentralização excessiva pode ocasionar uma guerra civil, uma secessão ou à desordem econômica.
- b) Ataque às desigualdades regionais: é preciso evitar o crescimento das desigualdades regionais através de políticas redistributivas ou compensatórias.
- c) Criação de um ambiente contrário à competição predatória entre os entes governamentais: ocorre quando os governos centrais não conseguem lidar com a nova realidade e procuram evitar a perda de autoridade e competências ou quando a ausência de experiência em autogoverno e o enfraquecimento do poder nacional podem estimular a irresponsabilidade fiscal nas unidades subnacionais. Em ambos os casos há fragilidade de instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder.
- d) Montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional: falta de desenvolvimento de capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais que ajudem a melhorar o desempenho da gestão pública.
- e) Democratização dos governos locais: não compreensão de que a relação descentralização e democracia não é linear e depende das construção político-institucional de cada lugar.

Essa reforma gerencial, que foi definida através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e inspirada nos princípios neoliberais consolidados em 1989, no Consenso de Washington envolveria, segundo Bresser-Pereira e Grau (1999), as seguintes ações: descentralização dos serviços sociais para estados e municípios, delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, distinção entre as atividades do núcleo estratégico, separação entre a formulação e execução de políticas públicas, maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado através das agências executivas, regulamentação e autonomia para as organizações sociais e *accountability* e responsabilização.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso várias mudanças foram implementadas e entre elas estavam a redefinição do papel do Estado na área econômica através do aumento do número de privatizações, do fim dos monopólios e da criação das agências reguladoras; a introdução de novos mecanismos de *accountability*, tanto no poder Executivo quanto no Legislativo; as reformulações na estrutura administrativa; os investimentos nos funcionários

de carreiras estratégicas do serviço público federal; o fortalecimento da descentralização, com as ações de coordenação federativa; as intensas modificações nas relações financeiras intergovernamentais e na gestão fiscal; as inovações na área social e o reordenamento legal de parte do Estado, especialmente pela via das Emendas Constitucionais (ABRUCIO, 2002).

Além disso, a Reforma Gerencial brasileira propunha a privatização de várias empresas estatais, a terceirização de atividades para empresas privadas que fossem consideradas de apoio a exemplo de serviços de limpeza, portaria, mecanografia, entre outros, transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não estatal e sem fins lucrativos (conhecido como Terceiro Setor) que receberiam recursos para a manutenção destas e, por fim, a qualificação do corpo técnico e estratégico composto de políticos e funcionários de alto escalão, visando a maior assertividade na tomada de decisões.

Machado (2002 *apud* FERREIRA; FERREIRA, 2006, p.9), aproxima-se do conceito à descentralização de recursos hídricos, ressaltando que “implica na transferência dos poderes tradicionais da União e Estados, para os outros órgãos que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, não sendo permitido aos Conselhos Nacionais e Estaduais administrar diretamente a água.”.

Outro conceito é trazido pelas autoras Pereira e Formiga-Johnsson (2005, p. 3):

Descentralização na política de recursos hídricos significa a institucionalização, em nível local, de condições institucionais, técnicas, financeiras e organizacionais para a implementação das tarefas de gestão, conforme atribuições designadas na lei de recursos hídricos, garantindo continuidade no fluxo da oferta dos bens e serviços.

A discussão sobre a descentralização é tão variada quanto polêmica e a necessidade de implementá-la perpassa pela definição de seus objetivos, observando os princípios e diretrizes elencados a seguir por Lobo (1990):

- a) Flexibilidade: destinar tratamento diferenciado aos governos estaduais e municipais, levando em consideração as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas, sociais e regionais. A descentralização não deve assumir um modelo rígido e único;
- b) Gradualismo: Refere-se à ordem ou progressão de como as ações descentralizadoras irão ocorrer. Respeitando-se as diferenças já citadas anteriormente e entendendo que a descentralização não pode ocorrer de forma abrupta e nem por decreto;

- c) **Transparência no Processo Decisório:** É a condição indispensável para o redirecionamento dos núcleos de poder centralizados tendo em vista o acordo, o pacto e a cooperação mútua como requisitos básicos para o sucesso do empreendimento. Sem a participação direta dos governos estaduais e municipais no processo decisório, tornar-se-á difícil obter compromisso e cumplicidade necessários para promover as mudanças que irão transformar a realidade que foi estabelecida;
- d) **Controle Social:** Utilização de mecanismos de controle social através da participação uma vez que a descentralização aproxima os governantes da população que deverá ser beneficiada pelos serviços públicos prestados.

Em conformidade com a autora, Abrucio (2002) infere que a descentralização é um processo vinculado à construção de certas condições institucionais, culturais e socioeconômicas e, para tanto, apresenta três pressupostos balizadores: 1) a opção não deve ser centralização ou descentralização uma vez que o sucesso do processo está na forma como ambas serão interrelacionadas pelos governos; 2) a descentralização envolve um projeto nacional e vários processos ou rodadas de negociação, estabelecendo uma estratégia nacional que o oriente ao longo do tempo; 3) a descentralização exige a construção de capacidades político-institucionais tanto do poder central como dos governos subnacionais.

Assim, Guimarães (2002) descreve que a descentralização dentro do plano político e institucional pode ser percebida de diversas formas, caracterizando-as como dimensões administrativa, social e política. Na dimensão administrativa, a descentralização está relacionada à delegação, à transferência de competências e de funções entre unidades, níveis de governo ou até mesmo entre órgãos e se justifica pela busca de maior eficácia na gestão pública, na desburocratização e no atendimento às demandas sociais. Na dimensão social, busca-se a promoção da participação social da gestão pública, passando parte do poder decisório à sociedade civil. E por último, a dimensão política, em que a descentralização aparece como uma estratégia para a redistribuição do poder político do Estado do nível central para os demais.

Guimarães (2002) e Arretche (1999) tipificam a descentralização em três categorias: a descentralização administrativa, a fiscal e a política. Na administrativa existe um conjunto de políticas que transferem a administração e a prestação dos serviços sociais (saúde, educação, moradia e assistência social) aos governos subnacionais, podendo transferir também a autonomia de tomada de decisão para essas esferas.

Na sequência, vem a descentralização fiscal que, de acordo com as autoras citadas, é o conjunto de políticas criadas para aumentar a receita ou a autonomia fiscal dos entes federados e que, na visão de Souza (1996), nem todos os municípios e estados brasileiros encontram-se em posição mais favorável para tanto, uma vez que muitos deles ainda dependem das receitas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). E por fim, a descentralização política, que contempla as emendas constitucionais e reformas eleitorais formuladas com o objetivo de criar mais espaços ou fortalecer os já existentes para que a sociedade civil possa participar ativamente.

Guimarães (2002) afirma também que existem outras tipologias da descentralização delimitadas enquanto mecanismo de transferência de decisão a exemplo da desconcentração que é caracterizada pela transferência de responsabilidade administrativa dentro da agência pública central; da delegação que se refere à transferência de responsabilidade gerencial da estrutura central para outras unidades administrativas ou para organizações não governamentais ou filantrópicas; da devolução que é a transferência da responsabilidade fiscal e administrativa para as demais esferas de governo dentro das unidades administrativas e da privatização, que compreende a transferência de responsabilidades públicas para organizações privadas.

Entretanto, Abrucio (2002) discorda da tipologia da descentralização defendida por Guimarães (2002), explicando que a delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas é na verdade um processo de desconcentração administrativa, ou ainda a horizontalização das estruturas organizacionais públicas através de repasse de maior responsabilidade da cúpula aos gerentes e demais funcionários. Continua dizendo que a descentralização também é confundida com a privatização ou concessão de serviços públicos quando é utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada, à sociedade civil ou às ONGs. “Estes três processos não podem ser simplesmente equiparados à descentralização no seu sentido estrito, embora possam conviver com ela ou mesmo serem impulsionados por mudanças políticas descentralizadoras.” (ABRUCIO, 2002, p. 146).

A Guimarães (2002) traz também uma tipologia defendida por Boisier (1991), em que afirma que a descentralização pode ser funcional, quando são transferidas competências específicas; ou delimitadas, quando tratam de um único setor de atividade; ou territorial quando o poder de decisão é transferido a órgãos, cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão dentro de

um território ou que tenham relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades; ou, finalmente, política, considerada a forma máxima de descentralização quando o ente descentralizado é criado a partir de processo eleitoral e esse pode ser reconhecido a partir da estrutura administrativa descentralizada.

Nessa condição, a Reforma do Estado ocorrida no Brasil na década de 90, trouxe consigo mudanças no que tange à descentralização das políticas públicas e, sobretudo, no que tange aos processos de privatização ocorridos nesse período. Para Fadul, Vitória e Cerqueira (2013), a privatização de empresas e serviços públicos, realizada a partir da Reforma, foi determinante para significativas transformações na estrutura desses serviços e no papel do Estado, com a criação das agências reguladoras. Serviços como energia e telecomunicações foram privatizados, impondo, conseqüentemente, a criação de agências reguladoras e o estabelecimento de marcos regulatórios essenciais para equilibrar as novas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Segundo Cardoso (2003), a descentralização traz um novo paradigma para as organizações, por unir a ideia de administração moderna e democracia na tomada de decisão para que o Estado assuma um novo papel, deixando para a sociedade e o setor privado a execução de atividades que até então eram específicas dele.

Complementando a autora acima, Cardoso (1998, p. 10) afirma que o Estado regulador é caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia através de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de caráter industrial.

De acordo Pires do Rio, Moura e Peixoto (2002), a Reforma do Estado também influenciou a elaboração de uma política para o setor de recursos hídricos que culminaria na criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) através da Lei 9.433/97, lei esta que também cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

Com base nessas inferências, pode-se afirmar que a descentralização está fortemente associada ao ideal de democracia na qual as organizações tornariam exequível a participação de segmentos da sociedade na tomada de decisão. Sendo assim a Política Nacional de Recursos Hídricos corrobora com esse ideal quando traz a descentralização da gestão das águas a partir da criação da ANA e dos Comitês.

A Lei das Águas estabeleceu que a gestão de recursos hídricos deve ser integrada, colegiada e descentralizada, abrindo espaços de discussão, de decisão para a sociedade civil, o poder público e os usuários o que caracteriza a formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

O marco jurídico para a discussão e implantação da gestão de recursos hídricos foi a partir da Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e, entretanto no estado da Bahia, só começou a se desenvolver a partir de 2006. A referida Lei estabelece os princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, associada ao reconhecimento da água como bem econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos e a necessidade de um trabalho de gestão ao mesmo tempo descentralizado e participativo.

Essa lei traz os novos princípios e instrumentos de gestão que constituem inovações para a gestão dos recursos hídricos e gestão ambiental. Além disso, a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), através da Lei nº 9.484/2000, foi fundamental nesse processo, pois tem como responsabilidade a implementação das diretrizes da Lei das Águas, além da fiscalização dos serviços públicos relacionados à gestão de águas e a gestão dos recursos financeiros provenientes da cobrança pelo uso das águas de domínio da União.

A atuação da ANA está balizada pelas seguintes premissas: considerar a água como um bem econômico, descentralizar o gerenciamento e operação das estruturas hídricas, viabilizar a participação dos interessados no processo decisório e alocar racionalmente a água entre usuários. Observa-se que tais premissas expressam a ideia de escassez relativa, o que torna a água bem econômico e, ao mesmo tempo, com valor patrimonial, recurso estratégico para a sobrevivência da população, um elemento da política nacional e de gestão descentralizada. (PIRES DO RIO; MOURA; PEIXOTO, 2002, p. 2).

A Lei nº 9.984/2000 – lei de criação da Agência Nacional de Água (ANA) em seu art. 4º, § 6º também dispõe sobre a descentralização quando estabelece que a aplicação das receitas vindas da cobrança pelo uso das águas será feita por meio das Agências de Águas. Só na inexistência das Agências de Águas é que esses recursos serão aplicados por outras entidades.

A ANA, embora seja uma agência de implementação de políticas, difere-se das demais, se comparada com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) ou mesmo a Agência Nacional de Petróleo (ANP), pois essas agências constituem entes reguladores de serviços públicos e atividades econômicas e a ANA possui outra natureza, uma vez que o uso dos recursos hídricos não constitui, em si, nenhuma das atividades citadas anteriormente.



No caso da ANA, a Lei Federal nº 9.433/97 estabelece que a sua atribuição seja de estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de órgãos gestores de recursos hídricos, como por exemplo, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Água. Ou seja, a gestão e a regulação das águas estão ligadas aos contornos das bacias hidrográficas, constituindo-se em uma gestão descentralizada e participativa. Além do mais, a Política Nacional de Recursos Hídricos confere aos grupos ligados a cada uma das principais bacias hidrográficas do país, poder de gestão.

Para Fadul, Silva e Cerqueira, (2011), embora a Lei nº 9.433/97 seja, de modo geral, um marco para a gestão das águas, a multiplicidade instrumentos, de níveis, de atores e organismos envolvidos no sistema nacional de gerenciamento, revela uma aparente diluição de poder e de atribuições. Tais fatores se refletem na implementação dos comitês de bacias que, por sua vez, não são órgãos com poder deliberativo e funcionam sob uma estrutura colegiada e participativa.

Na visão de Abers e Jorge (2005), um dos grandes problemas da descentralização na política nacional de recursos hídricos está na falta de incentivos para a cobrança pelo uso da água. Autonomia para definir preços e prioridades de investimentos com os recursos arrecadados seria a principal fonte de força política para os Comitês. A autora ainda traz a reflexão de que mesmo a descentralização sendo um dos pilares da democracia, há momentos em que os comitês não conseguem tomar decisões assertivas.

A eficiência é prejudicada em duas circunstâncias: quando instituições locais não têm capacidade técnica ou administrativa para deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas. A democracia é prejudicada quando elites locais conseguem monopolizar os processos decisórios ou quando a sociedade civil local não é bem organizada. (ABERS; JORGE, 2005, p. 4).

Em concordância, Cardoso (2003) traz várias críticas com relação à autonomia financeiro-administrativa da descentralização tida como vantagem e que no caso dos comitês essa independência ainda está longe de ser concretizada uma vez que este se exprime em poder de decisão sobre a gestão da bacia, o que significa aplicar recursos, os quais ainda são muito escassos.

Dessa forma, pode-se dizer que seria incerto afirmar que mesmo depois de dezoito anos da Reforma tenhamos no Brasil um processo efetivo de descentralização das estruturas

administrativas e das funções do Estado, ao menos no que se refere à gestão de recursos hídricos.

Arretche (1996) afirma ainda que o que existe é barganha em torno da descentralização fiscal, processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis estadual e municipal e que, na reflexão de Abers e Jorge (2005), fazem com que de um lado o governo central ceda poder e que do outro lado o poder local aceite as novas responsabilidades.

Abers e Jorge (2005) afirmam ainda que a descentralização é um processo que ocorre de cima para baixo quando o governo federal repassa poderes para os municípios. Entretanto, com a gestão de recursos hídricos o processo de descentralização ocorre de maneira diferente, uma vez que a criação de organismos de bacia ocorre ao mesmo tempo nos níveis federal e estadual. Outro ponto levantado pelas autoras é que não ocorre a transferência de poder para níveis mais locais e sim a criação de uma nova instância chamada de bacia hidrográfica e, por último, é o fato de que nem todas as legislações estaduais obrigam a criação dos comitês.

Sem dúvida o marco da descentralização trazida pela Lei das Águas é a criação dos Comitês de Bacias Hidrográfica, e que segundo Machado (2003) possui os seguintes objetivos: assegurar a diversidade de interesses de cada segmento, no que se refere às decisões tomadas; favorecer uma maior fiscalização e controle por parte dos cidadãos com relação às ações realizadas pelo Comitê; finalmente produzir e disponibilizar à sociedade informações sobre o comitê e os recursos hídricos geridos.

Enfim, os Comitês que foram criados para defender os interesses da coletividade, o fazem através da participação em um sistema de cogestão que permite a articulação, a discussão, a negociação com base em princípios sóciotécnicos e que permite a participação de todos os interessados. Entretanto, a não obrigatoriedade da criação dos comitês em cada estado pode ser considerada um fator de enfraquecimento da gestão compartilhada e participativa, especialmente para as bacias interestaduais.

A respeito do processo decisório descentralizado, Machado (2003) o considera importante na medida em que esse formato pode diminuir o risco de corrupção, de atendimento de interesses privados em detrimento do interesse público, limitando a arbitrariedade tanto no que se refere à tomada de decisão individual como por parte do poder público. Conclui dizendo ainda que “O comitê, portanto, previne e reduz riscos de que o aparato público seja apropriado por

interesses imediatistas, orientando as políticas públicas e formulando planos de desenvolvimento integrado.” (MACHADO, 2003, p.127).

Na gestão descentralizada e participativa de recursos hídricos existem algumas fragilidades que precisam ser vencidas. Machado (2003) enumera seis fragilidades:

1<sup>a</sup>) Fazer com que a gestão descentralizada, integrada e participativa seja mais que um instrumento legal, que ela de fato seja inserida na cultura da sociedade principalmente no que se refere ao setor público;

2<sup>a</sup>) Garantir uma participação efetiva e material da sociedade, valorizando os saberes de cada ator, envolvendo-os na tomada de decisão como um sujeito ativo do processo, não como um telespectador;

3<sup>a</sup>) Tornar os municípios mais ativos no que se refere à gestão de recursos hídricos. Que os municípios possam usar de medidas fiscalizadoras e restritivas, constitucionalmente garantidas, no controle e preservação dos mananciais hídricos locais;

4<sup>a</sup>) Entender que as novas ideias lançadas pela política de recursos hídricos são importantes para promover mudanças sociais e políticas. Entretanto, para que estas tenham eficácia faz-se necessária uma mudança de comportamento da sociedade como também dos governantes;

5<sup>a</sup>) Aceitar as mudanças trazidas pela Lei das Águas, porém aceitar não mediante força, mas através de adaptação, abrindo-se um espaço para discussão e entendimento claro da proposta para todos os atores envolvidos;

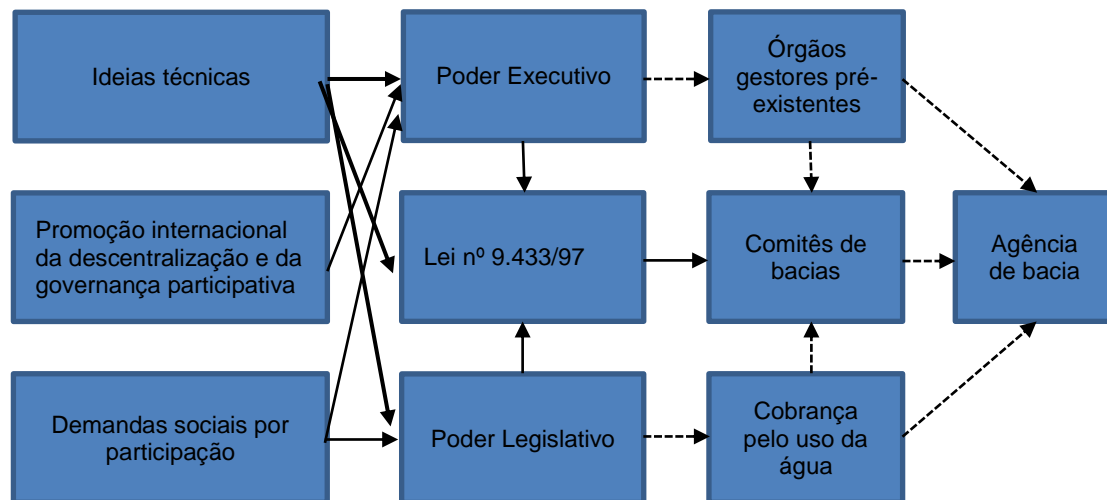
6<sup>a</sup>) A Lei nº 9.433/97, mesmo depois de ter sido aprovada há 16 anos, ainda apresenta brechas e a falta de regulamentação sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e Política Nacional de Água e Esgoto fazem com que a Lei das Águas também perca força.

De acordo Abers e Keck (2004), vários são os motivos que têm levado governos de países em desenvolvimento a incentivar a produção de bens e serviços públicos através da criação de conselhos participativos e de outras formas de governança descentralizadas: limitações fiscais à ineficiência da máquina burocrática, pressões pela democratização dos processos de tomada de decisão e determinações de agências financeiras internacionais.

Nessa forma de participação apontada pelas autoras é permitida a inclusão de atores públicos e privados, que de maneira individual ou coletiva, em maior ou menor grau, afetem ou sejam afetados por essa política pública – são chamados “*stakeholders*”.

Segundo Abers e Keck (2004), esse modelo de gestão é apoiado a partir de dois argumentos: o primeiro defende que a gestão descentralizada e participativa gera uma maior democracia e o segundo que favorece uma gestão mais eficiente. No entanto, elas alertam que esses argumentos tendem a dissociar a governança participativa do processo político, como se essa forma de gestão fosse capaz de “produzir “naturalmente” decisões mais justas ou mais eficientes, e como se estas, por sua vez, gerassem automaticamente o apoio político necessário para a sua aplicação.”. (ABERS; KECK, 2004, p. 56).

Figura 7 - Implementação da gestão descentralizada dos recursos hídricos



Fonte: Abers e Keck (2004).

A figura 7 acima representa um diagrama do processo de implementação pelo modelo descentralizado e participativo. As linhas pontilhadas correspondem às fases que ainda não foram executadas na maioria das bacias e pode-se perceber que o maior avanço realizado por muitas delas foi a criação dos comitês de bacias.

É possível também analisar que a criação dos comitês de bacia só foi realizada para cumprir determinações de interesses governamentais ou de entidades financeiras internacionais a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As demais ações tão importantes quanto as anteriores, como a criação da agência de bacia e a implementação da cobrança pelo uso da água que poderiam definir uma maior autonomia na maioria dos comitês ainda estão muito longe de serem desenvolvidas.

De acordo com Alovisi Júnior e Berezuk (2012) a descentralização é um ponto importante na gestão das águas e, entretanto encontra dificuldades para ser implementada devido a fatores como falta de participação popular e estrutura que permita a cobrança da água.

Dessa forma, apesar da descentralização ser apontada como forma de autonomia para as entidades, especificamente no caso dos comitês, essa autonomia não existe uma vez que ela perpassa pela independência financeira, o que se reflete na tomada de decisão de aplicação dos recursos e demais decisões político-administrativas.

Segundo as diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, 2006), a descentralização é constituída em um processo em que as decisões passam a ser tomadas por entidades independentes do governo central, mesmo que sob determinadas condições dando poderes e por outro lado também são atribuídas encargos, responsabilidades a elas.

Ainda segundo as diretrizes do PNRH (2006), as concessões no sentido da desconcentração de processos decisórios são alternativas inviáveis para tentar resolver problemas com a descentralização, de forma que as ações saiam dos gabinetes do poder central o que termina por não favorecer uma real autonomia institucional. Vale ressaltar que a desconcentração não substitui a descentralização uma vez que a intenção desta na gestão de recursos hídricos é melhorar a participação social vital, para o desenvolvimento e o aumento das potencialidades locais endógenas.

Nesse contexto, cabe ressaltar que esse posicionamento das diretrizes “implica uma maior flexibilidade por parte do Estado, que, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, se torna capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes” (PNRH, 2006, p. 17).

### 3.2 A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A sociedade civil é constituída por movimentos, organizações e associações que captam os reflexos dos problemas sociais, que afetam a esfera privada, repassando problemas para o domínio público e político. Assim, novas noções de direito e de espaço público fazem surgir arranjos organizacionais diversos que vêm possibilitando a construção da democracia, estabelecendo uma redefinição do conceito de cidadania, nascida a partir de movimentos sociais e da concepção de participação cidadã.

Segundo Arendt (2007), a democracia surgiu na Grécia antiga, entretanto mesmo a democracia grega tendo como um dos fundamentos principais a participação – que é considerada a base da cidadania – esta não era universal, pois somente os homens livres poderiam se expressar e opinar acerca das decisões da Cidade-Estado.

Na Idade Moderna, autores como Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau defenderam a criação de um contrato no qual a sociedade civil faria um pacto com o Estado que passaria a dominar a relações econômicas, sociais e políticas – prevalecendo sempre os interesses do monarca, do soberano.

O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens. (HOBBS, 2003, p. 61).

Locke, outro autor Contratualista, foca na questão da propriedade como um todo, em que o Estado teria o papel de manter a ordem para evitar que a cobiça pelo bem material entre os indivíduos gerasse uma guerra civil e por fim o descontrole estatal. Locke (1994, p. 43) traz a seguinte reflexão:

Ainda que a água que corre na fonte pertença a todo mundo, quem duvida que no cântaro ela pertence apenas a quem a tirou? Seu trabalho a tirou das mãos da natureza, onde ela era um bem comum e pertencia igualmente a todos os seus filhos, e a transformou em sua propriedade.

A citação acima, escrita no século XVII, ainda continua bastante atual, uma vez que a natureza é considerada um bem comum e quando o indivíduo se apodera dela de maneira particular e/ou irresponsável, aumentando a desigualdade, faz-se necessária uma nova avaliação e fundamentação no âmbito do Estado, sociedade e mercado do que seja um “bem público”.

De acordo com Pateman (1992), para Rousseau a participação deveria envolver dois elementos: a igualdade e a independência econômica e, através dos dois, poderia se estabelecer a necessidade de manter uma independência e interdependência nas relações desenvolvidas entre o povo. Essa ideia de mutualismo e comprometimento recíproco dos indivíduos entre si e com sociedade demonstraria que a participação aconteceria de forma a

deixar a vontade do cidadão prevalecer, mas levando em consideração a dependência dele com relação ao Estado.

