



**UNIFACS**  
**UNIVERSIDADE SALVADOR**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**  
**DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**LUCAS SANTOS CERQUEIRA**

**GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA BAHIA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS À LUZ DA DESCENTRALIZAÇÃO, DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA COBRANÇA**

Salvador  
2017

**LUCAS SANTOS CERQUEIRA**

**GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA BAHIA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA  
ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS À LUZ DA DESCENTRALIZAÇÃO, DA  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA COBRANÇA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Carolina de Andrade Spinola  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

Salvador  
2017

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Cerqueira, Lucas Santos

Governança das águas na Bahia: uma análise da política estadual de recursos hídricos à luz da descentralização, da participação social e da cobrança. / Lucas Santos Cerqueira. – Salvador, 2017.

291 f.: il.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Carolina de Andrade Spinola  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

1. Recursos hídricos - Bahia. 2. Governança. 3. Descentralização. 4. Participação Social. I. Spinola, Carolina de Andrade, orient. II. Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti, co-orient. III. Título.

CDD: 628.2098142

LUCAS SANTOS CERQUEIRA

GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA BAHIA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA ESTADUAL  
DE RECURSOS HÍDRICOS À LUZ DA DESCENTRALIZAÇÃO, DA PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL E DA COBRANÇA

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em  
Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate  
International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Carolina de Andrade Spinola – Orientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona, UB, Espanha  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul \_\_\_\_\_  
Pós-Doutora pela École Nationale de Ponts et Chaussées, LEESU - Laboratoire  
Eau, Environnement et Systèmes Urbains, École des Ponts ParisTech, Université  
Paris-Est Créteil, I Université Paris-Est Marne-la-Vallée et AgroParisTech  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Regina Celeste de Almeida Souza \_\_\_\_\_  
Pós-Doutora pela Université de Toulouse II (Le Mirail), França e pelo Centre  
d'Études Techniques de l'Équipement de Lyon, CETE, França  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Maria Elisabete Santos \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas -  
IFCH/UNICAMP  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Mônica de Aguiar Mac-allister da Silva \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 6 de abril de 2017.

Dedico esse estudo à ciência e à fonte de  
inspiração de todos os meus atos e  
projeto de vida, minha mãe Eliane Santos  
Cerqueira, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Profa. Dra. Carolina Andrade Spinola, pela paciência, incentivos e conhecimentos emprestados durante o processo de orientação.

Agradeço a professora Dra. Élvia Fadul, minha co-orientadora dessa tese e que foi orientadora da dissertação do Mestrado em Administração, quando começamos a nossa jornada de respeito, admiração e parceira que já renderam, além dos trabalhos citados neste estudo, outras publicações científicas.

Agradeço a meu amigo Fabrício Terso Vitória, pela ajuda na elaboração dos artigos sobre o tema da tese e que ajudaram na sua construção, bem como auxiliando no levantamento de dados junto ao INEMA.

Agradeço a minha companheira Paloma Andrade e familiares, pelos incentivos, respeito e compreensão nos momentos que tive de me ausentar para construção deste trabalho e em outros momentos que a carreira acadêmica exige.

Agradeço a Márcia Carneiro, pela revisão ortográfica e de normatização desta tese.

Agradeço a CAPES pelo financiamento deste estudo através da bolsa concedida.

Agradeço aos professores do Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS.

Agradeço especialmente ao Professor Jorge Uzêda, pelas importantes contribuições para a organização e delineamento desta pesquisa.

Agradeço aos meus AMIGOS que conquistei no PPDRU e que foram importantes na discussão e nos debates.

Agradeço as meninas que me ajudam sempre que preciso de socorro na UNIFACS como Regina, Iracema e Gilsa.

Agradeço ao INEMA, por fornecer informações sobre a gestão de bacias e a políticas das águas na Bahia. Mesmo que tenha faltado em alguns momentos e por não ceder todas as informações necessárias para a conclusão desta pesquisa.