A segunda relação é a dos membros entre si ou com o corpo inteiro, e essa relação deverá ser, no primeiro caso, tão pequena, e, no segundo, tão grande quanto possível, de modo que cada cidadão se encontre em perfeita independência de todos e em uma excessiva dependência da polis – o que se consegue graças aos mesmos meios, pois a força do Estado faz a liberdade de seus membros. É desta segunda relação que nascem as leis civis. (ROUSSEAU, 1996, p. 76).

A autora defende que na teoria de Rousseau há três funções elementares da participação: a educativa, a de controle e a de integração. A participação é educativa quando o cidadão aprende a reconhecer que os interesses da coletividade estão acima dos seus próprios interesses ou de determinados grupos. Assim como a participação demanda educação também demanda compromisso, envolvimento de forma que suas ações sejam dirigidas para o alcance do interesse público e para tanto é necessário tomar posições, decisões e fiscalizar as ações tomadas.

A fim de que o pacto social não represente, pois, um formulário vazio, compreende ele tacitamente este compromisso, o único que poderá dar força aos outros: aquele que recusar obedecer à vontade geral a tanto será constrangido por todo o corpo, o que não significa senão que o forçarão a ser livre, pois é essa a condição que, entregando cada cidadão à pátria, o garante contra qualquer dependência pessoal. Essa condição constitui o artifício e o jogo de toda máquina política, e é a única a legitimar os compromissos civis, os quais, sem isso, se tornariam tirânicos e sujeitos a maiores abusos. (ROUSSEAU, 1996, p. 29).

Por fim, a função integrativa da participação que está relacionada com a congruência que acontece através de um processo de educação e de controle no qual esse se refere às ações dos indivíduos que buscam o envolvimento político nos processos decisórios do Estado. “Ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado ‘pertence’ à sua comunidade” (PATEMAN, 1992, p. 41).

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. [...] Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podem concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. (ROUSSEAU, 1996, p.131).

O Estado Absolutista manteve-se no poder através de relações de interesses políticos e principalmente econômicos do século XVI ao XVIII. Segundo Pinho (2001), essas relações favoreceram uma nova classe – a burguesia, que tinha poder social e econômico, mas que

também queria poder político e, para tanto, motivou e desencadeou inúmeros movimentos sociais até culminarem na Revolução Francesa em 1789.

Com a Revolução Francesa, ascende o Estado Liberal com o ideal de que a partir daí começaria a haver uma separação daquilo que é público do que é privado e o indivíduo passaria a ser visto como um membro da sociedade, ou seja, um cidadão. De acordo com Pinho (2001), esse novo modelo de Estado permanecerá no poder enquanto atender aos interesses das classes dominantes em detrimento aos interesses e conflitos advindos das classes dominadas até a Crise de 1929.

Nesse contexto, cabe salientar que Rousseau (1996, p.82), ao esclarecer sobre o processo de democracia, atentava para o prejuízo coletivo de focar os interesses particulares. “Nada mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos”.

Após esse evento, o capitalismo passa a ser sustentado pelo Estado através do *Welfare State*, Estado Desenvolvimentista ou pelo Estado Liberal/Social principalmente depois da Segunda Guerra Mundial e “a prova disso foi a criação de um sistema internacional com garantias sempre mais seguras ao poder de mercado” (QUERMES, 2006, p.54).

Teixeira (2001) alerta que o sistema participativo iniciou-se no período da democracia competitiva, na luta pelo voto e pelos direitos na Europa no final do século XIX, e depois de muitos anos chegou a alguns países em desenvolvimento.

Com o Estado do Bem-Estar Social, já não bastava a garantia jurídica dos direitos individuais e da competição do mercado, fazendo-se necessária a intervenção do Estado [...]. A participação política, nesse momento, deslocou-se para os partidos políticos e grupos de pressão, articulando-se interesses privados para influenciar as decisões do Estado. (TEIXEIRA, 2001, p. 28).

Segundo Dias (2007), com a crise do Estado de Bem-Estar Social, surgem novas formas e participação cidadã em meio a um momento de vários conflitos sociais e maior conscientização de uma parcela marginalizada da sociedade em busca de inclusão de direitos.

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos tanto pelos movimentos como pelas diversas instituições da sociedade civil que articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. (JACOBI, 2003, p. 320).

Em todo o mundo, vários fatos que aconteceram a partir da década de 1980 marcaram o retorno do pensamento liberal, só que desta vez norteados pela tripartite – estrutura social, relações econômicas e livre mercado – formando então o neoliberalismo. Quermes (2006)



afirma que segundo a visão neoliberal, o crescimento econômico contínuo levaria à geração de uma nova ordem social.

Para Quermes (2006), os cidadãos detêm o poder de controlar tanto as suas propriedades quanto as ações desenvolvidas pelo Estado. “A sociedade civil apresenta-se como um espaço de preservação dos direitos contra as ações desordenadas e tirânicas dos indivíduos e do Estado” (QUERMES, 2006, p. 51).

Também na sociedade brasileira, a década de 1980 foi um período marcado por significativas mudanças e novos ordenamentos no quadro político. Foi o início do processo de abertura política em busca da democratização, após longo período de ditadura militar, que possibilitou o surgimento de novas organizações da sociedade civil e movimentos sociais. A mobilização da população tinha como objetivo “assegurar a participação de todos nos processos decisórios da gestão e controle de recursos públicos” nas esferas federal, estadual e municipal (ROCHA, 2009, p. 4).

Dentro de uma perspectiva de participação e governança, é possível dizer que no Brasil a promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe com ela vários instrumentos criados para favorecer esse processo, tais como o projeto de iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, além dos conselhos comunitários e das audiências públicas.

Parte do novo contexto político e social brasileiro vem sendo moldado e legitimado com a promulgação da Constituição Federal, que redefiniu “o papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas” (ROCHA, 2009, p. 3). A afirmação do autor pode ser constatada no Artigo nº 204 da Constituição Federal: “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”.

Na visão de Dagnino (2004), o processo de construção democrática no Brasil tem raízes na reunião perversa de dois processos políticos distintos. De um lado há um processo de desenvolvimento da democracia com a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil através das discussões e da tomada de decisão referentes às questões e políticas públicas.

O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os

movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. (DAGNINO, 2004, p. 95).

Por outro lado, como parte da implementação da estratégia do governo de Collor em 1990, há o surgimento de um projeto de Estado mínimo, aderindo à filosofia neoliberal na qual este diminui gradativamente o seu papel de provedor de garantias e direitos, reduzindo assim, as suas responsabilidades sociais na medida em que as transfere para a sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Ainda segundo a autora, a perversidade desses projetos políticos tão distintos está no fato de que “ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (2004, p. 97). Primeiro é perverso porque faz-se necessário que a sociedade civil se identifique com um propósito e nessa disputa de projetos políticos, ambos fazem referências a termos aparentemente semelhantes como: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. E por isso, exigem uma compreensão profunda dos termos, que a maioria das organizações da sociedade civil assim como a população em geral não os tem, para que estes possam estar seguros de qual posicionamento deverão tomar.

Esse argumento de Dagnino (2004) é compartilhado por Cardoso (1998, p.1) quando afirma que “‘Participação’, democracia, controle social, parceria, não são, porém, conceitos com igual significado para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente”.

A segunda perversidade está na transferência de responsabilidades para as organizações da sociedade civil, que surgiram nos anos 80 e ainda estavam em processo de caracterização e fortalecimento, ou seja, eram novas demais para assumirem projetos junto com o Estado.

Conforme Souza Júnior (2011), durante a década de 1990, foi possível observar o processo de descentralização da gestão e das políticas públicas em diversas áreas, fato que ocorreu através da abertura para a participação da sociedade civil, na sua formulação e controle. “A partir desse marco temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes e vitais para a revalorização da participação política e do poder local.” (*apud* ROCHA, 2009, p. 8).

Contudo, Quermes (2006) afirma que nos anos seguintes observou-se a formação de leis do mercado que serviam como base e fonte de regulação das relações socioeconômicas que de um lado favoreceram economicamente o fortalecimento da cidadania, e, de outro, enfraquecendo as noções de cidadania e universalização de direito. O autor continua dizendo

que “o cidadão, detentor de direitos, passa a se configurar como cliente, status que elimina a condição primordial da cidadania, a ação ativa do cidadão no controle do espaço público” (QUERMES, 2006, p.41).

O processo de redução do Estado brasileiro teve início no governo de Fernando Collor em 1989 com a implantação de parte da estratégia do ajuste das políticas neoliberais. Nesse quesito, é possível perceber o nascimento de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos na medida em que transfere essa responsabilidade para a sociedade.

Nessa perspectiva e compartilhando com esse pensamento, o BID (2000, p. 01), afirma que:

[...] la modernización del Estado, que es una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del Banco, implica “un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil”. En efecto, inherente al concepto de sociedad civil es la idea de ciudadanía, y los ciudadanos actúan tanto individualmente como a través de grupos comunitarios y otras organizaciones, a veces con poca o ninguna estructura formal. Desde ésta perspectiva el concepto de sociedad civil, por tanto, va más allá del conjunto de organizaciones que la caracterizan, y que incluye organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos, partidos políticos, gremios empresariales, iglesias, organizaciones comunitarias, entidades académicas, etc.

De acordo Jacobi (2003), nesse mesmo período, a revitalização e a participação da sociedade civil passou a ser um referencial de ampliação das alternativas de ingresso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos. Por outro lado, era também uma forma de garantir a primazia no cumprimento de programas de compensação social dentro das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

Em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. (DAGNINO, 2004, p. 102).

Para Carvalho (1998) as políticas neoliberais e conseqüentemente a Reforma do Estado tinham como discurso o fortalecimento da participação que ocorria com a transferência de responsabilidades e encargos sociais para os municípios, para o mercado e à sociedade como um todo através da privatização.

Diante do exposto, o que se pode perceber é que este tipo de transferência não favorece a participação nem a cidadania por excluir a população, em geral a mais carente, de direitos básicos, fazendo com que os mesmos passem a sobreviver de políticas assistencialistas e compensatórias.

De fato, historicamente o Estado brasileiro sempre manteve relações privadas com diversos grupos oligárquicos e Carvalho (1998) afirma que essa relação vem lentamente abrindo espaço para a sociedade civil organizada, que tem buscado cada vez mais seu lugar através de reivindicações sobre o direito de participar da política e da gestão da sociedade à qual pertence.

Especificamente com relação à Bahia, Avritzer (2007) traz a visão de Gilberto Freyre afirmando que a base das relações sociais na região Nordeste está nos elementos familiares e nas estruturas hierárquicas como, por exemplo, o engenho de açúcar marcado por uma base patriarcal e sem possibilidade de relações mais horizontais. Aí estaria a origem das práticas antiparticipativas na região Nordeste e que se refletiria também no estado da Bahia.

Ainda segundo o autor, a Bahia parece ter seguido o padrão nordestino de participação marcado pela rejeição à modernização, força das oligarquias e fortalecimento hierárquico de relação entre os indivíduos. Para ele, o papel político das oligarquias em diferentes regiões no interior do estado foi mais forte do que o papel de centralidade política que deveria ser exercido pela capital, Salvador. Outra característica foram as disputas intraoligárquicas, que terminaram na aliança entre grupos agrários e urbanos capitaneados por Calmon e Mangabeira. E finalmente, a Bahia foi um estado que teve pouca modernização social até os anos de 1970, e esta não deu origem à urbanização nem a um novo padrão de vida cultural que refletisse em dinâmicas associativas e participativas.

Os movimentos urbanos na cidade de Salvador não foram significativos no período da redemocratização devido à forte presença de grupos de esquerda mais tradicionais [...]. Em segundo lugar, devido à dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a Antônio Carlos Magalhães, a Bahia acabou se tornando um Estado com a administração antiparticipativa. Houve resistência por parte, tanto da prefeitura de Salvador quanto do governo do estado, em implantar efetivamente políticas participativas no estado. (AVRITZER, 2007, p. 15).

Em consonância com Avritzer e Carvalho (1998) enfatiza que a sociedade brasileira constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente condicionados pelos aspectos colonizadores, da escravidão, do império, fazendo com que o povo fosse marginalizado dentro do seu próprio país, alheio a tudo, especialmente em relação à política.

Segundo Rocha (2009, p. 11): “baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público”.

Teixeira (2001, p. 27) conceitua participação como:

‘fazer parte’, ‘omar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas como o todo e, como este não é homogêneo diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

O autor também delimita outro conceito para participação afirmando que é necessário considerar o poder político, mas não se pode confundi-lo com a autoridade ou o poder do Estado. Pressupõe uma relação na qual seus atores sociais e os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, vontades e valores, na construção de suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

A participação pode ser direta ou indireta, institucionalizada e movimentalista, orientada para decisão ou expressão. A participação direta é considerada como própria para os pequenos grupos e a generalização dela poderia ameaçar a governabilidade; a participação institucionalizada e movimentalista não se referem somente ao ser ou não ser regulamentada e diz respeito, sobretudo ao funcionamento de lógicas diferentes. Essa lógica pode ser a consensual solidarística – ligada a valores éticos, morais e coletivos e a racional competitiva – ligada aos critérios de racionalidade e eficácia e presente normalmente no meio político e econômico (TEIXEIRA, 2001).

Em continuidade, a participação também pode ser orientada para a decisão caracterizada pela organização, ser contínua, por ter membros da sociedade civil envolvidos no processo decisório e por isso é vista como fundamental e definidora. Já a participação orientada para a expressão possui um caráter simbólico e caracteriza-se por marcar presença no cenário político ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório.

Na sequência, Demo (1996) afirma que a participação é conquistada não uma dádiva e para o autor não existe participação suficiente, nem acabada, pois se vista como completa pode vir a regredir. Afirma ainda que a participação tem a característica de ser meio e fim, podendo ser ao mesmo tempo ferramenta e objeto de autopromoção, prevalecendo a primeira, pois a participação é tida como um meio para se chegar aos objetivos individuais.

Segundo Gohn (2001 apud FLORES ; MISOCZKY, 2008) a autora traz quatro conceitos para a participação. A primeira é a interpretação liberal que tem como objetivo o fortalecimento da sociedade civil, o desestímulo da intervenção governamental e o aumento no número de canais de informação para os cidadãos para que estes possam se manifestar individualmente ou em conjunto. A segunda interpretação é a autoritária, em que a participação é voltada para a integração e o controle social da sociedade e da política, que ocorre por meio de políticas públicas que estimulam de cima para baixo, a redução de conflitos sociais. A terceira interpretação é a democrática, na qual a participação é um fenômeno que ocorre tanto na sociedade civil quanto em organizações na forma de políticas. E por último, a interpretação revolucionária, em que a participação é estruturada sob grupos organizados para lutar contra as relações de dominação e divisão de poder político.

De acordo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2000), a participação é o conjunto de processos mediante os quais as diversas partes interessadas exercem influência no processo de decisão sobre estas atividades e sua execução. O BID ainda estabeleceu diferentes formas para estimular a participação em seus projetos que são aplicados em diferentes combinações e graus a diferentes situações, por exemplo:

- a) A divulgação de informações pode contribuir para uma melhor compreensão e aceitação de atividades por parte da população e também convida os cidadãos, individualmente ou de forma organizada, a expressar suas opiniões e recomendações pelo qual uma determinada atividade pode beneficiar-se com outros pontos de vista.
- b) A consulta é utilizada para identificar e considerar preferências dos grupos interessados durante a fase de preparação das atividades.
- c) Participação na implementação e avaliação pode contribuir para que os benefícios cheguem aos grupos, geralmente excluídos e fortalecer as capacidades dos grupos interessados, reduzir custos, aumentar a apropriação atividades dos participantes, e estabelecer uma melhor base para a avaliação e feedback para atividades futuras.
- d) A existência de mecanismos de participação para resolução de conflitos pode ajudar a minimizar impacto nos grupos envolvidos e, em geral, sobre os resultados dos objetivos estabelecidos.

É essencial para a existência de políticas públicas nos países que estas sejam frutos de diálogos entre os atores nacionais e que sejam baseadas em um consenso global e duradouro. Isto se insere em uma corrente de pensamento na qual a democracia é concebida como um produto da articulação de mecanismos de representação política e participação social. Com

efeito, a participação contribui para a renovação da legitimidade permanente de instituições da democracia, sendo complementar fortalecimento da participação com os de fortalecimentos das instituições democráticas (BID, 2000).

Dessa forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2005) definiu parâmetros específicos dentro de suas políticas de participação em projetos de desenvolvimento para que os processos participativos possam acontecer de forma eficiente:

Quadro 1 - Parâmetros de processos participativos do BID

<b>PARÂMETRO</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>ENVERGADURA</b>	Diagnóstico	A sociedade pode participar apontando suas principais necessidades. É importante para apontar lacunas no processo de elaboração de projetos.
	Desenho	Elaborados por técnicos do governo, mas os cidadãos podem contribuir explicando suas prioridades.
	Alocação de Recursos	A decisão é tomada a partir de discussões entre os técnicos do governo e os representantes das partes interessadas.
	Execução	A sociedade civil e/ou os usuários podem assumir aspectos administrativos específicos dentro do programa.
	Monitoramento	Utilização de indicadores de controle para acompanhar a eficiência do processo e até que ponto eles são conhecidos e podem ser utilizados para a tomada de decisão pelos cidadãos.
	Avaliação	A sociedade civil e os usuários devem ser informados sobre os impactos das ações
<b>ATORES</b>	Partes envolvidas	Cidadãos, grupos de interesses, sociedade civil organizada, representantes do poder público/político, mesas técnicas, conselhos consultivos, etc.
<b>NÍVEIS</b>		Municipal, estadual, regional, federal.
<b>FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS</b>	Informação	Fundamental em qualquer processo participativo e sem ela não é possível haver participação.
	Consulta	Estabelecimentos de diálogo entre as partes que discutirão interesse.
	Colaboração	A sociedade civil e os usuários também participam do controle e da tomada de decisão.
	Decisão e Empoderamento	Transferência de controle e da tomada de decisão à sociedade civil e/ou usuários.

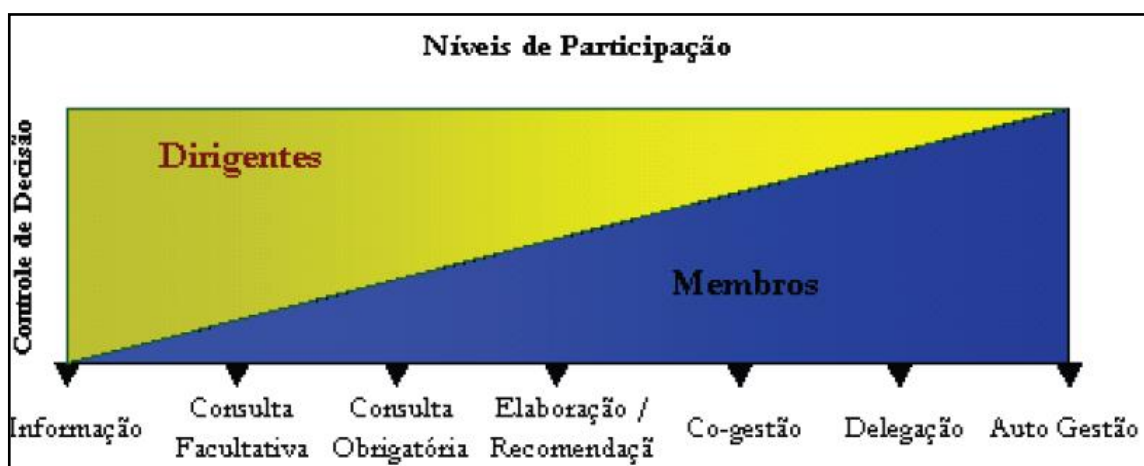
Fonte: BID (2005).

De acordo com Bordenave (1983) a participação possui duas bases complementares: a base efetiva, que ocorre quando a participação parte de um sentimento de prazer em fazer as coisas com outros e a base instrumental que ocorre quando a participação é vista como um meio mais eficaz e eficiente de fazer as coisas do que quando feitas sozinho.

Bordenave (1983) também criou classificações para a participação: participação imposta: o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar atividades importantes; participação voluntária: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e formas de trabalho; participação provocada, dirigida ou manipulada: por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos e por fim, participação concedida: a mesma viria a ser parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e vista como legítima por eles mesmos e seus superiores.

O autor ainda estratificou a participação partindo do menor ou maior acesso ao controle das decisões por parte dos seus membros. Dessa forma o menor grau de participação estaria na *Informação*, quando os membros apenas são notificados das decisões já tomadas. Na medida em que a escala de participação vai crescendo, o nível de participação dos membros também aumenta sendo inversamente proporcional ao nível de controle dos dirigentes, até chegar ao nível da *Autogestão* na qual o grupo determina seus objetivos e estabelece suas escolhas.

Figura 8 - Níveis de Participação



Fonte: Bordenave (1983).

Observando a figura 8 acima, que representa o Modelo de Níveis de Participação de Bordenave, pode-se inferir que o processo participativo pressupõe a existência de uma divisão



igualitária de poderes entre os participantes, implicando em uma gestão conjunta, baseada em co-decisões.

Teixeira (2001) defende a participação cidadã afirmando que esta é o processo complexo e contraditório envolvendo uma mudança nos papéis da sociedade civil, do Estado e do mercado em prol do fortalecimento da primeira através das ações organizadas de indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento ocorre com a aceitação de alguns deveres e responsabilidades políticas, mas também a captação de direitos, além de maior controle social tanto do Estado quanto do mercado.

O autor complementa que, dependendo do objetivo a participação cidadã, a participação social e comunitária e a participação popular tornam-se diferentes. A participação cidadã diferencia-se da participação social se esta tem como objetivo apenas a prestação de serviços à comunidade ou se trata de simples participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos. Diferencia-se de participação popular quando esta possui caráter de reivindicação e visa atender carências ou a realizar protestos, muitas vezes admitindo um posicionamento anti-Estado.

Na sequência e para fins de maiores esclarecimentos, Teixeira define o que vem a ser a participação cidadã:

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

“A possibilidade de fortalecer a cidadania passa pelo fortalecimento das instituições, mediante uma efetiva participação e controle da sociedade civil” (QUERMES, 2006, p.44). No Brasil, o entendimento sobre as principais formas de participação são aquelas que segundo Carvalho (1998), existe uma cogestão entre o Estado e a sociedade e que seriam especificamente os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos e as Parcerias.

- a) Conselhos Gestores: forma de participação e controle social mais forte dentro do movimento social e é mais respeitado por serem considerados os mais transparentes e comprometidos com o interesse público.
- b) Orçamentos Participativos: forma de participação que pode possibilitar a democratização do poder e de inversão de prioridades no intuito de garantir

que a agenda como também os recursos públicos sejam empregados para o interesse público. Os Conselhos de Orçamento buscam propiciar a interlocução e a negociação entre atores de diferentes interesses.

- c) Parcerias: formas de participação normalmente desenvolvida em conjunto entre o poder público e os movimentos sociais onde, a depender do grau de democratização, planejam os programas, dirigem a execução, administram os recursos públicos para a promoção do interesse público.

Entretanto, Tatagiba (2002 *apud* JACOBI, 2003) observa que, embora os conselhos gestores muitas vezes tragam consigo arranjos institucionais inovadores, não raro estes têm questionada a capacidade de implementação dessas práticas e de uma efetiva democratização de gestão dos assuntos públicos, fatores que têm sido afetados pela resistência do Estado em partilhar o poder de decisão.

Desse modo, depreende-se que o processo de participação depende da interação contínua de todos os atores envolvidos (Estado, sociedade civil e demais instituições). Cabe também analisar essas interações, que são de responsabilidade de todos, e que ocorrem de maneira complexa e contraditória, tendo em vista os interesses antagônicos de cada parte.

De acordo com Borja (1988 *apud* TEIXEIRA, 2001), alguns aspectos dessa interação podem favorecer ou dificultar a participação que é inicialmente de responsabilidade do Estado, mas não quer dizer que seja uma concessão deste. Teixeira (2001) elenca o contexto econômico, social, a natureza do regime e da cultura política e o seu histórico como aspectos na luta pela participação.

Nesse aspecto, a atuação de organizações sociais na militância de questões gerais da sociedade também pode potencializar a participação, conferindo-lhe um caráter político e transformador. Outro fator de estímulo à participação é a cultura política vinculada a valores, tradições e prática contínua da solidariedade e da ação coletiva (TEIXEIRA, 2001).

Sobre a tomada de decisão participativa, Dahl (1985 *apud* Teixeira 2001) identifica cinco pontos considerados fundamentais para a execução do processo decisório: 1) a inclusão de todos os afetados; 2) igual distribuição de oportunidades de participação no processo político; 3) igualdade no direito de voto; 4) igual direito em escolher tópicos e controlar a agenda; 5) conjuntura que permita que todos os membros possam desenvolver, mediante disseminação suficiente de informações, uma compreensão segura do assunto a ser discutido e votado.

Diante disso, é possível inferir que esses pontos listados anteriormente são importantes para o papel do indivíduo dentro do processo democrático, uma vez que prioriza a capacitação e a legitimação da participação de seus membros na tomada de decisão.

A participação cidadã tem como principais características a tendência à implementação de novas estruturas de representação no Estado, compostas por pessoas escolhidas pela sociedade civil e por representantes do poder público. Assim, através de discussões e de trocas de experiências, decisões serão tomadas de forma a buscar atender aos interesses de cada grupo envolvido.

[...] um direito e um componente essencial no exercício da cidadania ativa. É o processo de conscientização que resulta em ações coletivas de promoção da cidadania. Refere-se a formas legítimas de participação da população na esfera pública e política. (RIZZINI; PEREIRA; THAPLIYAL, 2005, p.8).