Agradeços a todos que, direta ou indiretamente, contribuem com meu aprendizado e crescimento: MEUS AMIGOS!

“Se tens que lidar com água, consulta primeiro a experiência, depois a razão.”

Leonardo da Vinci

## RESUMO

A água é um bem público e de interesse comum. É função de todos e, principalmente, dever do Estado zelar pela sua preservação, com a elaboração de políticas públicas capazes de garantir a sua disponibilidade de forma democrática e participativa. Com a promulgação da Lei 9.433/97, conhecida como a Lei das Águas, o Brasil adotou a governança como uma nova forma de gestão dos recursos hídricos. A governança das águas na Bahia é o eixo desta pesquisa e será analisada na perspectiva da descentralização, da participação social e da cobrança. Desde 2006, ano da criação do primeiro comitê de bacia no Estado, até o ano de 2015, ano final da análise deste estudo, a Bahia apresenta apenas a criação de 14 comitês de bacia de 26 RPGAS, a elaboração de 9 planos de bacia e não institucionalizou a cobrança em nenhum dos comitês. Trata-se de uma pesquisa descritiva-exploratória, pois o tema ainda é pouco explorado no Estado e se justifica pela necessidade de apontar qual a real situação da gestão das águas na Bahia. Em relação aos procedimentos metodológicos, além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se da pesquisa documental, mediante a análise das atas das reuniões dos comitês de bacias do Estado e de entrevista semiestruturada junto aos responsáveis pela gestão das águas no INEMA. Ao se perguntar como se caracteriza a governança das águas no Estado da Bahia concluiu-se, com base neste estudo, que ficou claro que não há interesse político do Estado em promover a descentralização da gestão das águas, pois, da forma como está sendo gerenciado o processo, até com a própria ANA, o INEMA é o protagonista, os representantes da sociedade civil são meros coadjuvantes e os espaços de debates, que são os comitês de bacia, são apenas espaços figurativos e esvaziados de poder.

**Palavras-Chave:** Recursos Hídricos. Governança. Descentralização. Participação Social. Cobrança.



## ABSTRACT

Water is a public good and of common interest. It's all function and especially to ensure the State's duty to preserve your, with the development of public policies capable of guaranteeing your availability in a democratic manner and participatory. With the enactment of law 9,433/97, known as the law of waters, Brazil adopted the governance as a new form of management of water resources. Water governance in Bahia is the axis of this research and will be analyzed in the context of decentralization, social participation and recovery. Since 2006, the year of creation of the first Basin Committee in the State, by the year 2015, year end analysis of that study, Bahia presents only the creation of 14 26 RPGAS Bowl committees, the preparation of basin plans 9 and not institutionalized the collection in any of the committees. This is a descriptive-exploratory research, because the topic is still little explored in the State and is justified by the need to point out what the real situation of the water management in Bahia. In relation to methodological procedures, besides the bibliographical research, documentary research, by examining the minutes of the meetings of the committees of the State and of semi-structured interview with the responsible for water management in the INEMA. When you ask how is the water governance in the State of Bahia was concluded, on the basis of this study, there's no political interest of the State to promote the decentralization of water management, because the way you're being managed the process, even with the ANA, INEMA is the protagonist, the civil society representatives are mere supporting players and the spaces of debates, What are the Bowl committees, are figurative spaces and drained of power.

**Keywords:** Water Resources. Governance. Decentralization. Social Participation. Collection.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de análise teórico da tese.....	25
Figura 2 – Graus de participação dos membros de um grupo segundo Bordenave..	58
Figura 3 - Integração das bacias nacionais de acordo o pacto de gestão pela água da ANA.....	66
Figura 4 – Cronologia da gestão dos recursos hídricos no Brasil .....	80
Figura 5 - Sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos .....	91
Figura 6 – Mapa da divisão hidrográfica no Brasil.....	108
Figura 7 - Política estadual dos recursos hídricos: Bahia.....	138
Figura 8 – Diagrama do pressuposto 01 da pesquisa .....	143
Figura 9 – Diagrama do pressuposto 02 da pesquisa .....	144
Figura 10 – Diagrama do pressuposto 03 da pesquisa .....	145
Figura 11 – Diagrama do pressuposto 04 da pesquisa .....	146
Figura 12 – tipologias do progestão da Ana.....	168
Figura 13 – Aplicação dos recursos do progestão na Bahia .....	171
Figura 14 – Recorte da certificação do cumprimento da meta 1.1 progestão .....	172
Figura 15 – Mapa da situação atual das RPGAS na Bahia.....	180
Figura 16 – Mapa da RPGA do Rio de Contas.....	187
Figura 17 – Mapa da Rpga do Rio de Corrente.....	188
Figura 18 – Mapa da Rpga dos Frades, Santo Antonio e Buranhém .....	190
Figura 19 – Mapa da Rpga do Rio Grande .....	191
Figura 20 – Mapa da Rpga do Rio Itapicuru.....	193
Figura 21 – Mapa da Rpga do Leste .....	194
Figura 22 – Mapa da RPGA do Rio Paraguaçu.....	195
Figura 23 – Mapa RPGA do Rio Paramirim e Santo Onofre .....	197
Figura 24 – Mapa da Rpga do Rio Peruípe, Itanhém e Jucuruçu.....	199
Figura 25 – Mapa da Rpga do Recôncavo Norte e Inhambupe .....	200
Figura 26 – Mapa da Rpga do Recôncavo Sul.....	202
Figura 27 – Mapa da RPGA do Salitre .....	203
Figura 28 – Mapa da RPGA do Sobradinho.....	205
Figura 29 – Mapa da RPGA do Verde-Jacaré.....	207
Figura 30 - Conjuntura da frequência das reuniões dos comitês de bacias hidrográficas do Estado da Bahia.....	210
Figura 31 - Divisão percentual das atas dos comitês de bacia do Estado da Bahia 2006 - 2015 .....	210

Figura 32 - Assuntos em destaque nas discussões dos comitês de bacia no Estado da Bahia 1ª. geração .....	212
Figura 33 - Assuntos em destaque nas discussões dos comitês de bacia no Estado da Bahia 2ª. geração .....	215
Figura 34 – Fragilidades do sistema nacional de recursos hídricos .....	252
Figura 35 – Modelo ajustado de gestão dos recursos hídricos .....	257

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os movimentos tradicionais da administração pública e as características da governança pública .....	36
Quadro 2 – Dimensões da descentralização político-institucional.....	40
Quadro 3 – Fatores que fragilizam a participação social segundo Dagnino.....	52
Quadro 4 – Escada de participação de Arnstein .....	55
Quadro 5 – Graus de participação de Bordenave .....	58
Quadro 6 – Níveis de decisão da participação social segundo Bordenave.....	59
Quadro 7 - Princípios da gestão integrada de recursos hídricos.....	68
Quadro 8 – Principais eventos recentes sobre água doce .....	76
Quadro 9 – Contexto internacional e nacional no cenário sobre a água (1945 – 2000) .....	79
Quadro 10 – Histórico da gestão das águas no Brasil .....	83
Quadro 11 - Sistema Nacional De Recursos Hídricos (SNRH) .....	93
Quadro 12 - Funções de regulação no Sistema Nacional de Recursos Hídricos .....	99
Quadro 13 – Participação social e os mecanismos na Lei das águas.....	102
Quadro 14 – Aspectos delimitatórios da bacia hidrográfica na Lei das águas .....	105
Quadro 15 – Mapa da divisão hidrográfica no Brasil - composição.....	108
Quadro 16 - Modelos de gerenciamento de bacias hidrográficas .....	112
Quadro 17 – Classificação e enquadramento dos corpos de água de acordo o CONAMA.....	114
Quadro 18 - Etapas e descrição das atividades relacionadas aos planos de recursos hídricos.....	117
Quadro 19 - Tipologia de conflito de uso dos recursos hídricos.....	117
Quadro 20 – Princípios da cobrança da água .....	124
Quadro 21 – Evolução do marco legal da gestão das águas na Bahia: 1966 - 2009. ....	135
Quadro 22 – Quadro de referências dos conceitos da tese .....	141
Quadro 23 - Modelo de análise da tese .....	145
Quadro 24 - Organização dos comitês de bacia hidrográfica na Bahia por geração .....	153
Quadro 25 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 1 <sup>a</sup> . geração .....	162
Quadro 26 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 2 <sup>a</sup> . geração .....	164
Quadro 27 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 3 <sup>a</sup> . geração .....	165