Nesse contexto, Teixeira (2001) discute que a participação, quando está voltada para a tomada de decisão, tem como característica a intervenção dos atores da sociedade civil de forma organizada e constante no processo decisório. Dessa forma, a participação revela uma relação de poder proporcionado pelo Estado, mas que envolve diversos atores “exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais.” (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

A participação no processo de tomada de decisão no Estado apresenta-se como “quem as toma” e “como elas acontecem”. Segundo Teixeira (2001), a tomada de decisão é realizada por um corpo técnico escolhido através de eleição ou ainda cidadão de forma direta ou por meios que possibilitem sua expressão e deliberação.

O autor continua, dizendo que é necessário verificar se a seleção implica apenas na escolha dos decisores, dando-lhes toda liberdade de ação, ou se é mais objetiva e envolve critérios e elementos de decisão, com seus controles e possibilidades de serem retificados pelo povo. Ainda em relação à participação na tomada de decisão, aponta duas correntes teóricas: a “elitista e utilitarista”, defendida por Sartori, Rousseau e Schumpeter, por exemplo, e a “democracia participativa”, defendida por Pateman, Macpherson.

Para o autor, a teoria elitista e utilitarista defende que na política as decisões podem ser tomadas por uma única pessoa ou por várias, mas que estas decisões incidem diretamente sobre todas as pessoas, mesmo as que não estavam envolvidas no processo. Entretanto, os defensores do participacionismo ficam no meio termo em que não se deve nem entregar a decisão à livre escolha dos dirigentes nem abrir a participação de forma a substituir os representantes do Estado pelos cidadãos.

Inspirado nas funções da participação criadas por Pateman (1992) a partir das teorias de Rousseau, Teixeira (2001) defende o papel da educação, do controle e da integração através da experiência da participação política, trazendo assim a percepção de quatro dimensões da participação:

- 1- Participação do processo de tomada de decisão: Corresponde a quem toma as decisões no Estado e de que forma elas acontecem. Nessa perspectiva, o autor discrimina as etapas do processo decisório, a saber, definição do problema, construção dos parâmetros norteadores das ações e das alternativas, escolha da melhor solução, implementação e acompanhamento e em seguida, afirma que é impossível que o cidadão consiga participar efetivamente de todas elas. Sugere então, que sejam priorizadas as etapas em que a participação social seja imprescindível, uma vez que a sociedade civil não pode substituir o Estado, possui recursos humanos, materiais e financeiros, para ser responsabilizado pelos resultados. Finaliza ponderando que apesar da população perder parte do poder decisório, este se converte em debate público das questões, em proposição de alternativas, exigência da prestação de contas e da responsabilização.
- 2- Dimensão educativa e integrativa do processo de participação: A capacitação para a participação política depende da prática ou das experiências pessoais vividas pelos atores. O autor observa que Sartori (1994) afirmou que a informação é importante para o conhecimento, por este nunca se perder, embora seja necessário que haja compreensão, reflexão e inter-relações. E que o aumento do conhecimento não ocorre mediante o aumento da participação e sim o contrário, pois o processo de aprendizagem consistente pode levar ao fortalecimento da participação e da democracia.
- 3- Participação como controle social: Refere-se à participação como um instrumento de controle do Estado pela sociedade e, por isso, de controle social e político, no qual os cidadãos podem definir critérios e parâmetros para nortear as ações produzidas pelos agentes políticos. Dessa forma, o controle social é dividido em duas ferramentas: a primeira corresponde ao *accountability*, e a segunda corresponde à responsabilização, conforme os procedimentos estabelecidos pelas leis e padrões éticos vigentes. Enfim, o exercício do controle social requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, continuamente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros as variáveis técnicas,

as exigências de equidade social, aspectos normativos e total transparência e visibilidade do Estado.

- 4- Dimensão expressivo-simbólica da participação: Refere-se às formas de participação não institucionais e que possuem fim específico e diversificado, a exemplo de protesto, greve de fome, etc. As formas de participação com essa característica não são voltadas para o institucional, mesmo que suas ações venham a ter desdobramentos e impactos nesse campo, uma vez que as demandas se dirigem normalmente ao Estado e ao poder dominante, mas o espaço público, no qual diversos atores aparecem, fazem-se presentes, para serem vistos e ouvidos por todos através da manifestação. “Seus mecanismos e instrumentos são específicos e diversificados, muitos resultantes da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos, indo das formas leves e lúdicas [...] às mais agressivas” (TEIXEIRA, 2001, p. 41).

Teixeira (2001) afirma que no processo decisório é imprescindível o balanceamento entre a participação e a representação, enfatizando que é impossível a participação do cidadão em todas as etapas que o envolvem.

Há que priorizar os momentos em que é estrategicamente indispensável a participação, até porque a sociedade civil não pode substituir o Estado, que deve dispor de agentes capacitados e legitimados para diferentes funções, responsabilizando-se pelos seus resultados. (TEIXEIRA, 2001, p. 36).

Conhecida como a “Lei das Águas”, a lei nº 9.433/97 tem como principais fundamentos a gestão integrada, descentralizada e participativa, tendo como base do sistema de gestão de recursos hídricos os comitês de bacias hidrográficas que são representados por agentes do poder público, da sociedade civil organizada e dos usuários das águas que tomam decisões de forma colegiada, consultiva e deliberativa.

A referida lei dispõe em seu art. 1º, inciso VI que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e deve contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”. Para Jacobi e Fracalanza (2005), apesar do disposto na lei, a gestão de bacias hidrográficas ainda é muito incipiente em vários lugares, dando-se prioridade para criação de instrumentos de gestão.

Essa análise é comungada também por Lanna (2000), que considera que, apesar de a participação ser um princípio básico e legal na gestão dos recursos hídricos no Brasil, esta

ainda se encontra em estágio inicial, carente de estímulos e de mecanismos que favoreçam o seu fortalecimento.

Para Carvalho (1998, p. 1):

Todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

No entanto, Jacobi e Fracalanza (2005) apontam que no caso da lei nº 9.433/97, que tem como princípios a gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, apresenta ambiguidades, pois, por outro lado, supõe certo acesso às informações técnicas por parte de todos os atores. Para eles:

A Lei Nacional nº 9.433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p. 45).

Comparando a análise dos autores, depreende-se que, apesar do processo de tomada de decisão ser aberto à participação, quem detém o poder decisório é o corpo técnico e científico, restando para os demais atores a função de controlar.

Conforme afirma Souza Júnior (2004) a criação desses comitês se configura como marco da participação social na gestão hídrica no Brasil, tendo como inédito o surgimento do comitê de bacia hidrográfica com a participação inclusiva da sociedade.

Esse sistema colegiado implementado no Brasil representa uma possibilidade de adotar a consciência ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Segundo Jacobi (2003) o que se tem observado é que os conselhos estaduais e municipais em que o sistema colegiado foi implantado apresentaram resultados bastante desiguais e com significativas diferenças entre regiões.

Na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões. (JACOBI, 2003, p. 327).

A formatação em colegiado dos comitês de bacias hidrográficas tem o objetivo de promover uma relação mais transparente e aderente entre o governo, usuários e sociedade civil. Segundo Jacobi e Fracalanza (2005), o colegiado pode inibir o abuso do poder e até impedir a

manipulação de interesses pelo executivo, mas isso vai depender da capacidade de organização da sociedade civil.

Jacobi (2003) reforça ainda que a dinâmica do colegiado favorece as relações dentro dos comitês, uma vez que estas relações de poder passarão a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e técnicos, permitindo a integração e o ajuste de suas práticas baseadas na negociação sociotécnica.

Entretanto, se faz necessária uma melhor disseminação de informações como também um maior estímulo à participação social para o desenvolvimento ou fortalecimento de uma consciência ambiental coletiva e, finalmente, para a consolidação da cidadania, conforme ratificam Jacobi e Fracalanza (2005, p. 46):

Mas não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. É importante legitimar e consolidar a gestão participativa com garantia do acesso à informação, pré-condição básica para a institucionalização do controle social e construção de efetiva cidadania.

Concordando com os autores mencionados acima, Abers (2010) também afirma que o maior problema encontrado nos comitês é a falta de capacidade técnica e até mesmo de conhecimento básico sobre recursos hídricos e a gestão destes por parte dos atores participantes. Como agravante, continua expondo que muitos deles não compreendem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, acreditando que a cobrança pelo uso da água seja mais um imposto e desconhecendo a importância do sistema de outorga.

No tocante a essa relação entre agentes políticos e cidadãos, no que se refere ao acompanhamento dos processos decisórios, Teixeira (2001) e Pó e Abrucio (2006) trazem a responsabilização e o *accountability*, que são formas de prestação de contas dos atos derivados do Estado através daqueles que o representam. Essa prestação de contas acontece através de disponibilização de relatórios, da realização de consultas públicas abertas, do acesso às atas com as decisões, entre outras formas, que foram propostas a partir da Reforma do Aparelho de Estado e que visam ampliar os meios de “prestação de contas, a participação dos cidadãos, a explicitação de conflitos de interesses e a responsabilização.” (p. 696 e 697)

A afirmação dos autores pode ser confirmada através da legislação estadual de recursos hídricos que estabeleceu sua própria forma de participação, criando, ao invés de comitês de bacias, as associações de usuários das águas, mesmo já existindo na época o projeto da Lei Federal nº 9433/97. A legislação estadual só foi corrigida no ano de 2005.

Buscado apontar uma das grandes fragilidades encontradas no processo participativo dos comitês de bacias hidrográficas, Jacobi e Fracalanza (2005, p. 47) inferem que:

Em muitos casos, os representantes das prefeituras têm um comportamento pouco proativo e sua participação nos debates quase sempre ocorre a reboque das definições dos órgãos estaduais. A falta de informações é sempre objeto de críticas dos setores da sociedade civil e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação. As críticas também são feitas a muitos membros de órgãos de governo que ainda não superaram sua resistência a uma gestão participativa. Muitos destes atores acumulam informações setoriais e dificultam uma efetiva democratização no acesso a dados, revelando uma combinação de corporativismo e possibilidade de uso comercial. Observa-se também a falta de participação da sociedade civil, assim como a fragilidade de muitos atores que têm muita motivação, mas lhes falta lastro institucional.

Mais uma vez, corroborando com os autores acima, Abers (2010) conclui que a ineficácia da governança participativa dos comitês se dá em decorrência da falta de preparo dos participantes para tomada de decisão, carecendo, assim, de novas políticas que foquem a educação e capacitação dos mesmos. Tal fator é confirmado por Mac-Allister da Silva e Fadul (2007), quando afirmam que “a eficiência e a eficácia do processo decisório participativo parece depender do conhecimento por assim dizer técnico e do comprometimento dos participantes.”.

Assim, fica evidente que um dos maiores desafios dos comitês de bacias hidrográficas é fazer com que esses espaços sejam realmente públicos e abertos à participação e sejam marcados pela discussão, pela negociação e pelo voto, entre a sociedade civil, o poder público e os usuários, legitimando assim o processo decisório. Entretanto, para que esse processo decisório tenha efetividade, este deve estar amparado pela educação orientada para a deliberação pública e que poderá desencadear também em um melhor controle social.

### 3.4 MODELO DE ANÁLISE

Segundo Quivy e Campenhoudt (1992, p. 151), “o modelo de análise é composto por conceitos e hipóteses estreitamente articulados entre si, para em conjunto, formar um quadro de análise coerente”. Tratando dessa forma, este projeto de pesquisa apresenta o seguinte modelo de análise:



Quadro 2 - Modelo de Análise

<b>CONCEITOS</b>	<b>DIMENSÕES</b>	<b>VARIÁVEIS</b>	<b>AUTORES</b>
<b>GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>Descentralização</b>	<b>Coordenação de comitês</b>	<b>Abrúcio (2002), Abers e Jorge (2005), Dagnino (2004), Jacobi (2003)</b>
		<b>Atores envolvidos</b>	
		<b>Capacidade de execução</b>	
		<b>Dificuldades técnicas e financeiras</b>	
		<b>Contexto local - autonomia</b>	
	<b>Participação</b>	<b>Quatro dimensões da participação Teixeira (2001)</b>	<b>Jacobi e Fracalanza (2005), Abers e Keck (2004), Jacobi (2003), Teixeira (2001)</b>
		<b>Requisitos do BID (2005)(pags. 70 e 71)</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

#### 4 METODOLOGIA

A metodologia escolhida para estudar os aspectos potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos para o Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe no Estado da Bahia foi uma pesquisa exploratória e descritiva.

Quanto às fontes de dados, para maior aprofundamento da realidade da gestão de recursos hídricos e dos comitês de bacias, foram utilizadas a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa documental foi realizada através da análise documentos do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional das Águas, da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia e do Comitê da bacia estudada, e demais registros que outros órgãos possuam. Com a bibliografia buscou-se conhecer as diferentes formas de contribuições científicas já realizadas sobre o tema. Por fim, na pesquisa de campo foi feita com a participação da pesquisadora em reuniões do comitê, realizadas no período de março de 2013 a maio de 2014.

A gestão de recursos hídricos através de comitês de bacias hidrográficas legalmente requer a participação de três níveis de atores sociais que atuam como representantes de seus respectivos interesses. O primeiro deles é o representante do poder público, o outro corresponde aos grandes usuários (indústrias, agricultura irrigada, hidrelétrica, empresas de captação, tratamento e distribuição de água etc.) e, por último, os representantes da sociedade civil (ONG, movimentos sociais, igreja etc).

A partir desse entendimento, para dar sequência ao trabalho, os procedimentos de coleta de dados escolhidos ocorreram mediante observação direta, entrevistas semiestruturadas, realizadas com os membros da diretoria e, aplicação de questionários com os demais membros do Comitê da Bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe, independentemente de qual parte interessada ele esteja representando.

As observações durante as plenárias tiveram o objetivo de observar pontos durante o desenvolvimento das reuniões do CBHRNI, como a tomada de decisão, a assiduidade, a participação e a interação entre os membros, que nem sempre são possíveis de identificar em uma pesquisa documental e bibliográfica. As observações foram realizadas durante as quatro reuniões do comitê ocorridas nos meses de março, maio, setembro e novembro de 2013 e maio de 2014, nas quais a pesquisadora permaneceu na posição de observador não participante.

De acordo com o Regimento Interno do Comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe, o colegiado pode ser composto por pessoas físicas e/ou jurídicas de direito público e privado, totalizando 45 (quarenta e cinco) membros, que serão representados paritariamente entre os três segmentos. Desses 45 membros, três são eleitos os dirigentes (presidente, vice-presidente e secretário), sendo um representante de cada segmento.

Os questionários (ver apêndice A) foram dirigidos a todos os membros titulares dos três segmentos do CBHRNI, sendo 10 questionários para o poder público, 14 para os usuários e 12 para a sociedade civil, totalizando trinta e nove questionários, conforme pode ser visto no quadro 5, a seguir:

Quadro 3 - Representantes titulares do CBHRNI

<b>SEGMENTO</b>	<b>QUESTIONARIOS ENVIADOS</b>	<b>QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS</b>
Poder Público	10	9 – 90%
Usuários	14	7 – 50%
Sociedade Civil	12	6 – 50%

Fonte: Elaboração da autora (2013).

Cabe ressaltar que a diferença na quantidade de questionários enviados foi devido às vagas de membros titulares que se encontravam em vacância durante o período de realização da pesquisa, sendo quatro no poder público e duas na sociedade civil.

Inicialmente, os questionários foram enviados por meio de correio eletrônico para que fossem respondidos e devolvidos. Entretanto, em virtude do baixo número de respostas, foi realizado o contato telefônico com cada um dos membros, explicando novamente a importância da pesquisa, solicitando o apoio deles e informando ainda que o questionário seria reenviado por e-mail.

Novamente houve uma pequena resposta por parte dos membros, principalmente daqueles que não participam das reuniões. Durante as reuniões realizadas nos meses de setembro e novembro de 2013 e maio de 2014, a pesquisadora distribuiu os questionários para que estes fossem respondidos pelos membros, mas o índice de devolução foi pequeno, pois a maioria dos presentes já o tinham respondido e outros decidiram levar o questionário para responder em outro momento, não cumprindo com o prometido. Outro ponto limitante foi o fato de a

pesquisadora ter sido convidada a redigir as atas das reuniões, impossibilitando que a mesma tivesse um contato maior com os participantes.

Posteriormente a pesquisadora voltou a entrar em contato telefônico e a reenviar os questionários por correio eletrônico, solicitando a colaboração dos demais membros para o encerramento da pesquisa.

Dessa forma, percebe-se, então, a importância em compreender os métodos descritos no projeto, haja vista que os mesmos são os responsáveis pelo delineamento no que tange ao tratamento dos dados que foram posteriormente pesquisados dentro de um contexto real e dinâmico e que não poderiam fugir da fidelidade em retratar os resultados encontrados.

Primeiramente, dois comitês seriam pesquisados, o do Recôncavo Norte e Inhambupe e o do Rio Paraguaçu. Entretanto, infelizmente não houve muita receptividade e abertura para a realização da pesquisa junto à segunda entidade. O contato era feito exclusivamente através do seu presidente e devido aos feedbacks tardios sobre informações importantes como datas e locais das próximas reuniões, já que esse comitê realiza cada reunião em uma cidade diferente na bacia, listagem dos membros, entre outras.

Esses atrasos se refletiram também na pesquisa, uma vez que seriam necessárias várias participações nas reuniões do comitê, especialmente no ano de 2013 e 2014, quando foram iniciados simultaneamente, nas duas entidades, os trabalhos de elaboração do plano de bacia hidrográfica. Também seria necessário haver tempo hábil para realização das observações durante as plenárias, da aplicação dos questionários e das entrevistas - o que não ocorreu, retardando a pesquisa e se agravando com o encurtamento dos prazos.

Vale ressaltar que as reuniões dos comitês são públicas e abertas a todo cidadão ou instituição interessados nos assuntos relativos à água que serão tratados na pauta, seja nas plenárias, seja nas câmaras técnicas. Mesmo assim, a pesquisadora entrou em contato com os membros do comitê, informando o interesse em participar das reuniões, os objetivos da pesquisa e solicitando a anuência para desenvolver os trabalhos junto a eles e criar uma relação amistosa, porém sem se identificar com nenhum grupo ou pessoa em particular. Dessa forma, a pesquisadora deu continuidade à sua pesquisa utilizando como campo de estudo somente o Comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe, ainda que com limitações.

Apesar das reuniões serem públicas e abertas, a falta de divulgação das atividades desenvolvidas pelos comitês é algo notório. As entidades não possuem site próprio, o que dificulta a disseminação das informações, inclusive sobre as convocatórias das reuniões, que

normalmente são enviadas por e-mail como forma de otimizar a notificação de todos os membros.

Neste trabalho foi inicialmente abordado o cenário dos recursos hídricos no mundo e no Brasil, nas visões da ANA (2012) e de Machado (2003) e também algumas experiências internacionais de gestão das águas discutidas por Ramos (2007), Júnior (2006), Machado (2003), Garcia Júnior (2007) e pela Lei Francesa de gestão de recursos hídricos nº 92-3 (1992).

Em seguida foi estudado o modelo de gestão de recursos hídricos brasileiros, a partir da Lei nº 9.433/97 e sua Política Nacional de Recursos Hídricos e das análises trazidas por Barraqué (2008), Borsoi e Torres (1997), Freitas, Rangel e Dutra (2001), entre outros.

Foram analisados também a implementação das Políticas Estadual de Recursos Hídricos na gestão do Comitê de Bacia no nível nacional até o Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe sob a ótica da descentralização e participação através da Lei Federal nº 9.433/97, da Lei Estadual nº 9.483/2005 e das produções científicas de Jacobi e Novaes (2002), Pereira (2008), Abers e Jorge (2005), Pereira (2008) e Santos e Oliveira (2007).

As pesquisas realizadas no âmbito da descentralização e participação na gestão dos comitês de bacias tiveram como referências as obras de Souza (1996), Abrucio (2002), Jacobi (2003), Abers e Jorge (2005), Teixeira (2001), Quermes (2006), Carvalho (1998), Dagnino (2004), Jacobi e Fracalanza (2005), Guimarães (2002), entre outros. Tais propostas de referências e segmentação de estudo visam garantir o suporte metodológico a este projeto de pesquisa tem como proposta o estudo das potencialidades e desafios na implementação da gestão de recursos hídricos para o comitê de bacias hidrográficas do Recôncavo Norte e Inhambupe.

## 5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para uma melhor compreensão dos dados que foram analisados e serão demonstrados ao longo deste capítulo, é imprescindível a apresentação do objeto de estudo desta pesquisa, que foi realizada junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe.

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte foi criado em 22 de Março de 2006, através do Decreto Estadual nº 9.936/2006, no qual foram definidos também os seguintes limites geográficos: ao Norte, a Bacia Hidrográfica do Rio Inhambupe (que posteriormente seria incluída ao Comitê); ao Oeste, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu; ao Sul, a Baía de Todos os Santos e a Região Hidrográfica do Recôncavo Sul; ao Leste, o Oceano Atlântico, totalizando uma área de 12.331 Km<sup>2</sup>.

No ano de 2007, a Resolução nº 21 do CONERH aprovou a inclusão da bacia hidrográfica do Rio Inhambupe na área de atuação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte, incorporando os quarenta e três municípios que fazem parte total ou parcialmente (acima de 40% do seu território) das bacias dessa região. Entretanto, como o comitê aceita municípios que possuem uma porcentagem menor dos seus territórios incluídos na bacia, esses também farão parte deste trabalho.

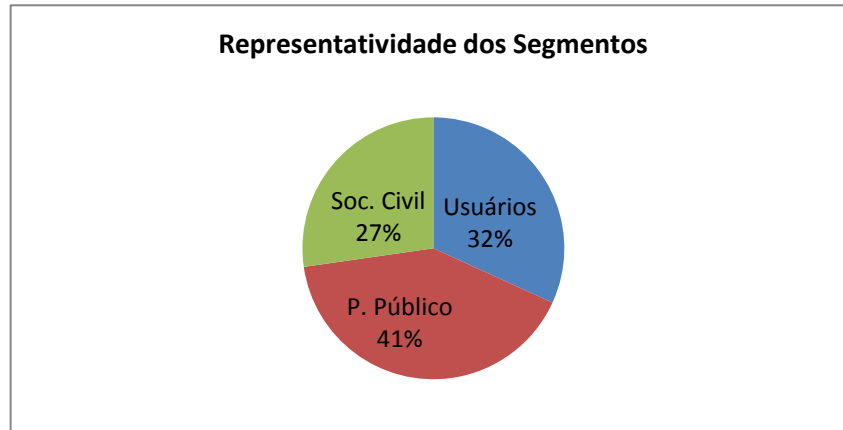
De acordo seu Regimento Interno criado em setembro de 2010 e já incluindo a Bacia do Rio Inhambupe, o comitê seguiu a composição definida pelas leis federal e estadual das águas, a saber: O Poder Público terá membros titulares e suplentes dos três níveis, sendo os titulares: 01 da União representado pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), 03 do Estado sendo o INEMA, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e 11 dos Municípios representados pelas prefeituras de Mata de São João, Camaçari, Pojuca, Entre Rios, Cardeal da Silva, Alagoinhas, São Francisco do Conde, Santanópolis, Serrinha, Santa Bárbara, Santo Amaro.

O CBHRNI possui uma composição bastante diversificada, em que um mesmo segmento pode incluir diversas categorias. O segmento sociedade civil, por exemplo, é extenso e bem heterogêneo, sendo formado por entidades de naturezas distintas, como instituições religiosas, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores rurais, universidades, entre outros, de forma que toda essa variedade torna difícil sua caracterização e classificação.

De acordo com o regimento, o CBHRNI é composto por pessoas físicas e ou jurídicas, de direito público e privado, tendo 45 (quarenta e cinco) membros, quinze para cada segmento,

como forma de manter a equidade numérica para a participação e a tomada de decisão. O resultado com relação à participação dos respondentes na pesquisa foi representado na figura 9 da seguinte maneira:

Figura 9 - Representatividade dos segmentos entrevistados no CBHRN



Fonte: Elaboração da autora (2014).

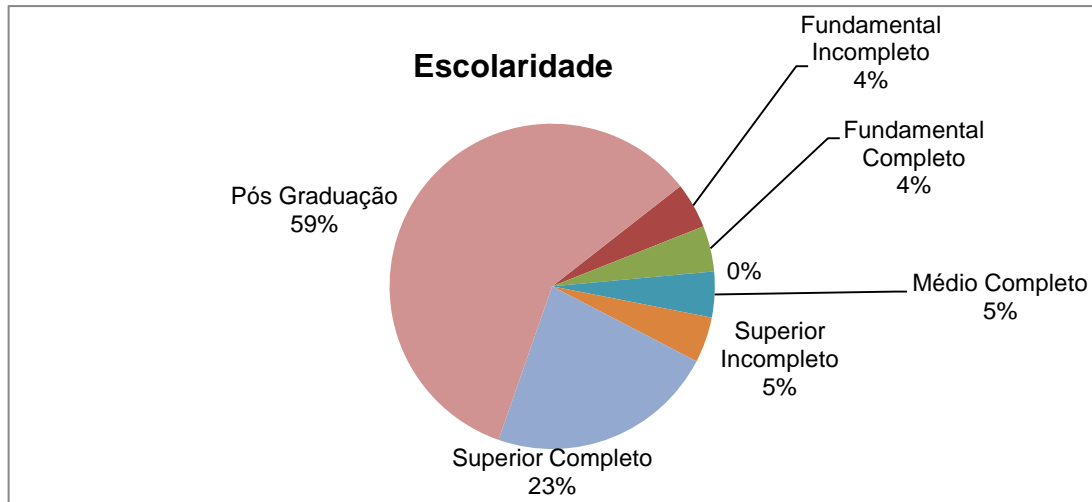
Desse universo, dentro do segmento da sociedade civil as associações comunitárias e ONGS de proteção ambiental representam 33% cada, a indústria e mineração representam 57% do segmento dos usuários e as prefeituras representam 89% do poder público, que, embora tenham interesses diversos e conflitantes, relacionam-se em regime de respeito mútuo mesmo durante as discussões mais polêmicas.

Segundo Abers e Keck (2004) existem duas correntes de pensamento que defendem a governança através de *stakeholders*. A primeira defende que a participação e a descentralização fortalecem a democracia a partir do momento em que as políticas públicas favoreçam os interesses da maior parte da sociedade. A segunda corrente argumenta que a governança por *stakeholders* leva à eficiência uma vez que possibilita a redução de custos, aumenta o nível de compromisso dos membros e evita que determinado grupo se aproprie de informações privilegiadas antes dos demais.

A amostra obtida demonstrou que existe um desequilíbrio com relação à participação de gênero dentro do comitê onde 68% são homens e 32% são mulheres. O segmento que tem maior representatividade feminina é a sociedade civil com 67% e em contrapartida o segmento dos usuários tem apenas 14%, sendo o que tem menos mulheres atuando. Tal quadro pode ser explicado através dos estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2008, sobre a mulher no mercado de trabalho, retratando

que a ocupação masculina em cargos de maior remuneração e maior escolaridade, a exemplo do que acontece no segmento dos usuários e poder público, é maior que a feminina.

Figura 10 - Nível de escolaridade dos membros entrevistados



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Ainda analisando aspectos sociais dos entrevistados, na figura 10 pode-se observar que o nível de escolaridade dos membros do comitê é alto e que a maioria deles possui algum tipo de pós-graduação. Entretanto, o menor nível de escolaridade está presente entre os representantes da sociedade civil e o maior entre os usuários, já que todos os entrevistados desse segmento afirmaram ter nível superior completo ou pós-graduação.

O tempo de permanência dentro da entidade é outro fator importante, pois muitos desses conhecimentos são compartilhados através das reuniões e 51% dos membros entrevistados declararam que estão no comitê entre 3 a 5 anos. Desse total, 55% estão no segmento do poder público. Nota-se ainda que os representantes do poder público são os que participam há menos tempo e somente um deles participou da formação do comitê, tendo se afastado por certo período e retornado em 2014. Tal fato fortalece a ideia da existência de uma relação tempo de atuação *versus* mandato político, fazendo com que nesse segmento haja troca de seus membros ao final de cada eleição.

Um dos principais objetivos do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe (CBHRNI) é o de promover uma gestão descentralizada e participativa da água, envolvendo o governo, a sociedade civil e os usuários, seguindo as diretrizes do sistema de gestão de recursos hídricos, que vem sendo implementado no país, trazendo discussões acerca de assuntos administrativos e, posteriormente, acerca da elaboração do plano de bacia.



Para tanto, esta pesquisa foi realizada com os membros pertencentes aos três segmentos que fazem parte do comitê e apontou que 59% dos entrevistados não fizeram parte do processo de sua formação. Daqueles que fizeram parte da fase inicial do comitê e com cerca de 6 a 9 anos de participação, ou seja, 41% encontram-se no segmento da sociedade civil e totalizam 67% dos entrevistados, seguidos pelos usuários com 14% e, por último o poder público, com 9%.

Ainda sobre o processo de formação do comitê, 59% dos respondentes acreditam que todos os municípios que compõem os diferentes trechos da bacia foram devidamente mobilizados na época. Ainda assim, mesmo a maioria dos entrevistados não tendo feito parte da formação inicial do comitê, 64% deles afirmaram que foram informados sobre as razões que levaram ao processo de criação da entidade.

Apesar de mais de quarenta municípios fazerem parte do comitê e de haver cidades política e economicamente importantes para a região, as reuniões dessa entidade acontecem somente no prédio da Pós-Graduação da Unifacs, no bairro do STIEP, em Salvador. Vale ressaltar que a universidade não é membro do comitê, apesar de ceder espaço para que este, que não tem sede própria, possa realizar seus encontros.

Mesmo com essa dificuldade e seguindo as determinações do regimento interno, a plenária do CBHRNI reuniu-se quatro vezes no ano de 2013, nos meses de março, setembro, outubro e novembro e uma vez no mês de maio de 2014, quando foi encerrada a pesquisa, tendo todas as reuniões ocorrido no mesmo local citado anteriormente.

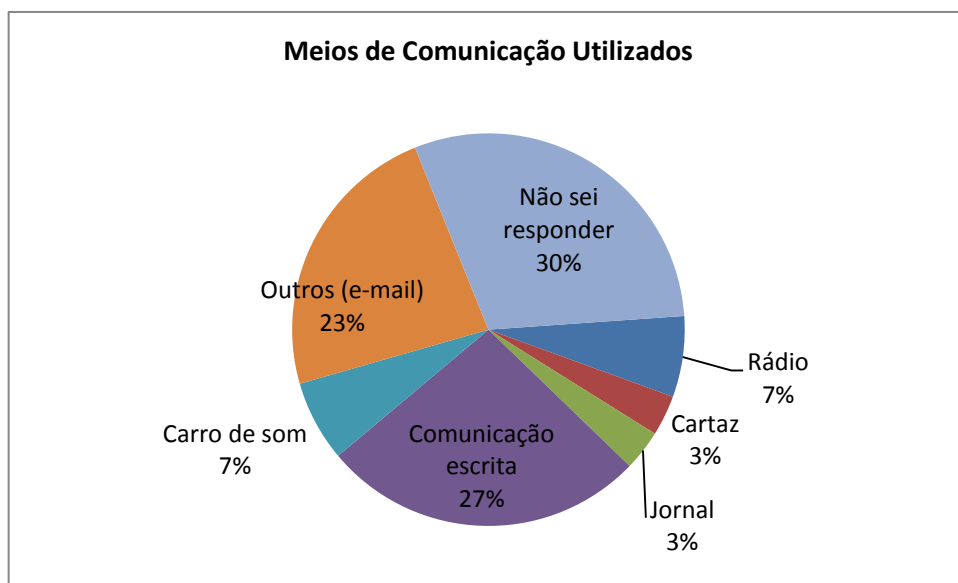
Do mesmo modo como ocorre atualmente, as reuniões eram periódicas e na ocasião, segundo os entrevistados, elas ocorriam nos municípios que fazem parte da bacia, entretanto, a maior parte delas foram centralizadas na cidade de Salvador. Cabe refletir, então, de que forma foi realizado o diagnóstico apontando as principais necessidades, problemas e demandas das demais comunidades que fazem parte da bacia, e ainda, como foi elaborado o planejamento estabelecendo prioridades para ações de mobilização e criação do comitê.

Como parte do escopo do plano de mobilização pertencente ao processo de formação do CBHRNI, foi montada uma estratégia de comunicação com o objetivo de potencializar as ações junto aos diversos segmentos e contribuir para a integração e articulação dos atores sociais nas comunidades da bacia. Embora a maioria não tenha feito parte do início do Comitê, 46% afirmaram que houve boa divulgação da mobilização e 45% não souberam responder. Porém, quando perguntados sobre a abrangência da divulgação, 30% dos

entrevistados não souberam responder, principalmente os membros do poder público, por não terem feito parte do processo.

Os membros que participaram informaram que as formas de divulgação mais utilizadas foram a comunicação escrita, com 27%, e o correio eletrônico, com 23% (especificado na opção “outras” pelos respondentes), podendo-se afirmar que 50% de toda divulgação realizada pelo comitê foi escrita, como pode ser observado na figura 11, a seguir:

Figura 11 - Meios de comunicação utilizados na mobilização da comunidade



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Mesmo sendo importantes as ferramentas de comunicação escrita, sejam elas cartas, malas diretas, correios eletrônicos, panfletos, cartazes, entre outros, normalmente se restringem ao envio de pessoas selecionadas, não conseguindo dessa forma atingir boa parte da população, especialmente no interior do estado, onde o acesso à Internet é limitado às pessoas com maior nível de escolaridade e poder econômico, excluindo assim a participação de uma parcela da população nas discussões durante a formação do comitê.

Outro ponto a ser observado é que a comunicação escrita se torna excludente, tendo em vista a baixa escolaridade da maior parte da população baiana e também o tipo de linguagem que tenha sido utilizada para a convocação das pessoas. Percebe-se, dentro das respostas obtidas, que outros meios de divulgação em massa e, tradicionalmente mais utilizados no interior do estado, por algum motivo não foram ou pouco foram utilizados.

A respeito das fases iniciais de capacitação dos comitês, Jacobi e Fracalanza (2003, p. 334) comentam que “é necessário incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o

papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informativos e educativos”. Sobre o nível da capacitação no processo de formação do comitê, 27% avaliaram como boa, 23% avaliaram como ótima e 32% dos entrevistados não souberam responder. Cabe destacar que o fortalecimento da democracia também perpassa pela capacitação para a participação política e pelos processos de aprendizagem coletiva que deveriam ser práticas constantes em todas as instituições da sociedade e em todos os seus níveis.

No questionamento a respeito do nível de entendimento sobre a legislação de recursos hídricos, 64% avaliaram como “razoável”, 23% como “ótimo” e 9% disseram que entendiam o mínimo. Analisando a pergunta de forma mais detalhada a partir dos segmentos, obtiveram-se os seguintes resultados: o segmento com melhor autoavaliação foi a sociedade civil com 33% dos respondentes afirmando que possuíam um ótimo conhecimento e 67% que o consideravam como razoável. Dos três segmentos, o poder público foi o que menos soube avaliar seu nível de conhecimento, com 22% de respostas “não sei” e os usuários foram os que mais assumiram compreender o mínimo sobre a Lei das Águas, com 14% das respostas.

Contudo, há dúvidas sobre a intensidade e a qualidade da realização dessas atividades, assim como a manutenção das mesmas. Fator reforçado em seguida quando foi perguntado quais teriam sido as principais dificuldades encontradas durante a formação do comitê, obtendo-se como resultados: a falta de entendimento do que é o comitê (24%), mobilização ineficiente (13%) e baixa participação da sociedade civil (13%), respectivamente. Tais respostas levam a crer que ocorreram problemas em fases cruciais da formação da entidade, como a mobilização e a capacitação.

Na opinião do presidente, a formação do comitê aconteceu de forma descentralizada e participativa e considera essa proposta de gestão muito propositiva. Porém considera que esse sistema ainda é muito lento e justifica a sua afirmação dizendo que essa é uma característica do modelo participativo e que trabalha com três segmentos de interesses conflitantes e sem o suporte de capacitação ideal para os membros.

O vice-presidente concorda com essa proposição, assegurando que a formação do comitê foi totalmente descentralizada e participativa realizada através de uma “mobilização boa, intensa e conflitiva”. Continua dizendo que por haver três segmentos e o comitê ser um colegiado de representações, há uma forte tendência para a existência de conflitos, principalmente os políticos e ressalta que seus membros não são especialistas nisso.

Na opinião de Jacobi (2003, p. 332):

A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas dos quais a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço, pois publicizam o conflito e oferecem procedimentos (discussão, negociação e voto) e espaço para que seja tratado de forma legítima.

Um dos reflexos da mobilização pode ser observado na relação dos membros do comitê, pois é possível notar, de maneira geral, que as vagas estão bem distribuídas entre os municípios que compõem a bacia. Contudo, faz-se importante observar também que essa distribuição de vagas *versus* municípios não é homogênea quando relacionadas às cadeiras ocupadas pelos segmentos. Existe uma concentração de vagas nos municípios da região metropolitana de Salvador e que são ocupadas em sua maioria pelos usuários. Em contrapartida, as vagas dos municípios mais distantes da capital, são ocupadas pela sociedade civil organizada e pelo poder público. A centralização das reuniões na cidade de Salvador pode ser um considerável fator de interferência para a presença dos membros desses segmentos nas reuniões plenárias.

Utilizando a relação de membros disponibilizada pelo comitê observou-se que durante todo o ano de 2013 a vaga do representante do poder público federal esteve em aberto sem que o órgão tivesse indicado um membro. O mesmo aconteceu a nível estadual com as cadeiras da SEDUR e SEMA que também permaneceram vagas. Com relação ao poder municipal, a troca de governo ocorrida no referido ano fez com que muitas cidades não indicassem representantes para o comitê tanto nas vagas de titulares como nas de suplentes.

Ainda a respeito do poder público municipal, observou-se que a cidade de Salvador com população de aproximadamente 2,7 milhões de habitantes (IBGE, 2010), até o final do ano de 2013 não tinha nenhum representante no comitê, o que leva a refletir sobre o nível de comprometimento da prefeitura com as questões das águas da cidade. Outro fato observado é que a cidade de Inhambupe, que leva o mesmo nome do principal rio que originou a Bacia do Inhambupe, também não possui cadeira no comitê, o que tem gerado insatisfação por parte da prefeitura da cidade, que já sinalizou interesse em concorrer a uma vaga nas próximas eleições.

Os representantes dos usuários tanto nas vagas de titulares quanto suplentes são grandes organizações detentoras de poder econômico, de produção de conhecimento e tecnologia (o que possibilita sistemas de purificação e reaproveitamento da água utilizada nos respectivos processos produtivos) e nitidamente os maiores consumidores das águas superficiais e subterrâneas das bacias.

Com relação aos usuários ou associação de usuários de águas, estes possuem a seguinte representação:

Quadro 4 - Representantes dos usuários no CBHRNI

<b>USUÁRIOS</b>		
<b>CATEGORIA</b>	<b>ENTIDADE</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
Abastecimento Urbano e Lançamento de Efluentes	Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA)	Salvador
Abastecimento Urbano e Lançamento de Efluentes	CETREL S.A.	Camaçari
Indústria e Mineração	Bahia Speciality Cellulose (BSC)	Camaçari
Indústria e Mineração	BRASKEM S.A.	Camaçari
Indústria e Mineração	Centro das Indústrias de Feira de Santana (CIFS)	Feira de Santana
Indústria e Mineração	Paranapanema S.A.	Dias D'Ávila
Indústria e Mineração	Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC)	Camaçari
Indústria e Mineração	DOW Brasil S.A.	Candeias
Indústria e Mineração	Petrobrás/FAFEN S.A.	Salvador
Indústria e Mineração	Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB)	Salvador
Indústria e Mineração	Associação das Empresas do Centro Industrial de Aratu (PROCIA)	Simões Filho
Turismo, Lazer, Esportes e Usos Não Consuntivos	Pojuca S.A. – TivoliEcoresort Praia do Forte	Mata de São João
Turismo, Lazer, Esportes e Usos Não Consuntivos	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares, Similares de Salvador e Litoral Norte	Salvador
Irrigação e Agropecuária	Copener Florestal Ltda	Alagoinhas
Pesca e Aquicultura	Colônia Z-2	Salvador

Fonte: Elaboração da autora (2013).

Com base no quadro acima, é possível depreender que a maioria dos representantes dos usuários está nas cidades de Salvador (cinco) e Camaçari (quatro) confirmando a força exercida pela capital com relação às demais cidades e do Polo Industrial de Camaçari onde está a maior concentração de indústrias do estado.

Outro ponto a ser observado é com relação à hegemonia da FIEB dentro do comitê, pois além de ter representante próprio, ainda traz consigo instituições que trabalham em parceria com ela como o CIFS do Centro Industrial do Subaé em Feira de Santana, a COFIC do Polo Industrial de Camaçari em Camaçari e Dias D'Ávila e o PROCIA do Centro Industrial de Aratu em Candeias e Simões Filho, correspondendo assim aos três maiores polos industriais do estado e consequentemente aumentando ao poder de articulação dos usuários dentro da entidade.

E por fim, a sociedade civil organizada sendo representada por:

Quadro 5 - Representantes da sociedade civil no CBHRNI

<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
<b>CATEGORIA</b>	<b>ENTIDADE</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
Comunidades Tradicionais	Associação Cultural e Comunitária Afro Terreiro Tombelaze	Camaçari
Entidades de Ensino e Pesquisa	Universidade Estadual da Bahia (UNEB)	Alagoinhas
Entidades de Ensino e Pesquisa	Vago	
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Arborize - Instituto de Defesa, Educação e Incremento Ambiental (AIDEA)	Camaçari
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Irará (STR)	Irará
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Serrinha (SINTRAF)	Serrinha
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Associação de Moradores dos Loteamentos Jardim Verde Vale e Celina Porto	Santo Amaro
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Centro de Desenvolvimento Sócio Comunitário (IDE)	Mata de São João
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Fórum Alagoinhas para o Desenvolvimento Sustentável	Alagoinhas
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações,	Associação Comunitária dos Pequenos Agricultores dos Campos	Amélia Rodrigues

Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs		
Associações Comun., ONGs, Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe,	Cooperativa de Produção dos Jovens do Município de Água Fria	Água Fria
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Associação das Comunidades de Estaleiro, Piaba e Gitáí	Barrocas
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Associação de Proprietários e Moradores do Loteamento Miragem (AMOM)	Lauro de Freitas
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Associação Comunitária da Colônia Campolândia	Biritinga
Associações Comunitárias e Intermunicipais, Federações, Sindicatos, Órgãos de Classe, ONGs e OSCIPs	Associação Comunitária de Moradores do Sobrado	Santanópolis

Fonte: Elaboração da autora (2013).

Nota-se que o quadro referente aos membros da sociedade civil organizada é composto em sua maioria por sindicatos de pequenos produtores rurais e associações comunitárias, o que se repete nas vagas de suplentes e estão distribuídas em várias cidades que fazem parte da bacia.

Diante do que foi dito anteriormente, pode-se dizer que aparentemente o segmento da sociedade civil é a mais enfraquecida dentro do comitê, pois seus membros são provenientes de pequenas organizações de alcance local, têm menor poder econômico, detêm menos conhecimento acadêmico e tecnológico e a maioria precisa deslocar-se mais de 100 km para participar das reuniões.

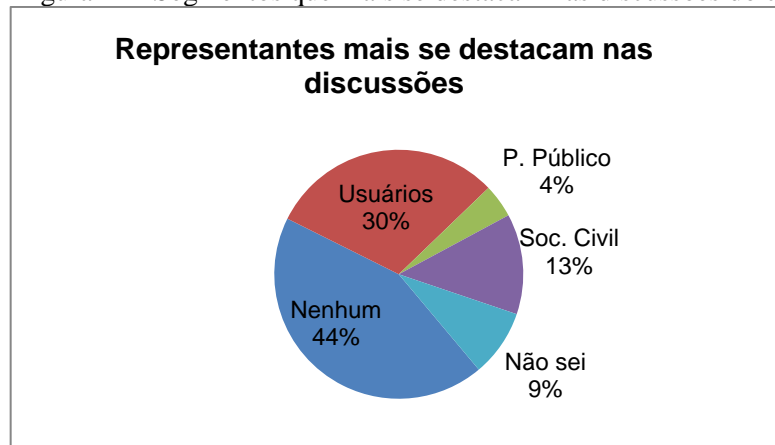
É possível observar também que, dentre as entidades que a compõem esse segmento, somente uma delas pode ser considerada como uma grande instituição, a UNEB – Campus de Alagoinhas, representando a categoria de entidades de ensino e pesquisa cuja uma das cadeiras encontra-se vaga.

A distribuição das vagas por segmento e por localidade é uma forma de favorecer a descentralização e a participação no comitê e nessa perspectiva Abrucio (2002) lembra que esse tipo de gestão tem características variadas a exemplo da autonomia da entidade e dos

atores envolvidos, as formas de participação utilizadas, a liberdade na tomada de decisão e na condução da gestão.

Embora o comitê tenha realizado capacitação com os membros no início de sua formação e realize capacitações periódicas, os entrevistados também responderam que mesmo com as diferenças de caráter técnico, político e econômico nenhum segmento se destaca em relação aos outros nas reuniões, conforme figura 12.

Figura 12 - Segmentos que mais se destacam nas discussões do comitê



Fonte: Elaboração da autora (2014).

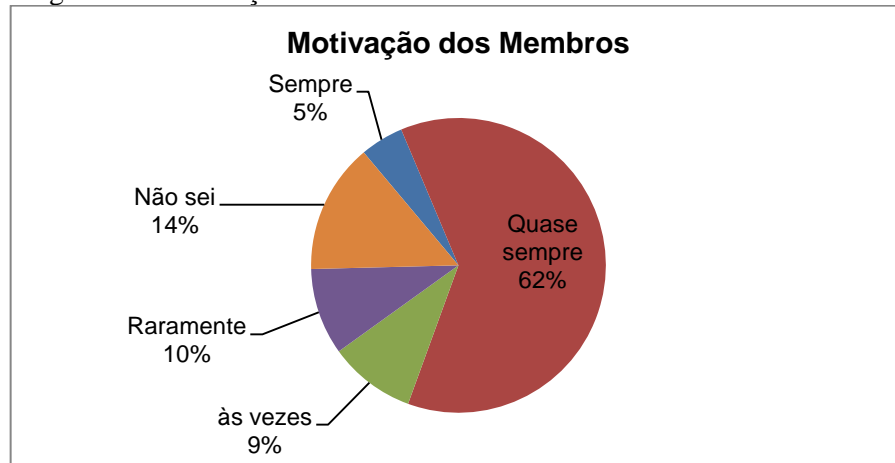
Apesar de 44% dos pesquisados terem considerado que nenhum segmento se destaca, é notória a diferença entre a participação dos usuários diante da sociedade civil, apontada pela pesquisa. A inexpressividade participativa do poder público também foi apontada nas respostas com exceção do representante do INEMA, pois o mesmo quase sempre funciona como membro consultivo, já que é a principal ligação entre o Estado e o comitê.

Nas observações e nas entrevistas realizadas, é possível constatar que, em geral, a sociedade civil é bastante ativa nas discussões do comitê e provavelmente o caráter de destaque relativo aos usuários fique por conta dos argumentos técnico-científicos utilizados por eles nas plenárias.

Cabe salientar que pertencer a uma entidade com um contexto institucional aparentemente frágil pode frequentemente minar a capacidade do comitê de bacia em se tornar um espaço decisório eficaz, desta forma enfraquecendo e desmotivando o grupo. Entretanto, com base nos resultados apontados pela figura 13, não é essa a visão que os entrevistados têm, ao afirmarem que 67% dos membros estão “quase sempre” ou “sempre” motivados.



Figura 13 - Motivação dos membros do comitê



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Porém, é importante inferir que existe certa discrepância entre a avaliação dos membros e a realidade observada nas reuniões, na leitura das atas, através do baixo número de presentes (titulares e suplentes), pelas vagas não ocupadas (principalmente no poder público), pela lentidão nas resoluções de questões deliberadas pelo comitê, pelo domínio das discussões por alguns membros enquanto outros nunca se manifestam.

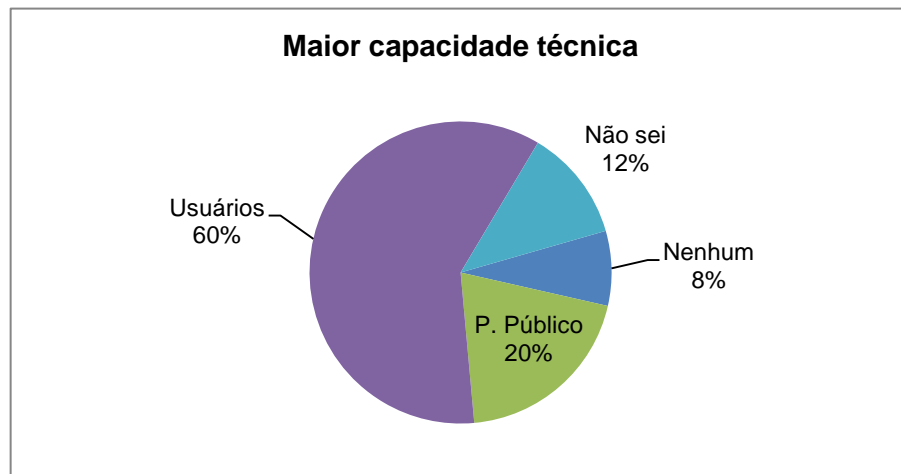
Ainda com relação à motivação dos seus membros, cabe ressaltar que a entidade entrou em recesso em novembro de 2013 e só retornou às suas atividades em maio de 2014, mesmo após o vice-presidente ter enviado uma carta pública por e-mail no final no mês de março a todos os membros, convocando-lhes a se manifestarem a respeito do longo recesso e, segundo o próprio, obtendo poucas devolutivas de apoio.

Mesmo assim, segundo eles, o segmento dos usuários foi avaliado como o mais motivado, talvez, porque representem interesses econômicos e por serem cobrados a apresentar resultados às instituições as quais representam. Verifica-se ainda que muitos deles tenham formação e/ou trabalhem com assuntos relacionados à água, têm despesas pagas pela empresa e tempo disponível para comparecer às reuniões, portanto, tais elementos ainda seriam considerados motivadores.

Com relação à sociedade civil, nota-se que o maior fator motivador seria a ideia de pertencimento e o engajamento junto aos assuntos relacionados à água e aos interesses das comunidades que representam, mas há que se considerar também o interesse político por parte de alguns membros deste segmento.

Conforme apresentado na figura 14 abaixo, 60% dos membros consideram que os usuários são os mais capacitados e geralmente o são, pois representam empresas públicas e privadas e por possuírem cargos importantes nessas organizações, precisam estar profissionalmente qualificados para tal. Apesar dos representantes do poder público ter ficado em segundo lugar, observa-se que a maioria dos seus membros pertence às prefeituras e que por ocuparem cargos comissionados nem sempre é exigida a qualificação necessária para assumir a vaga. O maior nível de qualificação fica geralmente para os funcionários públicos de carreira, e encontram-se frequentemente nas vagas estaduais e federais do comitê.

Figura 14 - Segmento com maior capacidade técnica



Fonte: Elaboração da autora (2014).

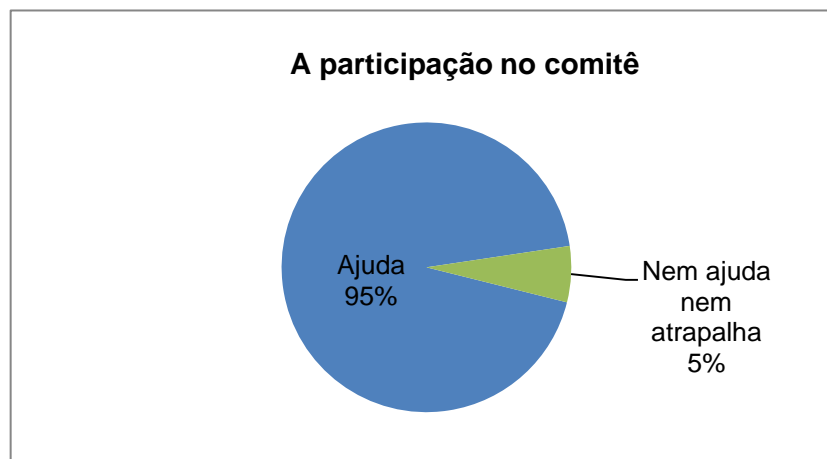
Já a sociedade civil nem foi citada nas respostas, nem mesmo pelos próprios membros do segmento. Nota-se que na sociedade civil existe uma variedade considerável de áreas de interesse, embora na sua maioria seus representantes sejam pessoas de poder aquisitivo e escolaridade menor, demonstrando porém ter um conhecimento empírico sobre a realidade das comunidades das bacias mais elevado que os representantes dos demais segmentos. Daí a importância de o comitê abrir canais de debates entre os participantes para que as experiências, as habilidades e as vivências tenham espaço para diálogos e inter-relações com os conhecimentos técnicos nas futuras tomadas de decisões.

Sobre a necessidade de qualificação técnica nas organizações participativas, Jacobi (2003) critica a legislação de recursos hídricos que, embora abra espaços para a participação da sociedade civil, ao mesmo tempo a limita uma vez que estabelece a necessidade de um conhecimento técnico baseado em informações que na maioria das vezes não estão acessíveis.

A capacitação oferecida pelo comitê tem um papel importante, haja vista que, dentre os principais problemas enfrentados na atualidade, a falta de conhecimento técnico foi um dos mais citados, principalmente pelo segmento da sociedade civil. Outro ponto observado é que, tendo recebido uma avaliação positiva, o percentual de entrevistados que responderam “não sei” às questões internas do comitê, inclusive as que são regidas pela “Lei das Águas”, poderia ter sido menor.

Para Teixeira (2001) os comitês, por serem espaços públicos, tendem a ser mais favoráveis para capacitação e o fortalecimento da dimensão educativa, mas alerta que para haver um melhor aprendizado deve ser estimulado constantemente o pensamento crítico e coletivo das atividades desenvolvidas. Dentro dessa diversidade, os comitês têm como principal finalidade realizar a gestão integrada de recursos hídricos e para tanto se pressupõe a descentralização e a participação. É a visão dos membros com relação a esses elementos que as figuras 15 e 16 representam:

Figura 15 - Gestão participativa no CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

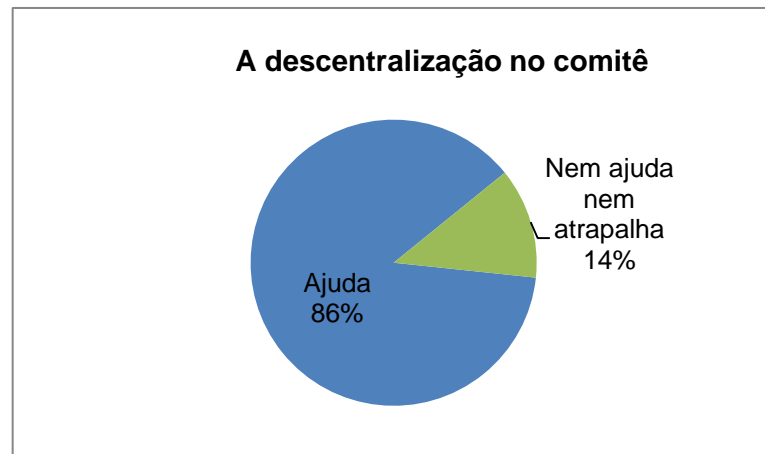
A maioria dos entrevistados considera que a estrutura do comitê voltada para a participação é um fator que contribui para o seu funcionamento, abrindo espaço para o diálogo, para a tomada de decisão de forma colegiada e fortalecendo assim o papel da entidade. Ainda sobre a participação, 5% responderam que ela nem ajuda e nem atrapalha justificando que o fator que irá influenciar nesse processo será o nível de capacitação dos membros envolvidos.

Junto com a gestão participativa vem a gestão descentralizada, que implica na capacidade de ação e sustentabilidade da entidade que, por sua vez, passará a ser a responsável pela execução da gestão, exigindo grande capacidade de diálogo entre os atores públicos e privados envolvidos e também devendo manter-se como coordenação conciliadora das

atividades inerentes ao plano de bacia hidrográfica através dos comitês que fornecerão o espaço legal, institucional e político junto aos territórios aos quais pertencem as bacias hidrográficas.

Essa afirmação se reflete na resposta dos entrevistados com relação à opinião deles no que diz respeito ao favorecimento da gestão descentralizada no comitê, conforme gráfico abaixo:

Figura 16 - Gestão descentralizada no CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Quando perguntados sobre a descentralização dentro do comitê, 86% acreditam que ela contribui para a melhoria e autonomia dos trabalhos da entidade. Entretanto, para 14% a descentralização nem ajuda e nem atrapalha, o que leva a crer que ou esses membros não entendem o real significado dela, ou gostariam que houvesse uma maior intervenção do Estado ou ainda não estão de acordo com a maneira como a descentralização ocorre dentro do comitê.

Dando continuidade ao estudo da descentralização, a frequência da renovação periódica dos membros possui vantagens e desvantagens e tem como um dos fatores a motivação pessoal ou do grupo, questões de renovação de mandatos políticos, maior ou menor engajamento ambiental, interesses diversos, entre outros. Como vantagens podemos destacar que a entrada de novos integrantes poderá trazer consigo novos conhecimentos, ideias, abordagens, experiências e estilos; entretanto, se os índices de rotatividade forem altos e muito frequentes também poderão trazer problemas para a instituição. Esse pensamento é reforçado no trecho da entrevista com o presidente do comitê, a seguir:

*Qualquer conselho, qualquer fórum de debate sempre é importante uma renovação. Mas eu diria que uma renovação de uns 35%, no máximo 40%, é benéfica. Se você sempre ficar no mesmo segmento você não inova, mas ao mesmo tempo se você renovar 90% você perde muito do histórico e perda de carga para conduzir. Então você tem que ter uma base que permanece dando continuidade pelo menos por uns oito ou seis anos, se você renovar 80% a cada quatro anos você perde muito, é muito lento pra você chegar.*

Quando perguntados sobre a renovação periódica dos membros, 60% dos respondentes afirmaram que “sempre” ou “quase sempre” esse processo ocorria dentro do comitê, valor que é bastante superior ao que o presidente do comitê considera ideal. Porém durante o período de realização da pesquisa foi observado que o poder público era o segmento que possuía mais vagas em aberto e até o final do ano de 2013 não havia sido indicado ninguém para ocupá-las, tanto a nível federal, estadual e municipal. Nas últimas reuniões foi possível perceber que alguns membros dos segmentos de usuários e poder público assumiram ou foram substituídos dentro do comitê, como por exemplo, as prefeituras de Lauro de Freitas, de Salvador e de Pojuca e a empresa Paranapanema.

Observou-se também que 41% dos entrevistados afirmaram que estão no comitê desde a sua formação, informação que vai de encontro à frequente renovação afirmada pelos mesmos. O mesmo aconteceu quando foram perguntados sobre a renovação periódica da diretoria, quando 50% responderam que “sempre” ou “quase sempre” os membros da diretoria são renovados.

Entretanto, no mês de março de 2013 foi realizada uma eleição para a escolha da nova diretoria e na ocasião só houve uma chapa opositora concorrendo contra a chapa da situação que buscava reeleição. A derrota foi sumária e inclusive dos três membros que concorriam na chapa de oposição apenas o candidato que disputava o cargo de presidente votou nela. A assertiva anterior é reafirmada na fala do atual presidente do comitê:

*Aqui não tem muito candidato também, porque pra você exercer essa função você precisa ter alguma qualificação técnica, algum suporte, e tem muito conflito pra você gerir e às vezes não tem muita gente à disposição pra fazer, então os eleitos votaram neles mesmos.*

Outro fator de contradição é que na entrevista com o presidente e o vice-presidente do comitê ambos afirmaram que se revezam nos cargos da diretoria desde a formação do mesmo por não aparecerem chapas para concorrer e quando isso acontece os demais membros decidem em votação pela permanência deles à frente da entidade. Conforme trechos das entrevistas do presidente e vice, respectivamente, quando perguntados sobre quantas vezes já fizeram parte da diretoria:

*Cinco. Desde o começo. Agora sou presidente.*

*Acho que depois da primeira eleição, já posso dizer que sou vitalício. Não gosto disso, fui contra sempre...*

Quando perguntados sobre de que maneira a renovação dos membros e também da diretoria trariam benefícios ao comitê o vice-presidente respondeu da seguinte forma:

*É uma pergunta complicada de responder porque, embora a gente milite na área há aproximadamente 20 anos, o comitê de bacia ainda é uma coisa considerada nova... Você vai para uma reunião no interior e pergunta numa plateia numerosa quantas pessoas conhecem o comitê e você pode esperar qualquer resposta, menos algo relacionado com a água... as pessoas não estão preparadas...*

O presidente do comitê emitiu a seguinte opinião:

*Se você for pegar e fizer uma análise nesses 10 anos, o que ocorre é que cinco ou seis foram só discussões administrativas de entendimento e pouco se produziu [...] Até acabar esse plano, eles não devem querer que seja alterado porque isso é uma coisa que a gente vem construindo há muito tempo – termina o plano e depois a gente discute..*

Diante disso, é possível depreender que de acordo a diretoria do comitê, a renovação de membros neste momento de elaboração do plano de bacia não seria tão benéfica haja vista que o grupo que lá se encontra vem trabalhando para a construção desse projeto há algum tempo e a troca desse pessoal iria atrasar ainda mais o andamento dos trabalhos.

Ao serem questionados sobre a motivação para assumir o cargo de membro de diretoria, ambos disseram que foram indicados pelo conhecimento e participação para que defendessem os interesses dos segmentos aos quais fazem parte.

Entendendo que a motivação e a ideia de pertencimento são nutridas entre outras coisas, pela identificação de valores e objetivos compartilhados, pela integração, diálogo e valorização da comunicação é que os entrevistados apontaram algumas características essenciais para ser integrante de um comitê de bacia. Segundo eles, essas características seriam a experiência em gestão de recursos hídricos (32%), inserção na comunidade (32%) e conhecimento técnico (23%). Essas premissas, que reúnem caracteres humanos, sociais, políticos e técnicos, inicialmente individuais e depois na formação do grupo, têm um impacto determinante no processo de transformação institucional do comitê e também da gestão de recursos hídricos dentro desta bacia.

Somado a isso, existem outros aspectos que fazem com que a proposta da gestão integrada, participativa e descentralizada da água se constitua em um processo complexo e de longo

prazo, no qual a situação da bacia e todo o contexto que envolve as políticas de recursos hídricos podem influenciar bastante no papel e no desempenho do comitê. Um exemplo disso são as relações existentes entre a instituição e as demais entidades que interagem ou deveriam dar suporte para a manutenção das atividades do comitê

Assim, por saber que esse comitê não possui plano de bacias totalmente constituído e por também não ter agência de águas em funcionamento se faz importante saber qual a relação dele com as entidades, especialmente as governamentais. Para tanto, no que se refere à frequência com que o comitê se relaciona com os órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, obteve-se o seguinte resultado: 36% dos membros entrevistados afirmaram não saber a constância desse relacionamento; 23% responderam não saber “às vezes”; 18% disseram que “raramente” isso acontecia.

No que tange à efetiva participação da ANA na execução dos trabalhos do comitê, 39% dos respondentes afirmaram desconhecer sobre o assunto, 22% disseram que a Agência nunca se envolveu e 17% informaram que “às vezes” o órgão participava.

Ao serem perguntados a respeito do posicionamento do governo com relação às decisões do comitê, 36% não souberam informar qual era a postura adotada e 36% afirmaram que às vezes o governo ignorava as deliberações do comitê e tomava suas próprias decisões. Quando perguntados sobre alguns aspectos estruturais do comitê, tais como: a relação da entidade com as instituições do sistema nacional de recursos hídricos, a participação da ANA, o posicionamento do governo com relação às decisões do comitê e se a entidade recebe recursos de outras instituições além do estado, a maioria dos entrevistados não soube responder.

Cabe aí analisar se as razões de tamanho desconhecimento permeiam sobre a ideia de que a participação do poder público é incipiente com relação às questões voltadas aos comitês, se as relações comitê *versus* governo ocorrem somente no nível de diretoria e de forma não tão transparente para os demais, como foi justificado por alguns entrevistados ou se é a falta de engajamento e pertencimento dos membros que comprometem sua participação junto ao comitê.

Neste aspecto, Abrúcio (1997) reforça que a descentralização administrativa foi importante, pois tinha como um dos objetivos aumentar a autonomia das agências e dos departamentos e que para ambos também haviam sido criados objetivos os quais deveriam ser cumpridos e que o cumprimento destes estava sob o controle do Poder Central.

Tendo como um dos principais fatores a falta de recursos financeiros, a cobrança pelo uso da água é a aplicação do princípio do usuário pagador e poluidor. Por exemplo, as indústrias, companhias de saneamento e de geração hidrelétrica que pagam pelo montante de água que captam dos corpos d'água, que consomem no processo produtivo e que usam para diluição de efluentes. Dentro desse contexto, a capacidade de cobrança pelo uso da água através do comitê depende muito das ações do governo como a definição do valor que será cobrado pelo uso da água, que só é possível depois de o órgão estadual responsável ter implementado o sistema de outorga da água, que é a autorização de uso da água pelo poder público e que na Bahia, como na maioria dos estados, ainda é bastante precário.

O comitê ainda não possui uma Secretaria Executiva estabelecida pelo INEMA, que é o órgão responsável pela formação dela já que o CBRHNI também não possui ainda Agência de Águas da Bacia. Tendo como principais funções prestar apoio administrativo, operacional, técnico e financeiro ao CBRHNI, a não existência dela torna mais lenta e burocrática a execução das atividades do comitê.

Durante as reuniões por diversas vezes a inexistência de uma Secretaria Executiva foi citada pelos membros da diretoria em diferentes situações; relativas às dificuldades em realizar o ressarcimento das despesas de passagens e alimentação dos membros de outras cidades (principalmente os do segmento da sociedade civil), a organização de calendários e documentos, de realização de registros e até mesmo a redação da ata.

Sendo assim, quando perguntados sobre quem deveria pagar pelo uso da água, 39% responderam que deveriam ser todos aqueles que captassem e consumissem o recurso hídrico; 21% afirmaram que deveriam ser todos os que poluíssem; 13% acreditam que a indústria é quem deveria pagar. Na opinião de 50% dos usuários, a água deve ser paga por todos aqueles que a captarem e para 25% a água deve ser paga pelos que poluírem; já na sociedade civil 34% seus membros entrevistados acham que os pagadores devem ser todos aqueles que poluem e para 33% devem ser pagadores todos aqueles que captarem e consumirem. Quanto ao segmento do poder público, esse foi o que teve mais respostas diferentes, mas 31% defendem que os consumidores que captam a água devem pagar e 13% acham que cada uma dessas classes deve pagar: poluidores, a agricultura de grande e médio porte e outros que não foram especificados.

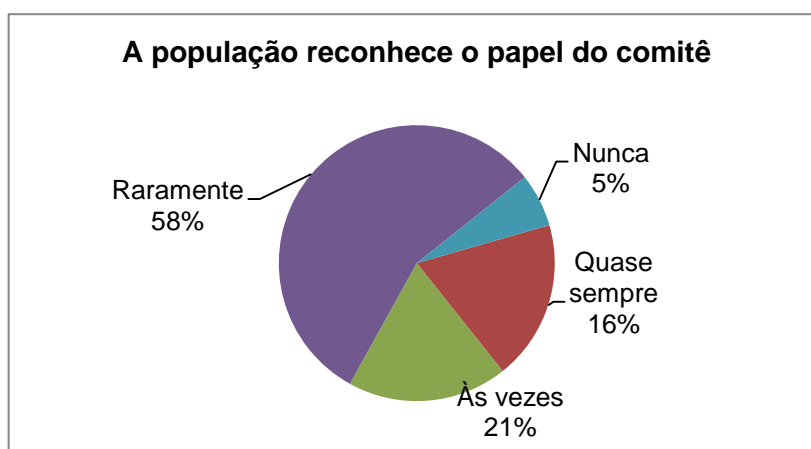
Neste aspecto, Abrúcio (1997) reforça que a descentralização administrativa foi importante, pois tinha como um dos objetivos aumentar a autonomia das agências e dos departamentos e



que para ambos também haviam sido criados objetivos os quais deveriam ser cumpridos e que o cumprimento destes estava sob o controle do Poder Central.

Para Teixeira (2001) existe uma diferença entre a participação política e o poder político (autoridade e Estado), e julga que existe uma relação na qual os atores, fazendo-se valer de recursos disponíveis no espaço público, legitimam seus interesses, aspirações e valor através da construção de suas identidades com todos os seus direitos e obrigações.

Figura 17 - Reconhecimento do papel do CBHRNI pela população da bacia



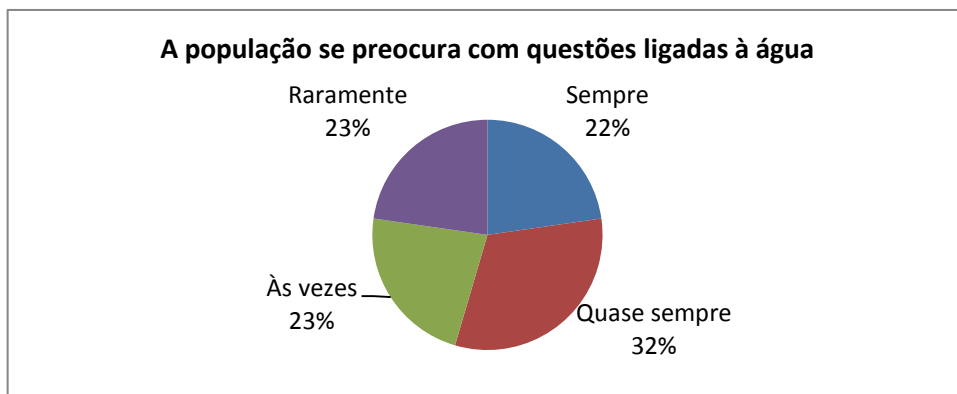
Fonte: Elaboração da autora (2014).

Nas respostas anteriores muitos membros aparentavam desconhecer informações importantes sobre a entidade, reconhecendo que um dos maiores problemas é a falta de entendimento do que é um comitê de bacia hidrográfica além da baixa participação da sociedade e tais respostas aparecem como reflexo dessa realidade apresentada pela figura 17, em que 58% dos membros responderam “raramente” e 5% “nunca” ao serem questionados se a população reconhecia o papel do comitê.

Tais resultados reforçam o sentimento de deficiência na mobilização, divulgação e interação com as comunidades da bacia. É possível acreditar que a população desconheça não só papel como também a existência do comitê, como aconteceu durante uma reunião quando o presidente de uma OSCIP chamada do município de Lauro de Freitas (Vilas do Atlântico), que foi convidado por um membro da diretoria, também representante da sociedade civil, e na plenária declarou publicamente não saber do que se tratava a pauta do encontro e que desconhecia o comitê e o papel dele.

Faz-se importante ressaltar que tal resposta foi ratificada pela da sociedade civil, que teve o maior número de respostas “raramente”, tendo em vista que esse segmento é o que aparentemente está mais próximo da população. Desse modo, pode-se afirmar que o comitê não possui um plano de comunicação institucional, que serviria como importante ferramenta estratégica para tornar públicas as definições, políticas, objetivos, atividades e deliberações.

Figura 18 - Preocupação da população com questões ligadas á água

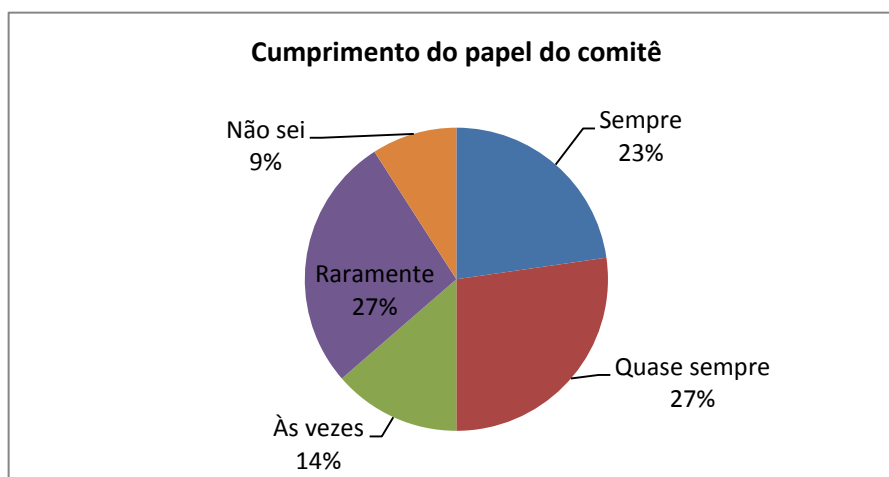


Fonte: Elaboração da autora (2014).

De acordo a figura 18, os respondentes declararam que a população quase sempre se preocupa com as questões relativas à água, embora raramente se manifestem cobrando ações mais efetivas do comitê. Acredita-se que essas manifestações são levadas primeiramente às entidades dos diversos segmentos que pertencem ao comitê, principalmente as ligadas à sociedade civil e, só então seriam levadas para a plenária. Um exemplo disso foi uma denúncia realizada pela população da cidade de Camaçari junto à ONG membro, que por sua vez levou o manifesto para o comitê, acionando a prefeitura do município, a Embasa e o INEMA, que também são membros.

Em relação ao cenário exposto acima, os autores Jacobi e Fracalanza (2005) inferem que boa parte da população não utiliza porque não conhece os instrumentos de participação e não é estimulada a usar, embora seja imprescindível que ela faça parte do processo. Afirmam ainda que as pessoas em sua maioria não sabem nem que as audiências públicas são abertas e que elas podem participar.

Figura 19 - O CBHRNI e o cumprimento do seu papel



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Ainda dentro desse contexto, de acordo a figura 19, a opinião dos membros entrevistados sobre o cumprimento do papel do comitê é bastante dividida, pois 27% afirmaram que “quase sempre”, enquanto para 27% “raramente” e para 23% “sempre” esse papel é cumprido. Entretanto, cabe observar que, apesar da visão otimista dos membros com relação às ações do comitê, ele apresenta muitos problemas que ainda não foram sanados.

As opiniões também divergem no nível da diretoria como em relação aos demais membros, o que é possível perceber nas seguintes respostas:

*Não, eu acho que ela tá plantando, vai plantar em cinco anos pra colher, mas não vai levar mais 10 anos.*

*Sim, totalmente. Em colapsos de momentos mínimos, não, mas no geral sim.*

A partir do questionamento anterior, foi perguntado à diretoria qual era a forma de avaliação utilizada por eles para avaliarem a efetividade das ações do comitê, e foi demonstrado que não existem parâmetros ou indicadores claros.

*Vocês estão aqui há sete anos, o que de fato vocês construíram? Nada! O que de fato vocês modificaram vocês implementaram? Nada! Porque cada segmento fez suas modificações, mas não de forma integrada, não de forma participativa. É ficção, é brincar de fazer reunião. O plano vai ser o elemento integrador, por isso digo que não existe comitê sem plano.*

Diante disso, pode-se depreender que na visão de um dos membros da diretoria não existem parâmetros nem indicadores para a avaliação porque o comitê ainda não tem nada de concreto a ser avaliado e que isso só será possível após a implementação do plano e da cobrança pelo uso da água.

*Você vê o resultado quando você se encontra com outro comitê de outro lugar do Brasil. Nós estamos abaixo de Fortaleza do Ceará, mas estamos muito a frente da Argentina, embora eu seja suspeito de falar. Nós temos leis dentro da legislação que são muito avançadas e a gente faz tudo para colocá-las em prática... Nunca me preocupei com isso, e também a função do comitê é apresentar e contar suas boas experiências para outras pessoas, esse é o ponto fundamental do encontro... Mas as experiências bem sucedidas sempre foram no conflito, não sei por quê...*

De acordo com o segundo membro, a forma de avaliação é feita comparando aos outros comitês, o que parece ser bastante subjetivo, haja vista que cada bacia e suas respectivas entidades possuem especificidades intrínsecas às características delas e de cada ator e segmento envolvido.

É possível perceber nas respostas do presidente e vice-presidente, respectivamente, que não há uma forma de articulação definida entre o comitê e as comunidades da bacia com finalidade de estreitar as relações entre eles, conforme opinião a seguir:

*Não posso te dizer a respeito de tudo, sobre os outros municípios que também participam. O que diz respeito a mim particularmente, eu discuto muito dentro do meu município, tanto sendo governo como sociedade civil.*

*Como isso é um fórum público, as comunidades podem vir aqui e colocar suas coisas, e o comitê é, em primeira instância, quem arbitra os conflitos pelo uso da água... Então a participação vai depender da qualidade e da liderança que os membros daqui têm nas suas regiões e com sua representatividade.*

Em continuidade aos assuntos relativos à divulgação das atividades do comitê para a população, a diretoria afirmou que eles tentam fazer a divulgação dessas ações através das redes sociais, de correio eletrônico, de reuniões com as organizações, entre outros. Falaram também do papel do governo nessa divulgação, como é possível ler em seguida:

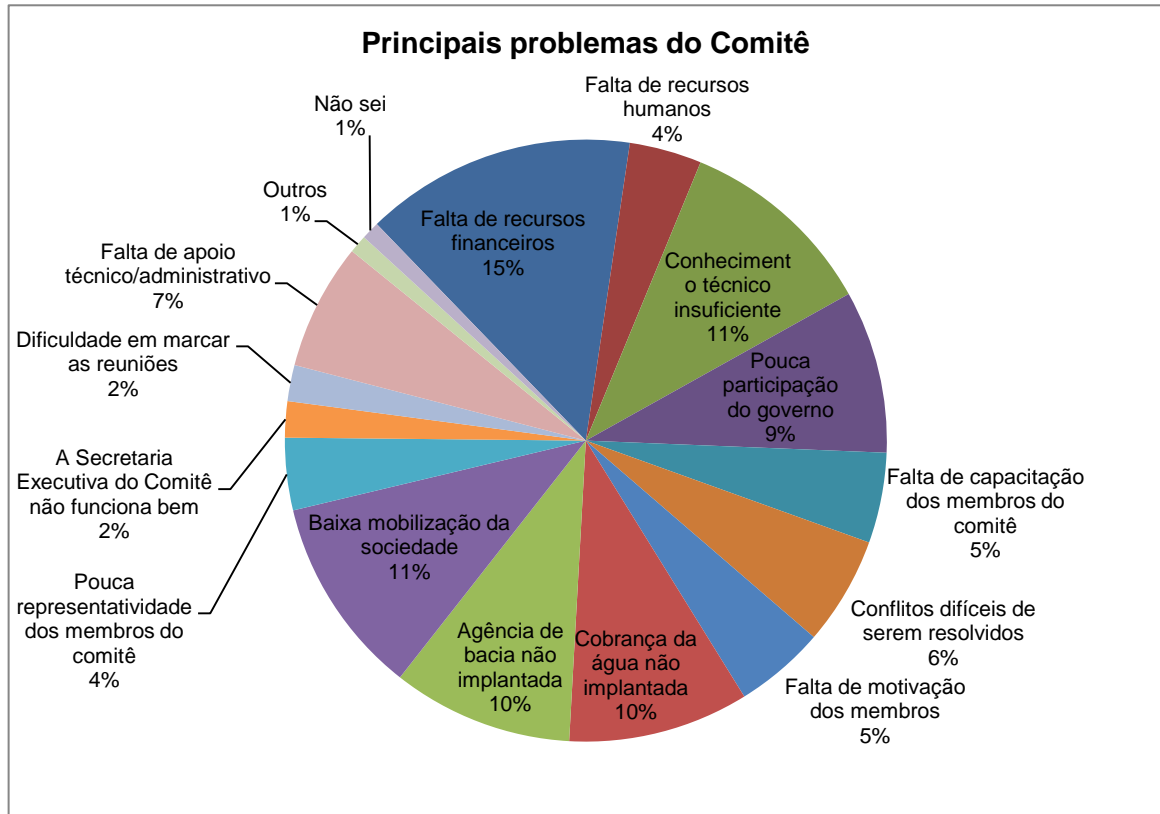
*O comitê não tem recurso, no dia que nós tivermos a cobrança implantada, aí teremos recurso para fazer isso, para fazer a gestão... Então hoje como não temos isso, quem faz isso é o INEMA, mas o próprio sistema do INEMA está se organizando. E você sabe que é falho, e nessa briga política foi deletado, alguém deletou as informações, perderam o sistema todo... foi má fé mesmo. Como não temos recurso, falta a nós um braço de comunicação institucional, essa é a uma deficiência do nosso comitê desde que iniciou.*

*Existe um dilema a partir disso aí que é responsabilidade do governo do Estado. Os comitês tem como secretaria executiva órgão do Governo do Estado, e a secretaria executiva tem a obrigação de financiar e nos dar uma secretária e alimentar o comitê... O recôncavo norte nunca teve uma secretaria executiva forte para alimentar essa informação que você está perguntando.*

A falta de recursos financeiros foi apontada como o principal problema dentro do comitê, pois o mesmo apenas recebe o reembolso das despesas através do INEMA, órgão do governo do

Estado, não tendo outra fonte de recurso nem como gerar recurso por ainda não haver agência de bacia implantada, como pode ser verificado na figura 20 abaixo:

Figura 20 - Principais problemas do CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Para os entrevistados, o segundo maior problema enfrentado é a baixa mobilização da sociedade, que por sua vez desconhece o papel do comitê. Para eles, a sociedade também não se mobiliza de uma maneira geral com relação às questões voltadas à água, talvez por achar que esse papel seja do governo ou por acomodação por não termos a prática da participação enraizada na sociedade brasileira e também pelo fato de o país ter abundância em recursos hídricos e ainda prevalecer a cultura de que a água do planeta é infinita.

Como forma de tentar amenizar os problemas de comunicação institucional, em 2014 a SEMA designou temporariamente ao comitê uma funcionária da Coordenação de Interação Social (CODIS) para que essa redigisse as atas e alimentasse junto ao site do INEMA as informações sobre as atividades desenvolvidas. Isso aconteceu pelo fato de a secretária executiva da diretoria do comitê estar afastada por motivo de saúde desde meados do ano de 2013 e por a entidade não possuir uma secretária executiva instituída pelo Estado.

Sobre esse posicionamento da sociedade com relação aos assuntos relativos às bacias hidrográficas, Jacobi (2003, p. 332-33) infere que:

Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e frequente apatia da população quanto à participação é generalizada, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito nos políticos e nas instituições.

A ausência da agência de bacia e também a não implantação da cobrança pelo uso da água ficaram juntas na terceira posição, problemas que recaem na autonomia e saúde financeira do comitê. O modelo de gestão descentralizada torna-se vulnerável a partir do momento que a entidade integra os segmentos dentro da entidade, abre para a tomada de decisão participativa e não tem como executá-las por não ter recursos financeiros, precisando, assim, recorrer ao Estado para que este decida por financiar ou não as deliberações do comitê.

De acordo Abers (2010), pode-se considerar uma falha que os instrumentos legais não disponha de dispositivos que obriguem os governos estaduais e federal a investir a área de recursos hídricos e apoiar e respeitar as deliberações dos comitês de bacias. E finaliza dizendo que “em quase todos os lugares, quem participa de comitês de bacia reclama da falta de apoio estatal para suas decisões” (ABERS, 2010, p. 25).

Para os representantes do poder público, os principais problemas foram a falta de recursos financeiros, o conhecimento técnico insuficiente dos membros, a baixa mobilização da sociedade civil e até mesmo a pouca participação do governo. Apesar de ter gestão descentralizada, a falta de recursos financeiros torna o comitê inoperante e sua tomada de decisão frequentemente recai na dependência financeira ao governo do Estado. Um exemplo disso tem sido a elaboração do plano da bacia, cuja licitação foi aberta, o serviço encomendado e pago pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e discutido pelo comitê durante todo o ano de 2013. O comitê não interveio no processo de contratação do consórcio ganhador do certame formado por empresas do Ceará e chamado de IBIKL. O consórcio não conhecia a rede hidrográfica da Bahia, não tinha acesso aos dados primários sobre os estudos geológicos e hidrológicos da bacia e não cumpriu os prazos do cronograma acordados com o governo e com a entidade. Apresentou ao INEMA relatórios de baixa qualidade técnica que foram rejeitados pelo órgão e no final de 2013. O consórcio entrou em litígio, interrompendo a elaboração das etapas do piloto do plano de bacia e conseqüentemente atrasando, sem previsão de retorno, mais um cronograma elaborado pelo comitê.

Além do reembolso de despesas que recebe do governo, a entidade também não possui outra fonte de recursos vinda de terceiros. Durante a entrevista com a diretoria, foi informado que o segmento do usuário se propôs por diversas vezes a bancar as despesas do comitê, realizar o reembolso das despesas de viagem dos membros e até mesmo pagar pelo plano de bacias. Entretanto, segundo ele, a sociedade civil se recusa por questões de princípios e o governo não permite por causa do posicionamento da sociedade e também porque não teria como prestar contas dessas despesas.

*É muito mais fácil porque o segmento usuário tem mais recurso, a sociedade civil não tem recurso para vir, e quando você paga, o segmento te olha meio desconfiado, você se sente meio comprado, então como resolve isso?*

*...enquanto não temos recursos a gente não roda, o Estado está com o orçamento fechado, só começa em março, então a indústria paga para a reunião acontecer. Eu já tive muita dificuldade com o Estado porque ele não permitia que eu pagasse, eu estava comprando o comitê.*

No início de 2014, uma das empresas assumiu majoritariamente os trabalhos e um novo cronograma foi estipulado junto à SEMA e ao INEMA para que fosse dada continuidade ao processo de elaboração e execução das oficinas de diagnóstico e das consultas públicas nos municípios da bacia, dos relatórios de análise e finalmente a construção do plano de bacia do comitê.

É interessante ressaltar que o próprio poder público reconhece a ausência desse segmento, o que acontece em todas as esferas, principalmente nos níveis estadual e federal. Contudo, na primeira reunião do ano de 2014, houve um número considerável de participantes, levando a crer que as eleições do mês de outubro tenham influenciado a presença dessas prefeituras nesse importante espaço de debates.

Para os representantes da sociedade civil, o principal problema encontra-se na baixa mobilização da sociedade, seguidos de conhecimento técnico insuficiente e a falta de recursos financeiros. Observa-se que os dois últimos problemas apontados estão relacionados às próprias carências existentes nesse segmento.

E finalmente, de acordo os usuários, os principais problemas são a falta de recursos financeiros, a agência de bacia e a cobrança da água não implementadas. São três fatores que estão interligados, pois a criação da agência possibilita a cobrança da água e consequentemente a autonomia e manutenção financeira do comitê. Dentro da entidade, os usuários demonstram ter mais objetividade nas discussões e tomadas de decisão, talvez por conta da vivência diária nas organizações que representam ou por conta da maior capacidade

técnica e a falta de recursos contribui para a morosidade com que as ações são definidas no comitê.

Em concordância com a análise anterior, as autoras Pereira e Formiga-Johnsson (2004) acreditam que a gestão descentralizada dos recursos hídricos no Brasil só estará de fato realizada e fortalecida quando as agências de bacias forem criadas:

Estas deverão se constituir na prática em instituições executivas, ágeis e flexíveis para dar suporte técnico, administrativo e financeiro às deliberações dos comitês de bacia. Salienta-se que a criação de tais agências está estreitamente vinculada à implantação da cobrança pelo uso da água - instrumento, que no Brasil, encontra-se em fase inicial de implantação. (PEREIRA; FORMIGA-JOHNSSON, p. 16, 2004).

Em sequência, Abers e Jorge (2005) completam a afirmação acima ressaltando que as agências seriam as responsáveis pelo suporte técnico e administrativo para a tomada de decisão. Além disso, executariam os projetos e fariam as cobranças da água que é o principal meio de geração de recursos para a obtenção da sustentabilidade e autonomia do comitê atendendo a proposta do sistema descentralizado e participativo.

Na opinião da diretoria os problemas apresentados pela entidade são os seguintes:

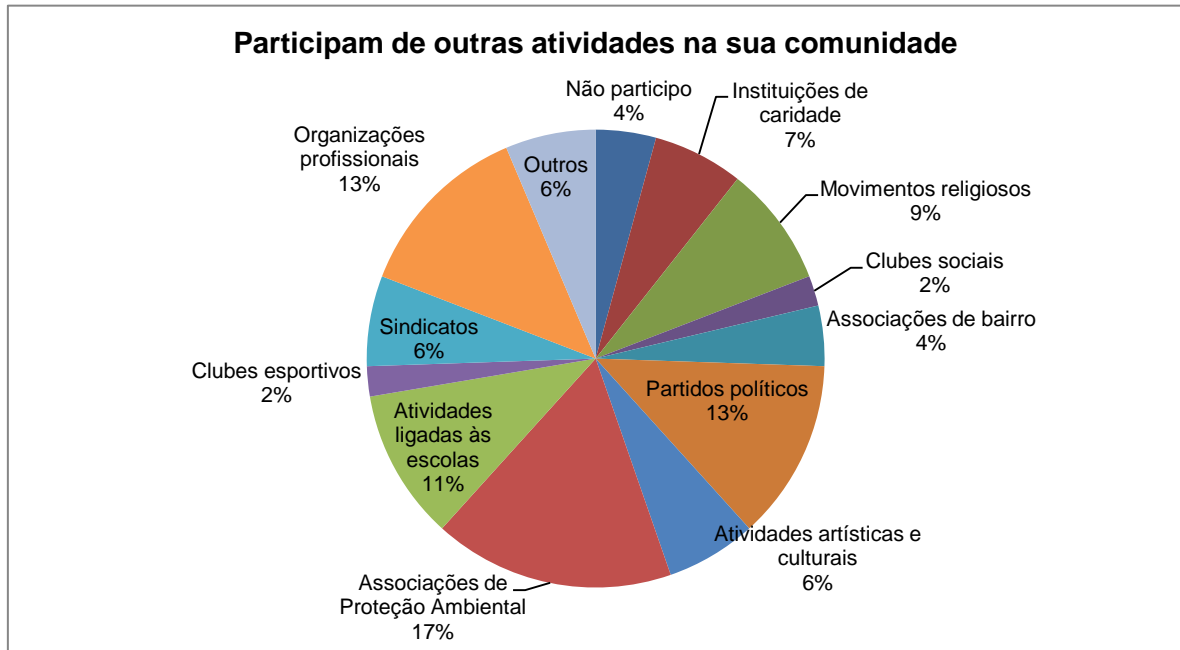
*Os principais problemas são frequência, manter uma capacitação mínima, que você possa conversar, porque tem muita gente que pega esse documento e não entende. E também há toda a parte de recursos, enquanto não temos recursos a gente não roda, o Estado está com o orçamento fechado, só começa em março, então a indústria paga para a reunião acontecer.*

*Particularmente, nenhum, mas nós estamos desde 2007 muito presos com a questão do plano. E o diretor prometia o plano em 2007 e não saiu até hoje, e hoje com a licitação em andamento e empresas já trabalhando, você presenciou como é a situação.*

Diante do exposto é possível perceber que assim como aconteceu com o poder público e a sociedade civil, os usuários e a diretoria também identificou como principais problemas que são a falta de capacitação, a falta de recursos e a pouca participação do estado.



Figura 21 - Atividades que os membros do CBHRNI participam em suas comunidades



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Como é possível observar na figura 21, a maior parte dos membros do comitê estabelece relações com a respectiva comunidade através de associações de proteção ambiental, fortalecendo assim a ideia de que os participantes se importam com as questões voltadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos nas respectivas regiões da bacia de onde moram.

Dos membros entrevistados, nenhum dos usuários faz parte de partidos políticos, preferindo participar de associações de proteção ambiental, instituições de caridade, atividades ligadas às escolas e organizações profissionais. Foi também o único grupo em que alguns de seus membros declararam não fazer parte de nenhuma atividade extra, talvez porque, dos três segmentos, aparentemente eles são os que menos interagem com as comunidades.

Na entrevista com os dois membros da diretoria também seguiu o perfil dos segmentos os quais representam. O presidente, que faz parte do segmento dos usuários, afirmou que participa de algumas atividades junto ao polo petroquímico, porém não realizava nenhuma ação junto às comunidades; já o vice-presidente, que faz parte da sociedade civil, afirmou que participa ativamente na região de Lauro de Freitas, discutindo a cidade e seus problemas ambientais como também a região metropolitana de Salvador.

Entre a sociedade civil o poder público, predominaram os partidos políticos, as associações de proteção ambiental e os conselhos municipais como forma de participarem de suas comunidades. Cabe ressaltar que mesmo o comitê sendo um palco para que a política na sua

mais genuína essência prevaleça como forma de articulação entre as comunidades e a entidade esta não seja utilizada como base de articulação para fins eleitorais.

Quando perguntados sobre a frequência com que o comitê oferecia cursos de capacitação, 35% dos respondentes informaram que “às vezes” e 32% informaram que “sempre” ou “quase sempre” era oferecido. Entretanto, 41% dos entrevistados não souberam classificar a qualidade do treinamento recebido, enquanto que outros 27% classificaram como “ótimo” e 23% como “bom”, totalizando 50% de avaliação positiva com relação à capacitação oferecida pelo comitê salientando que não houve avaliação negativa.

Discordando da forma de participação citada pelos membros, Teixeira (2001) aponta que a participação não deve ser apenas institucional, mas considera que a forma como ela é feita pode levar a desdobramentos inclusive junto ao Estado. Continua dizendo que: “O campo de ação é o espaço público, onde os diversos atores aparecem, se fazem presentes, para “serem vistos e ouvidos por todos” Arendt (1981, p. 59), se manifestam pela ação, pelo discurso e outras diferentes formas de expressão” (TEIXEIRA, p. 40, 2001).

Segundo o presidente do comitê, a falta de frequência é um dos maiores problemas encontrados e apresentou a forma como este tema vem sendo tratado no seu segmento:

*Frequência: Eu chamo todo mundo, ligo pra cada um, “você vai continuar ou vai ser trocado?”, mas como fazer isso com o poder público? A sociedade civil se ajuda. Então isso é problema de cada segmento, não tem um segredo, ele tem que chegar aqui e constranger e ver que tá perdendo o espaço de decisão.*

É possível perceber entre as respostas encontradas que existe uma contradição com relação à resposta dada pela diretoria, como também ficou clara a separação das responsabilidades da diretoria com relação aos seus respectivos segmentos, ou seja, cada um fica responsável por articular e fortalecer a coesão de seu grupo.

A participação vai além do fato de estarem presentes na reunião, na visão de Abers e Keck (2004), os membros devem estar comprometidos com a governança participativa e devem atrair outros atores, novos ou antigos, dentro ou fora do comitê para que, com essa participação, a gestão descentralizada ganhe força e efetividade. Além disso, sugerem que essas práticas sejam realizadas através da construção ou fortalecimento de redes e aprendizagem.

A manifestação oral também foi outro item apontado pelos respondentes e ocorrem normalmente diante de propostas ou queixas trazidas pela diretoria ou pelos membros. Esse

tipo de participação traz à tona discussões, emissão de opiniões, juízo de valor, troca de conhecimentos empíricos e técnicos e pontos de vista que contribuem para o fortalecimento do comitê.

A apresentação de propostas foi a terceira forma de participação mais citada e tem um papel importante, pois oxigena e traz dinamicidade às reuniões e as atividades do comitê e é a partir daí que são geradas muitas das discussões e tomadas de decisões dentro da entidade.

Mesmo sendo apontada como a principal forma de participação, os entrevistados responderam que a maior dificuldade para que eles compareçam às reuniões são as despesas de transporte e viagem, principalmente por parte dos membros da sociedade civil, cujas instituições ou membros nem sempre têm como arcar com os custos até aguardar o reembolso do estado.

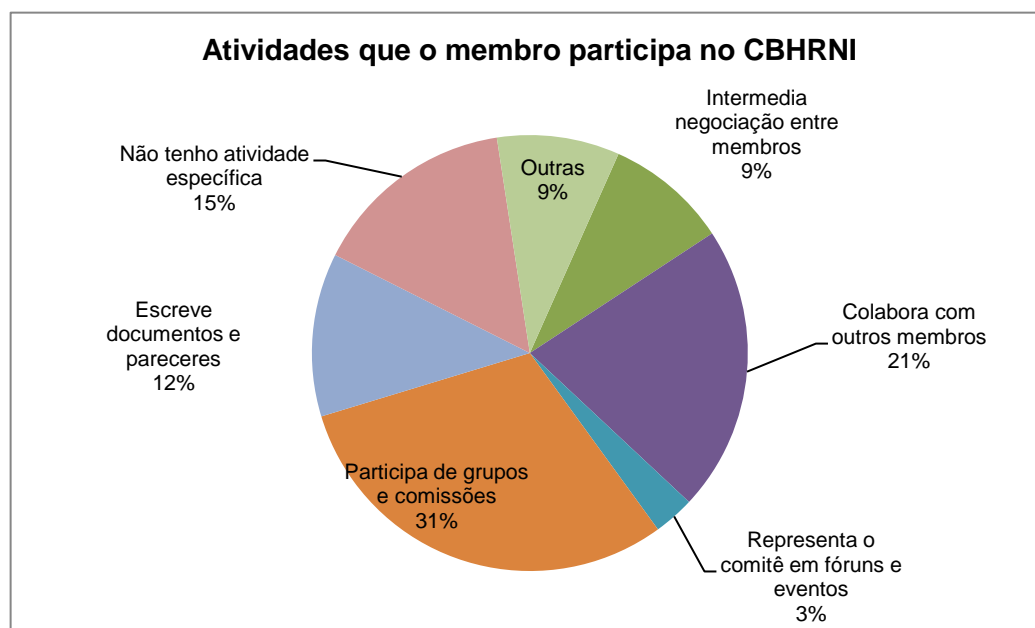
Um fato curioso é que representantes do poder público também apontaram como principal dificuldade a despesa de transporte e viagem. Porém, como este vem representando o órgão público ao qual está vinculado, pode-se dizer que ele está a serviço e, portanto, faz jus ao pagamento de diária e/ou de suas despesas. Além do mais, muitos deles deslocam-se para as reuniões em carros oficiais.

Ao serem perguntados sobre qual era a sua principal forma de participação nas reuniões, 45% dos membros entrevistados disseram que era através da presença e tal resposta foi unânime em todos os segmentos. De acordo com as observações realizadas durante as reuniões e nas atas disponibilizadas, os entrevistados possuem os maiores índices de assiduidade entre o total dos membros, o que pode ser visto como positivo, pois fortalece, estreita laços e motiva o grupo.

Com relação ao tipo de atividade que participavam no comitê, a figura 22 mostra que cerca de 31% afirmou que participavam de grupos e comissões. Dessa maneira, pode-se entender que esses grupos sejam as câmaras técnicas, por exemplo, e recaem no segundo item mais citado que foi a colaboração com outros membros, uma vez que a maioria dos trabalhos desenvolvidos no comitê é realizada em grupo, o que requer ajuda mútua.

Há de se considerar também que 15% dos entrevistados não desenvolvem uma atividade específica dentro do comitê, maior número que as atividades de intermediação de negociação entre os membros, representação do comitê em eventos, composição de documentos e pareceres e até outras atividades. Dentro desse universo, 80% dos membros que não possuem atividade específica fazem parte do poder público, corroborando com a imagem de pouca participação e engajamento desse segmento.

Figura 22 - Atividades que o membro participa no CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Na visão do vice-presidente o nível de participação dos membros no Comitê é alto, entretanto infere que no poder público, especialmente no nível municipal a desinformação e a falta de interesse fazem com que essa participação seja reduzida. Afirmar também que uma das formas de melhorar a participação dentro do Comitê é através do fortalecimento da mobilização.

O presidente considera que a sociedade civil é bastante participativa, porém conflituosa. Afirmar ainda que de todo o efetivo do Comitê apenas um terço dele está realmente comprometido e que o segmento mais tecnicamente preparado para participar é o usuário. Entretanto, observa que este grupo está se tornando desmotivado devido à morosidade das ações do comitê. Além disso, justifica a baixa participação do poder público dizendo que a troca de governo a cada quatro anos compromete a continuidade daquilo que vinha sendo desenvolvido junto ao comitê e que também, infelizmente, as questões relativas à água não fazem parte da agenda de prioridades dos municípios.

Na sequência, como forma de estimular a participação dos membros, ele afirmou que cada segmento deve cuidar dos seus interesses e de suas necessidades específicas, se mobilizar, se organizar e inclusive escolher melhor de quais organizações deverão fazer parte para que se reforce sua representatividade.

Nesse contexto, os entrevistados afirmaram que as atividades desenvolvidas dentro do comitê foram escolhidas por eles, fortalecendo o princípio da autonomia e da participação dos

membros. Outros respondentes disseram que a diretoria decide, contudo não delibera sozinha, sendo que a tomada de decisão ocorre mediante a participação de todos os membros presentes. Nesse caso, pode-se compreender que a diretoria funcionaria como uma mediadora da tomada de decisão no comitê, só que com direito a voto. Esse processo de tomada de decisão, mediante a participação de todos e de maneira democrática, é visto positivamente por 81% dos membros, pois contribui para que as pessoas se sintam à vontade para expressar-se, discutir suas opiniões e propostas.

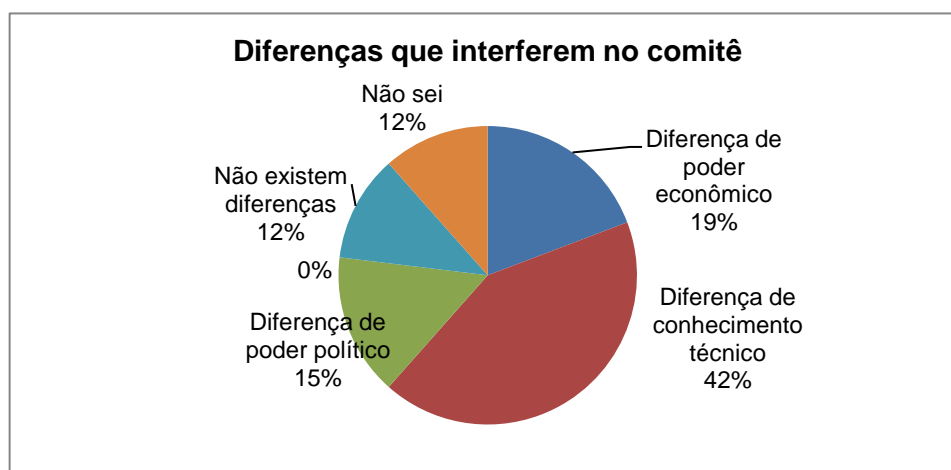
Essa resposta foi confirmada com as respostas da diretoria quando disseram que todas as deliberações eram decididas na plenária e que as atividades eram definidas conforme as camadas, respeitando a disponibilidade e limitação de cada membro.

Desta forma, Avritzer (2009) considera que as organizações participativas são todas aquelas que favorecem e estimulam também a inserção do cidadão e das entidades ligadas à sociedade civil para a discussão e deliberação das políticas públicas.

Sobre esse aspecto, Dagnino (2004) alerta para a difusão de palavras acerca da participação, democracia, controle social, parceria sociedade civil, cidadania, entre outras, sem a devida capacitação dos membros, e a falta de compreensão e desconhecimento das pautas podem levá-los a tomar decisões equivocadas ou serem induzidos por outrem a isso.

As diferenças que interferem no comitê são apontadas na figura 23 abaixo e identificadas como de caráter técnico, político e econômico entre os segmentos, podendo causar entraves. Nesse comitê, as diferenças que interferem mais fortemente, e que são vistas como possíveis entraves nos processos de participação e tomada de decisão, são as de conhecimentos técnicos, com 42% de indicação.

Figura 23 - Principais diferenças que interferem das decisões no CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Esta também foi a mais citada entre os entrevistados dos segmentos, principalmente na sociedade civil, que obteve 45% das respostas. As diferenças de poder econômico tiveram 19% das respostas e as de poder político, 15%.

Sobre as diferenças que interferem na tomada de decisão e na gestão nos comitês, Jacobi e Fracalanza (2005) comentam que existem diversos tipos de interferências que vão além das de cunho técnico. São também as de caráter político, econômico e cultural que, juntass fazem com que o processo administrativo e decisório se torne bastante complexo, mas tendendo a preponderar a lógica sociotécnica.

Em entrevista, o presidente do comitê concorda que o principal fator de interferência nos trabalhos da entidade é a diferença de conhecimentos técnicos, porém alerta que ainda há muito a aprender, pois muitas informações são monopolizadas por alguns membros e pondera que existe muito conhecimento a ser compartilhado entre os representantes.

*Por exemplo, eu como presidente não conheço detalhes de toda a disponibilidade hídrica e provavelmente o Estado também não. Quanto tem de água no Recôncavo? ... A gestão de recursos hídricos carece primeiro porque o pessoal daqui tem algumas reações, por exemplo, como você faz uma decisão sobre enquadramento sem informação? Isso é ficção científica, vai falar besteira? Não monitora... se você não mede, você não gerencia, então você vai tomar a decisão errada.... . O que a gente quer aqui dentro é fazer o melhor trabalho possível e que esse trabalho seja aperfeiçoado ao longo do tempo... . Existe muito conhecimento acumulado de todos os representantes que vão, na hora oportuna, ser usados, disponibilizados, ou não... A Petrobrás já sabe onde tem água e onde tem petróleo há mais de 30 anos. Tem tudo, até mais do que precisa e poderia já ter um plano.*

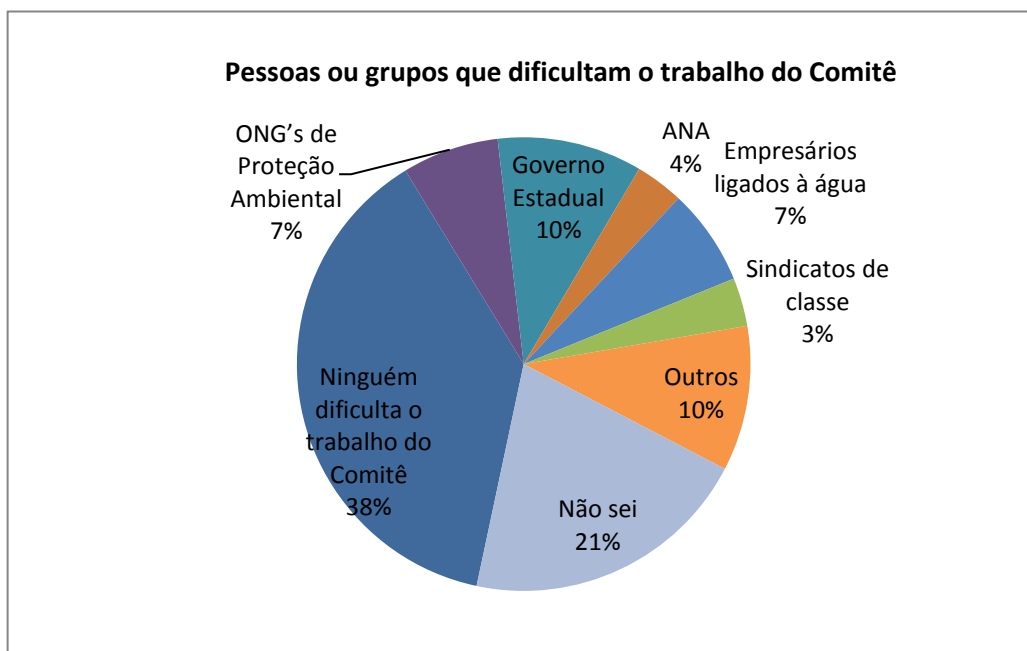
Em continuidade ao assunto, quando os entrevistados foram perguntados em que se baseavam para tomar decisões no comitê, 44% responderam que se baseiam na opinião ou conhecimento pessoal e outros 20% seguem a orientação do órgão ou entidade da qual fazem parte ou seguem as orientações da câmara técnica ou grupo de trabalho.

Em conformidade com as declarações citadas anteriormente, Jacobi e Fracalanza (2005) afirmam que muitos dos atores acumulam valiosas informações relativas aos seus segmentos, atravancando um efetivo compartilhamento e difusão desses conhecimentos e levando a crer que essa prática protecionista pode ser conveniente para a garantia de proveitos futuros em relação aos demais membros.

Dos membros entrevistados, 40% deles afirmaram que há pessoas ou grupos que dificultam o avanço ou a dinâmica de seu comitê, enquanto que a outra parcela tem posição contrária

(38%) e 21% não souberam responder. Entretanto ao observar quais grupos seriam os principais causadores, obteve-se 7% para o segmento usuário, 14% para o poder público e outros 10% para a sociedade civil organizada, de acordo com a figura 24, a seguir:

Figura 24 - Pessoas ou grupos que dificultam o trabalho do CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

A diretoria tem uma opinião contrária aos demais membros e identifica claramente qual é o segmento ou atores sociais que têm dificultado o andamento das atividades do comitê, o que é possível observar nas falas logo abaixo:

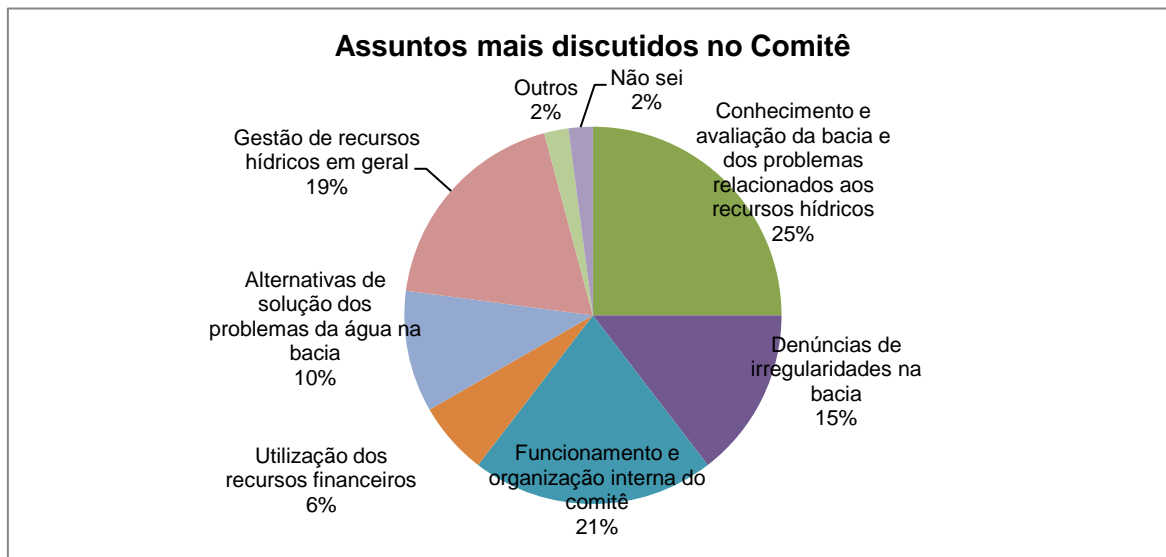
*Eu tenho certeza disso. Houve uma modificação dentro da questão governamental que foi a mudança de 2005, que passou de Paulo Souto para Wagner, e foi uma modificação do governo, não boa ou ruim, mas prejudicou porque houve a mudança de pessoas envolvidas, a coisa mudou, outras orientações. Houve momentos que a orientação política era muito forte e o comitê, por serem três segmentos, tem pessoas de todo tipo, como na região, na política... Então a discussão fica muito acalorada e você se perde nela...*

*Os grupos que atrapalham são aqueles que não entendem o nosso papel. Por exemplo, às vezes entra uma central sindical aqui e vê que tem um espaço pra ele viver do conflito, porque sindicato vive de conflito, então ele vê que aqui há uma oportunidade para vender seu peixe. Sindicatos, líderes comunitários... Às vezes, quando isso é feito de forma boa, você reage e isso é bom.*

Observando o conteúdo das atas e as reuniões, durante todo o ano de 2013, os assuntos mais discutidos dentro do CBHRNI sem dúvidas foram os que permearam a elaboração do plano de

bacia. Todavia, de uma maneira geral, os respondentes informaram que os assuntos mais discutidos dentro do comitê são o conhecimento e avaliação da bacia e dos problemas relacionados aos recursos hídricos (25%), o funcionamento e organização interna do comitê (21%) e a gestão de recursos hídricos (19%), como pode ser visto na figura 25:

Figura 25 - Assuntos mais discutidos nas reuniões do CBHRNI



Fonte: Elaboração da autora (2014).

Nota-se que os três assuntos mais debatidos são temas complexos e que exigem estrutura a nível administrativo e financeiro que o comitê não possui, bem como exigem a participação e o conhecimento principalmente técnico por parte dos membros que se propuseram a discutir a temática da gestão das águas daquela bacia. Outro ponto que não pode ser considerado é a necessidade de maior articulação política dos três segmentos, não só junto às suas entidades afins como também com as comunidades da bacia.



## 6 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou fazer uma análise dos aspectos potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos no Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambuê – CBHNRI, tendo como referencial os elementos da gestão descentralizada e participativa. Esta pesquisa foi finalizada, sem pretensões conclusivas e assumindo, assim, um caminho para um conhecimento modesto, visto que se trata de uma problemática relacionada a um processo político, social e científico que ainda está em vias de amadurecimento. Portanto, esta pesquisa mantém o seu caráter exploratório, estando sujeita a futuros aprofundamentos gerados a partir de reflexões, explorações e discussões adicionais.

As potencialidades e desafios da proposta de gestão descentralizada e participativa de recursos hídricos estão inseridas em um cenário que, por sua vez, envolve diversos elementos como o meio ambiente; o histórico das regiões das bacias; a relação das pessoas ou comunidades com os problemas referentes à água; a política em nível local e estadual e suas articulações dentro e fora das bacias; o engajamento e o comprometimento dos membros do comitê com o meio-ambiente e com a disponibilidade e uso da água; a interferência do poder público; a intervenção da sociedade civil; o nível de conhecimento técnico sobre recursos hídricos; a visibilidade do comitê dentro das bacias; o acesso à informação sobre a política de recursos hídricos, entre outros elementos.

A forma como são compostos os comitês, definidos por lei e estruturados em segmentos (poder público, usuários e sociedade civil), encerra ao mesmo tempo diversas potencialidades e também fragilidades no que se refere à representação. Com relação ao CBHRNI a concentração de usuários na capital e na região metropolitana de Salvador favorece o fortalecimento deste segmento que, na visão dos próprios membros, já estão em situação de vantagem por deterem maior conhecimento técnico e maior poder econômico.

Por outro lado, a segmentação tripartite e paritária do comitê contribui para que todos os grupos tenham representação numérica uniforme, cabendo a cada segmento saber escolher as instituições que irão melhor representá-los.

Um fator favorável à gestão dos recursos hídricos da bacia do Recôncavo Norte e Inhambuê, assim como a atuação do comitê, é o tamanho relativamente pequeno da área total da bacia e a proximidade de importantes cidades do estado, como exemplo Salvador, Camaçari, Feira de Santana, Alagoinhas e Serrinha, o que facilita a mobilização e a integração dos segmentos entre si e junto à sociedade. Entretanto, por conta da dinâmica econômica dessas e de outras

idades, existe um considerável problema de degradação ambiental, sobretudo com relação à poluição e à contaminação dos recursos hídricos tanto superficiais, quanto subterrâneos.

O CBHRNI abarca em sua composição uma diversidade de atores e de grupos de interesses através de seus representantes do poder público, da sociedade civil e dos usuários, que interagem entre si de forma democrática, sugerindo, assim, que a gestão seja participativa. Dessa forma, a democracia se mostra com um importante instrumento para o fortalecimento dos processos participativos e de tomadas de decisão, sempre buscando priorizar, em meio a tantos interesses antagônicos, o interesse público.

Apesar de a Lei nº 9.433/97 ter trazido conceitos bastante aceitos como integração, descentralização e participação, estes, devido à sua complexidade, vêm encontrando, de certa forma, diversas dificuldades de implementação. A implantação da descentralização com a qual se atribui à bacia hidrográfica o papel de viabilizar a unidade de gestão e articulação territorial ainda está aquém de ser totalmente concretizada, visto que o governo estadual ainda detém o poder institucional e financeiro, o que compromete o efetivo poder de decisão do comitê. Contudo, a descentralização também permite a utilização de instrumentos de gestão como a direção e o controle e que podem auxiliar esse processo para que muitas das dificuldades sejam vencidas e outros mecanismos possam ser aplicados.

Nesse contexto, desde 2006 vem ocorrendo a formação dos comitês em todo o Estado da Bahia, embora até o ano de 2014 nenhum deles possuísse o plano de bacia constituído, sendo esse considerado por todos os membros do CBHRNI como o principal entrave no que se refere à efetivação das funções deliberativas, consultivas e normativas da entidade. Esse fator limita a atuação do comitê que, apesar de ser um importante espaço de discussão sobre os problemas da bacia, precisa também apresentar resultados práticos, como a criação da agência de bacia e a cobrança pelo uso da água, para que o mesmo se fortaleça enquanto instituição.

Apesar das especificidades, os comitês podem se assemelhar a outros tipos de organizações no que se refere à busca pela eficiência que é consolidada ao atingirem seus objetivos e através do fortalecimento da democracia, da participação e da multiplicidade.

Ao longo desta pesquisa foi possível constatar o quanto a participação é um fenômeno contraditório e também complexo, e como a sua efetividade depende da maneira como foram historicamente arranjadas as condições econômicas, sociais, políticas e culturais associadas às formas de organização e mobilização da sociedade.

A baixa rotatividade dos seus membros contribui positivamente para que o comitê conserve a maior parte de sua bagagem histórica, que serve como ponto de referência para pesquisa, avaliação e norteamto dos demais componentes nas futuras atividades a serem realizadas dentro da entidade.

Nesse aspecto, a perenidade dos membros da diretoria que apresentam um perfil técnico pode ser considerada como um fator potencializador, olhando sobre o viés da liderança que aparentemente tem se mostrado forte, articulada e até consolidada dentro do Comitê. Todavia, esse fato também demonstra a pouca vontade ou capacidade de participação e articulação dos membros dos três segmentos em provocar mudanças e trazer novos direcionamentos para a gestão dessa organização.

O comitê estudado tem buscado, dentro do possível, cumprir as determinações das leis de recursos hídricos no âmbito nacional e estadual, como também o seu regimento, no que diz respeito à estruturação, promovendo a formação de câmaras técnicas e grupos de trabalho, com o objetivo de gerar discussões e encaminhamentos.

Contudo, a institucionalização do comitê ainda é incipiente. Não possui sede própria para a realização das reuniões ou para a condução de suas atividades, utilizando o espaço cedido por terceiros. Uma alternativa interessante e favorável à participação seria a realização das reuniões nos diferentes municípios que compõem a bacia, aproveitando o momento também como forma de mobilização das comunidades através de palestras, oficinas e cursos sobre temas relativos à gestão de recursos hídricos, educação ambiental, participação social, entre outros.

Nesse contexto, é possível perceber que apesar de os comitês priorizarem o sistema de gestão participativa essa ainda não está totalmente integrada. As reuniões dos comitês são públicas e abertas a todo cidadão ou instituição interessados nos assuntos que serão tratados na pauta, seja nas plenárias, seja nas câmaras técnicas, mas a falta de divulgação é algo notório. As entidades não possuem site próprio, o que dificulta a disseminação das informações, inclusive sobre as convocatórias das reuniões. Todos os comitês do Estado têm um endereço hospedado no site do INEMA, órgão que é responsável pela atualização das informações. Porém, por algum motivo, além de o site permanecer constantemente fora do ar, as atualizações não são realizadas, as atas das reuniões não são disponibilizadas, bem como não são publicadas as convocatórias e as deliberações dos comitês.

Como forma de tentar solucionar parte desse problema de publicidade das ações da entidade, a CODIS enviou uma funcionária que ficaria responsável por alimentar o site. Entretanto 40 dias após a aprovação da ata da última reunião pela plenária, o documento ainda não estava disponível no site do INEMA. Diante disso, fica patente a inexpressiva divulgação das informações para a sociedade, tendo em vista que estas poderiam se tornar uma importante ferramenta para a visibilidade do comitê e das atividades por ele desenvolvidas.

Diante disso, faz-se necessário que o poder público se preocupe mais com a forma e o meio de acesso à informação tanto para a divulgação dos comitês e das atividades realizadas por eles, quanto em relação à educação e ao conhecimento da população, no que diz respeito aos assuntos relativos aos recursos hídricos e às bacias do estado.

Esse incremento nas informações sobre os comitês pode contribuir para que as comunidades passem a conhecer e compreender melhor o papel dessas entidades e possa fazer uso dos canais disponíveis, pois a maioria das pessoas não sabe que pode participar das plenárias.

A realização de parcerias através de campanhas com escolas, centros comunitários, secretarias municipais, sindicatos rurais, escolas, universidades e ONGs de proteção ambiental também pode favorecer a divulgação do comitê e promover ações de mobilização. A partir do momento em que um número maior de pessoas tenha acesso a essas informações e estas sejam conscientizadas, passarão a exercer, com maior propriedade, o papel de cidadão fiscalizador das questões ambientais das bacias.

Para isso, a população precisa ser estimulada a participar, assim como os membros do comitê, que são atores sociais qualificados e imbuídos de representatividade. Precisam compreender que o real significado de participação social ultrapassa estar presente nas reuniões. Trata-se de compreender que o comitê, além de um espaço de formação de futuras políticas públicas e de gestão de recursos hídricos, é uma arena de discussão, negociação e decisão individual e conjunta.

Portanto, é necessário que os comitês façam uso do conhecimento técnico e empírico de seus membros para o auxílio das deliberações da entidade, mas é preciso que todos tenham acesso a este conhecimento. Como nem sempre isso é possível, o uso do conhecimento tem se mostrado o principal elemento de desigualdade dentro do comitê, pois é visto como uma forma de vantagem e de meio de manipulação para quem o possui.

Os membros do CBHRNI possuem, em geral, um nível de escolaridade alto e isso é um fator positivo a ser considerado para o tipo de capacitação que pode ser realizado no comitê. A

grande diferença de conhecimento técnico existente entre dos segmentos permeia nas questões que envolvem os assuntos relativos aos recursos hídricos. Entretanto, é importante que, dentro do possível, essas limitações sejam superadas para que gestão de recursos hídricos seja mais participativa e democrática.

Cabe salientar que a existência desse desequilíbrio entre os conhecimentos pode fazer com que haja uma distorção no papel do comitê que, ao invés de fomentar a articulação dos segmentos objetivando soluções e melhorias para a bacia, tornar-se-á uma entidade onde as deliberações são conduzidas para aprovação, por um determinado grupo que age de acordo com os seus interesses, e não com os da coletividade.

Com relação à falta de interesse dos membros é interessante observar que a participação no comitê é algo que deve ser construído também internamente, não só através da disponibilização de informações e capacitação, mas também na forma como se dão as relações interpessoais, que nesse comitê são pautadas pela cordialidade e respeito. Outro ponto a ser observado é a maneira como são conduzidas as reuniões, o número e o espaçamento entre elas ao longo do ano, o tempo de duração, o conteúdo das pautas e até o nível de objetividade dos encontros e das discussões criadas. Esses aspectos podem estar contribuindo para o esvaziamento das plenárias ou para a dificuldade de obtenção de quórum.

Além da falta de compromisso, evasão e desinteresse pelos assuntos discutidos no comitê, há também que se considerar as dificuldades econômicas de alguns membros, principalmente os da sociedade civil, que precisam arcar com as suas próprias despesas, além de terem que se deslocar para as reuniões que acontecem na cidade de Salvador.

Assim como ocorre na maioria dos comitês de bacias do Brasil, a falta de recursos financeiros é vista como o principal problema uma vez que afeta o funcionamento e a autonomia da entidade. A cobrança pelo uso da água é considerada um instrumento que proporcionaria a promoção do uso responsável da água pelos pagantes e também geraria recursos para a manutenção das atividades e projetos no setor de recursos hídricos. Mas há que se pensar na maneira como esta cobrança será feita, uma vez que a implantação desse sistema encontrará, por certo, resistências e conflitos de interesses por parte daqueles que serão os potenciais usuários pagadores e poluidores da água.

O CBHRNI enfrenta hoje desafios tão grandes quanto suas potencialidades. É notório que, ao longo do tempo, um processo político interno vem sendo lentamente construído e fortalecendo o seu papel a partir do momento que busca contemplar os interesses da

população da bacia. Contudo, para que o comitê possa crescer em sua trajetória não se pode permitir que antigos entraves ganhem força, como os interesses políticos e eleitorais e as desigualdades de uma maneira geral, prejudicando o enraizamento da gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N. (Org). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. Comitês de Bacia no Brasil, uma abordagem política no estudo da participação social. **R.B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.6, n.1, maio, 2004.

ABERS, Rebecca N.; JORGE, Karina D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, v.8, n. 2, p. 1-26, jul./dez. 2005,.

ABRÚCIO, Fernando L. **Para além da descentralização**: os desafios da coordenação federativa no Brasil. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 143-216.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). CARDOSO NETO, Antônio. **Água na medida certa**: a hidrometria no Brasil. Brasília, 2012

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). [Portal institucional]. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/articulacaoInstitucional/24/06/2012>. Acesso em: 24 jun. 2012.

ALOVISI JÚNIOR, Valmor; BEREZUK, Geraldo A. Análise comparativa de gestão de recursos hídricos em Portugal e no Brasil. **Revista Portuguesa de Recursos Hídricos**, v. 33, n. 1. maio 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARRETICHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n 40, jun.1999.

ARRETICHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, jun. 1996.

ATALIBA, Geraldo. **Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário**. Estudos de Direito Tributário, São Paulo, 3, p. 9 e 10, 1980.

AVRITZER, Leonardo. **Participação social no Nordeste**. [S.l.]: Participação e Distribuição, 2007.

BAHIA. **Lei nº 9.843**. Institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, amplia as competências do CONERH e dá outras providências. Salvador, 2005.

BAHIA. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Resolução nº 21**. Aprova a inclusão da Bacia Hidrográfica do Rio Inhambupe na área de atuação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte. Salvador, 2007.

BAHIA. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Resolução nº 43**. Institui a Divisão Hidrográfica Estadual em Regiões de Planejamento e Gestão das Águas. Salvador, 2009.

BAHIA. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Resolução nº 88**. Altera a Resolução nº 43, de 02 de Março de 2009. Brasília, 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco interamericano de Desarrollo**. [S.l.], 2000.

BARRAQUÉ, Bernard., FORMIGA JOHNSSON, Rosa M.; NOGUEIRA, Ana. L.de P. B. "The Development of Water Services and their Interactions with Water Resources. **European and Brazilian Cities**, Hydrology and Earth System Sciences, n.12, p.1153-1164, 2008.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORSOI, Zilda M. F.; TORRES, Solange D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista BNDES**, v.4, n.8, p.143-166, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.433**. Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília: Secretaria dos Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente, dos recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.984**. Lei da Agência Nacional das Águas. Brasília: Secretaria dos Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente, dos recursos Hídricos e da Amazônia Legal

BRASIL (1967). **Decreto-Lei nº 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. ; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

CARDOSO, Fernando H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos. Cebrap**, n. 50, p. 10, 1998.

CARDOSO, Maria. L. de M. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais**. 2003. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CARDOSO, Maria L. de M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 55, n. 4, out/dez. 2003.



CARVALHO, José A. P. de. **Recursos Hídricos no Brasil: Experiências e desafios regionais; apresentação das bases de um método de planejamento e controle aplicado ao setor.** 2002. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, UERJ, Rio de Janeiro, 2002.

CARVALHO, Maria C. A. A. A participação social no Brasil hoje. **Polis papers**, v. 2, n. 1998, p. 1-30, 1998.

CASSEB, Paulo A. **Federalismo. Aspectos contemporâneos.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. ( Coleção Saber Jurídico).

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DIAS, Solange G. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**, v. 48, p. 45-53, 2007.

FADUL, Élvia M. C.; SILVA, VITÓRIA, Fabrício F. T.; CERQUEIRA, Lucas. S. A Agência Nacional de Águas e a Regulação Recursos Hídricos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

FADUL, Élvia M. C.; SILVA, Lindomar P. da; CERQUEIRA, Lucas S. Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas. In: IRSPM LATINAMERICA, 2011, Brasília. **Anais...** 2011

FERREIRA, Gabriel L. B. V.; FERREIRA, Natália B. V. Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. In: SIMPEP, 13., 2006, Bauru, SP. **Anais...** 2006.

FLORES, Rafael. K.; MISOCZKY, Maria. C. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do comitê do Lago Guaíba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n. 1, jan./fev. 2008.

FRANÇA. Lei nº 92-3, de 3 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/lois.html>. Acesso em: 26 ago. 2012.

FREITAS, M. de; RANGEL, D.; DUTRA, L. Gestão dos recursos hídricos no Brasil: a experiência da Agência Nacional das Águas. In: ENCUESTRO DE LAS ÁGUAS, 3., 2001, Santiago de Chile. **Anais...** 2001.

GARCIA JUNIOR, Lucas T. **Política nacional de recursos hídricos: metodologia para avaliação de sua implantação nos estados.** 2007. Dissertação (Mestrado)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

GUIMARÃES, Maria do C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, 2014.

HOBBS, T. **O Leviatã**. Org. Richard Tuck. Trad. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INEMA. [Portal institucional]. Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbh-reconcavo-Norte e Inhambupe>> Acesso em: 17 jun. 2012

IRARRÁZAVAL, Ignacio. Participacion cidadania en programas de reduccion de la pobreza en America Latina: experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay. Red para la reduccion de la pobreza y la proteccion social. BID. **Diálogo Regional de Política**, 2005.

JACOBI, Pedro R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Soc. Estado**, Brasília, v.18, n. 1-2, dec. 2003.

JACOBI, Pedro. R., FRANCALANZA, Ana P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, América do Norte, n.11, abr. 2007.

KETTELHUT, Julio T. S.; AMORE, Luiz; LEEUWESTEIN, Jorgen M. A experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, 1998, Gramado, RS. **Anais...** 1998.

PROÁGUA. **Cobrança pelo uso da água bruta**: experiências européias e propostas brasileiras. Relatório para o Projeto PROAGUA – Fortalecimento Institucional, Fase III: Sistema de Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Rio de Janeiro: MMA/SRH/CEIVAP, 2001.

LANNA, Antônio E. Inserção da gestão das águas na gestão ambiental. In: MUÑOZ, Héctor Raúl. **Interfaces da gestão de recursos hídricos**: desafios da lei de águas de 1997. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p.75-10

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo: Autores Associados, n. 74, 1989.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LUCHINI, Adriana M. **Os desafios à implementação do sistema de gestão de recursos hídricos estabelecido pela Lei nº 9.433**. 1999. Dissertação (Mestrado)- EBAPE. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MAC-ALLISTER DA SILVA, Mônica de A.; FADUL, Élvia, Reflexão sobre os modelo participativos de planejamento e gestão urbanos. **Revista VeraCidade**, v.8, n 12, set. 2012.

MACHADO, Carlos J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v.6, n. 2, p. 122-136. jul./dez. 2003.

MACHADO, Enéas S. Comparação de aspectos institucionais na gestão de recursos hídricos em alguns países europeus e sua implicação para a gestão da bacia do Alto Iguaçu – PR.

RBRH. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, v. 3, n.1, p. 65-73. jan./mar. 1998.

MORENO JUNIOR, Ícaro. **Uma experiência de gestão de recursos hídricos: a implantação de uma proposta para o estado do Rio de Janeiro**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

NOVAES, Ricardo. C.; JACOBI, Pedro. R. Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPPAS, 1., 2002, São Paulo. **Anais...** 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Maria do C. N.; SAITO, Carlos H. É possível desvirtuar a participação social na gestão dos recursos hídricos? Análise espacial aplicada ao comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu (BA). **Revista Espaço e Geografia**, v. 15, n. 01. 2012.

PEREIRA, Maria do C. N. **Composição do Comitê da bacia Hidrográfica do rio: análise da origem geográfica e do setor econômico apresentado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos**. Brasília – Distrito Federal: Universidade de Brasília, 2008.

PEREIRA, Dilma. S. P.; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa. M. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. **Revista de Gestão da Água na América Latina**, v.2, n.1. Santiago: GWP/South America, jan./jun. 2005.

PIRES DO RIO, Gisela. A.; MOURA, Vinícius. P.; PEIXOTO, Maria. N. de O. Gestão de Recursos Hídricos: dificuldades de articulações territoriais. In: SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO CENTRO-OESTE, 1., 2002, Campo Grande. **Anais...** 2002.

PINHO, A. Evolução do Estado Moderno. **Cadernos FLEM**, Salvador, n. 1, 2001.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: volume 1** - Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Diretrizes: volume 3**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, Secretaria de Recursos Hídricos, 2006.

PÓ, Marcos V; ABRUCIO, Fernando L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Rev. Adm. Pública**, v.40, n.4, 2006.

QUERMES, Paulo A. de A. **Contradições nos processos de participação cidadã na política nacional de recursos hídricos no Brasil: análise da experiência dos comitês de bacia**. 2006. 334 f. (Tese de Doutorado)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RAMOS, Marilene. **Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água**. São Paulo: EBAPE. Fundação Getúlio Vargas, de 2007.

REIS, Elcio F. **Federalismo Fiscal**: competências concorrentes e normas gerais de Direito Tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RIBEIRO, César A. O. **Participação social e a gestão de recursos hídricos na Bahia**: estudo de caso da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru. 2006. Dissertação (Mestrado)- Escola de Administração, UFBA, Salvador 2006.

RIZZINI, Irene; PEREIRA, Luciléia; THAPLIYAL, Nisha. Percepções e experiências de participação cidadã de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro. **Rev. katálysis** [online]. v.10, n.2, 2007.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 1, n. 11. 2009.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. 3. ed.. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Elisabete; MORAES, Luiz R. S.; ROSSI, Renata A. Água como direito e como mercadoria – os desafios da política. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 23, n. 2, p.437-459, abr./jun. 2013.

SANTOS, Maria. E. P. dos; SAMPAIO, Rosely M; ROSSI, Renata A. Gestão das águas e participação no Comitê da Bacia do Rio Paraguaçu. ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR,4., 2006. **Anais...** 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Paulo R. P. dos; OLIVEIRA, Iara B. Avaliação do gerenciamento das águas subterrâneas da bacia hidrográfica do Recôncavo Norte, no estado da Bahia, utilizando a concessão da outorga de uso como indicação do nível de gestão. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17.,2007, São Paulo. **Anais...** 2007.

SEI. **Uso atual das terras**: Bacias do Recôncavo Norte e do Rio Inhambupe. Salvador: SEI, 2003.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996.

SOUZA, Manoel T. A. de. Argumentos em torno de um "velho" tema: a descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SOUZA JÚNIOR, Wilson de. **Gestão das águas no Brasil**: reflexões, diagnóstico e desafios. São Paulo:IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2004.

TEIXEIRA, E. Celso. **O local e global**: limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.UNESCO. Disponível em: <http://www.unwater.org/publications/publications-detail/en/c/202715/>. Acesso em: 25 fev. 2014.

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO - COMITÊ DE BACIA DO RECÔNCAVO NORTE  
– INHAMBUBE - QUESTIONÁRIO DA PESQUISA**

**QUESTIONÁRIO DA PESQUISA**

**QUESTIONÁRIO – COMITÊ DE BACIA DO RECÔNCAVO NORTE - INHAMBUBE**

**QUESTIONÁRIO DA PESQUISA**

**“Potencialidade e desafios na implementação da gestão de recursos hídricos para bacias hidrográficas: Um estudo do comitê da bacia hidrográfica do Recôncavo Norte-Inhambupe”**

O(A) Senhor(a) está participando de uma pesquisa conduzida pela Universidade de Salvador (UNIFACS), cuja finalidade é levantar informações sobre o processo de implementação do atual modelo de gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas no Recôncavo Norte-Inhambupe e colher dados sobre os fatores que mais contribuíram ou prejudicaram para a execução desse processo enfocando a participação e a descentralização.

Sinta-se inteiramente à vontade para dar suas opiniões lembrando que não há respostas certas nem erradas. O mais importante é a sua participação e a sua percepção sobre a implementação do atual modelo de gestão de recursos hídricos.

**MUITO OBRIGADA!**

**QUESTIONÁRIO – COMITÊ DE BACIA DO RECÔNCAVO NORTE - INHAMBUBE**

**PARTE 01: DADOS GERAIS**

NOME: \_\_\_\_\_

CIDADE: \_\_\_\_\_

PROFISSÃO: \_\_\_\_\_

ESCOLARIDADE: \_\_\_\_\_

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Não alfabetizado       | <input type="checkbox"/> Médio Completo      |
| <input type="checkbox"/> Fundamental Incompleto | <input type="checkbox"/> Superior Incompleto |
| <input type="checkbox"/> Fundamental Completo   | <input type="checkbox"/> Superior Completo   |
| <input type="checkbox"/> Médio Incompleto       | <input type="checkbox"/> Pós-Graduação       |
| <input type="checkbox"/> Outros: _____          |  |

TEMPO DE ATUAÇÃO NO COMITÊ: \_\_\_\_\_

FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Membro               | <input type="checkbox"/> Diretoria |
| <input type="checkbox"/> Secretaria Executiva |                                    |

**Categoria que representa no Comitê e segmento a que pertence**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> <b>Segmento: USUÁRIOS</b>    |  |
| <input type="checkbox"/> Abastecimento Humano         | <input type="checkbox"/> Hidroelétrica   |
| <input type="checkbox"/> Indústria e Mineração        | <input type="checkbox"/> Turismo e Lazer |
| <input type="checkbox"/> Irrigação e uso Agropecuário | <input type="checkbox"/> Outros: _____   |

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> <b>Segmento: SOCIEDADE CIVIL</b> |   |
| <input type="checkbox"/> Órgãos de Classe                 | <input type="checkbox"/> Associações Comunitárias           |
| <input type="checkbox"/> ONG's Ambientalistas             | <input type="checkbox"/> Org. Técnicas de Ensino e Pesquisa |

( ) Outros: \_\_\_\_\_

( ) **Segmento: PODER PÚBLICO**

( ) Federal: \_\_\_\_\_ ( ) Municipal

( ) Estadual:

**Instituição que representa no Comitê:** \_\_\_\_\_

## PARTE 2: FORMAÇÃO DO COMITÊ

**01) Você participou da formação deste comitê?**

( ) Sim ( ) Não

**02) Na sua percepção, todos os municípios que compõem os diferentes trechos da bacia foram mobilizados para a formação do comitê?**

( ) Sim ( ) Não

( ) Não sei responder

**04) Você foi informado das razões que levaram à criação do Comitê do Recôncavo Norte - Inhambupe?**

( ) Sim ( ) Não

**05) Onde aconteceram as reuniões para a formação do Comitê?**

( ) Nos municípios da bacia ( ) Fora dos municípios da bacia

( ) Não sei responder

**Municípios:** \_\_\_\_\_

**06) Houve boa divulgação para os encontros visando à formação do Comitê?**

( ) Sim ( ) Não

( ) Não sei responder

**07) Quais meios de comunicação foram utilizados para a mobilização/divulgação das reuniões para a formação do Comitê?**

( ) Rádio ( ) Comunicação por Escrito

( ) Cartaz ( ) Carro de Som

( ) Jornal ( ) Não sei responder

( ) Outros: Internet

**08) Como você avaliaria o curso de capacitação recebido durante o processo de formação do Comitê?**

( ) Não houve curso de capacitação ( ) Ruim

( ) Ótimo ( ) Péssimo

( ) Bom ( ) Não sei responder

( ) Regular

**09) Como você considera seu entendimento sobre a Legislação de Recursos Hídricos?**

( ) Nenhum ( ) Entendo o mínimo possível

( ) Razoável ( ) Ótimo

( ) Não sei responder

**10) Quais foram as principais dificuldades encontradas para formação do Comitê?**

( ) Precariedade das estradas que dão acesso aos municípios da bacia ( ) Falta do entendimento do que é Comitê de bacia

( ) Baixa participação da sociedade civil ( ) Baixa participação dos usuários

( ) Falta de interesse ( ) Local das reuniões

( ) Mobilização ineficiente ( ) O tamanho da bacia

( ) Não sei responder ( ) Outros: \_\_\_\_\_

( ) Dominância de um determinado grupo Qual? \_\_\_\_\_

**PARTE 3: A REPRESENTAÇÃO DO COMITÊ**

- 11) Você acha que os atuais membros do Comitê, representam bem as diferentes regiões geográficas da bacia do Recôncavo Norte – Inhambupe?**  
 Sim  Não  
 Não sei responder
- 12) Quais dos representantes são os que mais se destacam nas discussões durante as reuniões do Comitê?**  
 Nenhum, a participação é equilibrada  Representantes do Poder Público  
 Representantes dos Usuários  Representantes da Sociedade Civil  
 Não sei responder
- 13) Os membros do Comitê estão motivados?**  
 Sempre  Raramente  
 Quase sempre  Nunca  
 Às vezes  Não sei responder
- 14) Em caso afirmativo, quais dos representantes são os que mais estão motivados?**  
 Representantes da Sociedade Civil  Representantes do Poder Público  
 Representantes dos Usuários  Não sei responder
- 15) Qual segmento (grupo) tem maior capacidade técnica?**  
 Nenhum, a capacidade técnica é equilibrada  Representantes do Poder Público  
 Representantes da Sociedade Civil  Não sei responder  
 Representantes dos Usuários
- 16) Você acha que a participação no funcionamento da gestão de recursos hídricos por comitê de bacias:**  
 Ajuda no funcionamento  Atrapalha no funcionamento  
 Nem ajuda nem atrapalha  Não sei responder
- 17) Você acha que a descentralização no funcionamento da gestão de recursos hídricos por comitê de bacias:**  
 Ajuda no funcionamento  Atrapalha no funcionamento  
 Nem ajuda nem atrapalha  Não sei responder
- 18) Você acha que na formação do Comitê ou na renovação dos seus componentes, deveria haver um equilíbrio no número de representantes entre as regiões geográficas da bacia Recôncavo Norte – Inhambupe?**  
 Sim  Não  
 Não sei responder
- 19) Existe uma renovação periódica dos membros do comitê?**  
 Sempre  Raramente  
 Quase sempre  Nunca  
 Às vezes  Não sei responder
- 20) Existe uma renovação periódica dos membros da diretoria comitê?**  
 Sempre  Raramente  
 Quase sempre  Nunca  
 Às vezes  Não sei responder
- 21) Qual o segmento que tem maior influência nos processos decisórios do Comitê?**  
 Nenhum, o poder de influência é o mesmo  Representantes do Poder Público  
 Representantes da Sociedade Civil  Não sei responder  
 Representantes dos Usuários
- 22) Qual a qualidade mais importante para que um membro do comitê faça um bom trabalho**  
 Experiência em Gestão de Recursos Hídricos  Inserção na comunidade e conhecimento da realidade local

- ( ) Conhecimento técnico ( ) Capacidade de articulação política  
 ( ) Não sei responder ( ) Outras: \_\_\_\_\_

**PARTE 4: ASPECTOS ESTRUTURAIS DO COMITÊ**

**23) O Plano de Bacia já está totalmente construído?**

- ( ) Sim ( ) Não sei responde  
 ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**24) O Plano de Bacia atende plenamente às necessidades da comunidade?**

- ( ) Atende totalmente ( ) Não atende  
 ( ) Atende parcialmente ( ) Não sei responder

**25) O Comitê tem Agência de Água em funcionamento?**

- ( ) Sim ( ) Não sei responder  
 ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**26) A cobrança pelo uso da água está em pleno funcionamento?**

- ( ) Sim ( ) Não

**27) Quem deveria pagar pelo uso da água?**

- ( ) Ninguém ( ) Agricultura familiar  
 ( ) Empresa de saneamento e abastecimento ( ) Agricultura de grande e médio porte  
 ( ) Indústria ( ) Todos que capturem e consumirem  
 ( ) Todos que poluírem as águas ( ) Outros: \_\_\_\_\_

**28) Existe uma efetiva relação com os outros segmentos que compõem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (ANA, Conselhos...)?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**29) A ANA tem uma efetiva participação na execução dos trabalhos do Comitê?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**30) O governo ignora as decisões do Comitê e toma suas próprias decisões?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**31) O governo repassa recursos para o funcionamento do Comitê?**

- ( ) Sim ( ) Não  
 ( ) Não sei responder

**32) O Comitê faz captação de recursos através de outras instituições?**

- ( ) Sim ( ) Não  
 ( ) Não sei responder

**Em caso afirmativo, a captação é realizada através de qual (is) instituição (ões)?**

\_\_\_\_\_

**33) A população reconhece o papel do Comitê?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente



- ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**34) A população da bacia se preocupa com as questões ligadas à água?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**35) A população se manifesta cobrando ações mais efetivas do Comitê em questões ligadas à água?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**36) O papel do comitê de bacia na gestão de recursos hídricos vem sendo cumprido conforme a lei que o criou?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**37) Na sua opinião, qual (is) problema(s) que o Comitê enfrenta, atualmente:**

- |  |  |
|--|--|
| ( ) Falta de recursos financeiros              | ( ) Cobrança da água não implantada                |
| ( ) Falta de recursos humanos                  | ( ) Agência de bacia não implantada                |
| ( ) Conhecimento técnico insuficiente          | ( ) Baixo nível de mobilização da sociedade        |
| ( ) Pouca participação do setor governamental  | ( ) Pouca representatividade dos membros do comitê |
| ( ) Falta de capacitação dos membros do comitê | ( ) A Secretaria Exec. do Comitê não funciona bem  |
| ( ) Conflitos difíceis de serem resolvidos     | ( ) Dificuldade em marcar as reuniões              |
| ( ) Falta de motivação dos membros             | ( ) Falta de apoio técnico/administrativo          |
| ( ) Não sei responder                          | ( ) Outros: _____                                  |

**PARTE 4: VOCÊ E O COMITÊ**

**38) A sua indicação para integrar o Comitê foi através de:**

- ( ) Eleição pela base ( ) Indicação Institucional  
 ( ) Auto indicação ( ) Outras: \_\_\_\_\_

**39) Você participa de outras atividades, na sua comunidade, além do Comitê?**

- |                                       |                                       |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| ( ) Não participo                     | ( ) Associações de Proteção Ambiental |
| ( ) Instituições de caridade          | ( ) Atividades ligadas às escolas     |
| ( ) Movimentos religiosos             | ( ) Clubes esportivos                 |
| ( ) Clubes sociais                    | ( ) Sindicatos                        |
| ( ) Associações de bairro             | ( ) Organizações profissionais        |
| ( ) Partidos políticos                | ( ) Outras: _____                     |
| ( ) Atividades artísticas e culturais |                                       |

**40) O comitê oferece cursos de capacitação aos seus membros?**

- ( ) Sempre ( ) Raramente  
 ( ) Quase sempre ( ) Nunca  
 ( ) Às vezes ( ) Não sei responder

**41) Em caso afirmativo, em sua opinião, a capacitação foi:**

- ( ) Ótima ( ) Ruim  
 ( ) Boa ( ) Péssima  
 ( ) Regular ( ) Não sei responder

**42) Nas reuniões do Comitê, a sua participação geralmente ocorre através de:**

- ( ) Comparecimento às reuniões ( ) Manifestação Oral  
 ( ) Apresentação de Propostas ( ) Apresentação de Queixas e Denúncias  
 ( ) Não sei responder ( ) Outras: \_\_\_\_\_

**43) Ainda com relação à questão anterior, com qual frequência sua participação acontece?**

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Sempre       | <input type="checkbox"/> Raramente         |
| <input type="checkbox"/> Quase sempre | <input type="checkbox"/> Nunca             |
| <input type="checkbox"/> Às vezes     | <input type="checkbox"/> Não sei responder |

**44) Quais são as suas principais dificuldades em comparecer às reuniões do comitê?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Nenhum, não possuo dificuldades.     | <input type="checkbox"/> Falta de tempo                       |
| <input type="checkbox"/> Dificuldade de liberação do trabalho | <input type="checkbox"/> Dificuldade de acesso                |
| <input type="checkbox"/> Despesas de transporte e viagem      | <input type="checkbox"/> Distância e tempo de viagem          |
| <input type="checkbox"/> Problemas pessoais                   | <input type="checkbox"/> Falta de comunicação sobre a reunião |
| <input type="checkbox"/> Não sei responder                    | <input type="checkbox"/> Outras: _____                        |

**45) Quanto tempo você se dedica às atividades do comitê?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Até um dia no mês  | <input type="checkbox"/> 2 a 8 dias no mês      |
| <input type="checkbox"/> 9 a 15 dias no mês | <input type="checkbox"/> Mais de 15 dias no mês |
| <input type="checkbox"/> Nenhum dia         |   |

**46) Em qual das atividades citadas abaixo você mais participa?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Intermedia negociação entre membros     | <input type="checkbox"/> Participa de grupos e comissões |
| <input type="checkbox"/> Colabora com outros membros             | <input type="checkbox"/> Organiza eventos                |
| <input type="checkbox"/> Representa o comitê em fóruns e eventos | <input type="checkbox"/> Escreve documentos e pareceres  |
| <input type="checkbox"/> Capta recursos financeiros e materiais  | <input type="checkbox"/> Não tenho atividade específica  |
| <input type="checkbox"/> Não executo atividade alguma            | <input type="checkbox"/> Outras: _____                   |

**47) Quem define as atividades que serão desenvolvidas pelos membros?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Todos os membros                               | <input type="checkbox"/> A diretoria                                  |
| <input type="checkbox"/> A diretoria decide com a participação de todos | <input type="checkbox"/> Cada membro escolhe a que mais se identifica |
| <input type="checkbox"/> Não sei responder                              | <input type="checkbox"/> Outros: _____                                |

**48) Como você avalia a democracia no processo de tomada de decisão no comitê?**

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Ótimo   | <input type="checkbox"/> Bom               |
| <input type="checkbox"/> Regular | <input type="checkbox"/> Ruim              |
| <input type="checkbox"/> Péssimo | <input type="checkbox"/> Não sei responder |

**49) Qual das diferenças interfere mais fortemente nos processos de participação e tomada de decisão?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Diferença de poder econômico      | <input type="checkbox"/> Diferença de poder político |
| <input type="checkbox"/> Diferença de conhecimento técnico | <input type="checkbox"/> Não existem diferenças      |

## **APÊNDICE B - ENTREVISTA – MEMBROS DA DIRETORIA**

### **ENTREVISTA – MEMBROS DA DIRETORIA**

#### **PARTE 01: DADOS GERAIS**

- NOME
- CIDADE
- PROFISSÃO
- ESCOLARIDADE
- TEMPO DE ATUAÇÃO NO COMITÊ
- FUNÇÃO
- CATEGORIA QUE REPRESENTA NO COMITÊ E A QUE SEGMENTO PERTENCE
- NOME DA INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA NO COMITÊ

#### **QUESTÕES**

- 1) Você participou da formação do Comitê?
- 2) Você acha que a formação deste Comitê aconteceu de forma descentralizada e participativa? E hoje, esse modelo tem se mostrado potencializador ou restritivo nas ações do comitê?
- 3) Você participa de outras atividades em alguma comunidade da bacia, além do comitê? Quais?
- 4) O que te motivou a assumir um cargo na diretoria deste comitê?
- 5) Quantas vezes você fez parte da diretoria deste comitê? Na sua opinião, de que maneira a renovação tanto dos membros quanto dos membros da diretoria poderia trazer benefícios ao comitê?
- 6) Como você avalia a participação dos representantes dos segmentos deste comitê? O que seria necessário para estimular uma maior participação deles com vistas a melhorar o processo decisório?
- 7) Como são definidas as atividades que serão desenvolvidas pelos membros?
- 8) De que maneira ocorre a participação das comunidades da bacia neste comitê? Como as atividades, deliberações e prestação de contas são informadas à sociedade?

- 9) Há pessoas ou grupos que dificultam as atividades do comitê? Quem seriam esses grupos? E de que forma atrapalham?
- 10) Quais os principais problemas enfrentados pelo comitê atualmente? Como eles têm sido tratados?
- 11) Como é definida a alocação de recursos do comitê?
- 12) Podemos dizer que a atuação deste comitê é efetiva? De que forma é feita essa avaliação? Existem parâmetros ou indicadores? Quais?