Quadro 28 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização - político.....	166
Quadro 29 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização - regulação.....	178
Quadro 30 - Sinalizações de assuntos outros nas atas de reuniões dos comitês de bacia.....	184
Quadro 31 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização – geografia e território .....	185
Quadro 32 – Abrangência do comitê de acordo a VIII RPGA .....	186
Quadro 33 – Abrangência do comitê de acordo a XXIV RPGA.....	188
Quadro 34 – Abrangência do comitê de acordo a IV RPGA .....	189
Quadro 35 – Abrangência do comitê de acordo a XXIII RPGA .....	191
Quadro 36 – Abrangência do comitê de acordo a XII RPGA .....	192
Quadro 37 – Abrangência do comitê de acordo a VII RPGA .....	194
Quadro 38 – Abrangência do comitê de acordo a X RPGA .....	196
Quadro 39 – Abrangência do comitê de acordo a XX RPGA .....	197
Quadro 40 – Abrangência do comitê de acordo a IV RPGA .....	198
Quadro 41 – Abrangência do comitê de acordo a XI RPGA .....	200
Quadro 42 – Abrangência do comitê de acordo a IX RPGA .....	201
Quadro 43 – Abrangência do comitê de acordo a XVIII RPGA .....	204
Quadro 44 – Abrangência do comitê de acordo a XXII RPGA .....	205
Quadro 45 – Abrangência do comitê de acordo a XVIII RPGA .....	208
Quadro 46 - Estágio atual da implementação do plano de bacia e da cobrança pelo uso da água.....	223
Quadro 47 – Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão econômica.....	227
Quadro 48 – Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão institucional.....	227
Quadro 49 - Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão organizacional .....	229
Quadro 50 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização – comitês de bacia.....	230
Quadro 51 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 1ª. geração .....	233
Quadro 52 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 2ª. geração .....	235
Quadro 53 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 1ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia.....	237

Quadro 54 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 2ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia.....	238
Quadro 55 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 2ª. geração .....	240
Quadro 56 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 3ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia.....	241
Quadro 57 - Respostas de entrevistas com uma ex participante .....	243

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mapeamento das atas de reuniões dos comitês de bacias hidrográficas na Bahia .....	209
Tabela 2 - Assuntos discutidos nos comitês da 1ª geração, por ano 2006-2010 ....	211
Tabela 3 - Assuntos discutidos nos comitês por ano 2006-2010 da 2ª. geração de criação dos comitês de bacia na Bahia .....	214
Tabela 4 - Participação dos usuários nos comitês de bacia.....	232

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRH	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
<b>ANA</b>	<b>Agências Nacional das Águas</b>
CAR	Corporações Autônomas Regionais
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBHC	Comitê de bacia hidrográfica do Rio Corrente
CBHFRABS	Comitê de bacia hidrográfica dos rios Frades, Buranhém e Santo Antônio
CBHG	Comitê de bacia hidrográfica do Rio Grande
CBHI	Comitê de bacia hidrográfica do Rio Itapicuru
CBHL	Comitê de bacia hidrográfica do Leste
CBHLS	Comitê da bacia hidrográfica dos rios baianos do entorno do lago do Sobradinho
CBHP	Comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu
CBHRC	Comitê da bacia hidrográfica do Rio das Contas
CBHRN	Comitê das bacias hidrográficas do Recôncavo Norte
CBHS	Comitê de bacia hidrográfica do Rio Salitre
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CERB	Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIRH Hídricos	Conselho Interinstitucional do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos
CNA	Comissão Nacional de Água
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CRA	Centro de Recursos Ambientais
CRH	Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos
DNAE	Departamento Nacional de Águas e Energia
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra Secas
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento



DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
ELETRONBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras s/a
EPA	Agência de Proteção do Meio Ambiente (sigla em inglês para <i>Environmente Protection Agency</i> )
FERHBA	Fundo Nacional de Recursos Hídricos na Bahia
IMO	Instituto do Meio Ambiente
INDERENA	Instituto de Recursos Naturais Renováveis
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
INEMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INGÀ	Instituto de Gestão das Águas e Clima
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PGHR	Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
RAA	Regiões Administrativas das Águas
RPGA	Regiões de Planejamento e Gestão das Águas
SARU	Semana de Análise Regional e Urbana
SEARA	Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEGREH	Sistema Estadual de Recursos Hídricos
SEIRH	Sistema Estadual de Informações sobre os Recursos Hídricos
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SIAPREH	Sistema de Acompanhamento e Avaliação da implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil
SISPLAC	Sistema de Planejamento, Coordenação e Implantação do PGRH
SRH	Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia
UGRHI	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>2 GOVERNANÇA: ENTRE A AÇÃO ISOLADA DO ESTADO E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE</b> .....	<b>29</b>
2.1 GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL .....	29
<b>2.1.1 Conceitos e Características</b> .....	<b>29</b>
<b>2.1.2 Possibilidades e limites da Governança Pública</b> .....	<b>34</b>
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA .....	38
2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	46
2.4 NÍVEIS E TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	54
2.5 GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL .....	60
<b>3 POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E NA BAHIA</b> .....	<b>71</b>
3.1 ÁGUA: ASPECTOS POLÍTICOS, LEGAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS .....	71
3.2 ÁGUAS NO MUNDO: BREVES CONSIDERAÇÕES .....	74
3.3 ANTECEDENTES POLÍTICOS, LEGAIS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	77
3.4 MARCO LEGAL DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A LEI DAS ÁGUAS .....	88
<b>3.4.1 Usos múltiplos da água com base na Lei das águas</b> .....	<b>100</b>
<b>3.4.2 Mecanismos de descentralização, gestão e participação social no gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil</b> .....	<b>101</b>
<b>3.4.3 Bacia hidrográfica: conceito e delimitações</b> .....	<b>105</b>
<b>3.4.4 Instrumentos de gestão de recursos hídricos na lei das águas</b> .....	<b>113</b>
<b>3.4.4.1 Enquadramento dos corpos de água</b> .....	<b>113</b>
<b>3.4.4.2 Plano de recursos hídricos</b> .....	<b>116</b>
<b>3.4.4.3 Outorga de direitos de uso</b> .....	<b>120</b>
<b>3.4.4.4 Cobrança pelo uso</b> .....	<b>121</b>
<b>3.4.4.5 Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos</b> .....	<b>125</b>
<b>3.4.5 O comitê de bacias hidrográficas: aspectos legais, geográficos e políticos</b> .....	<b>126</b>
<b>3.4.6 Agências de água</b> .....	<b>130</b>
<b>3.5 A POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL</b> .....	<b>132</b>
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>140</b>
4.1 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA .....	143
4.2 MODELO DE ANÁLISE .....	146

4.3 OBJETO DE ANÁLISE: COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NA BAHIA	146
4.4 INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIA DA COLETA DE DADOS.....	147
<b>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>152</b>
5.1 DISCUSSÃO INSTITUCIONAL DOS LIMITES DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA LEI BRASILEIRA E NA BAHIA.....	153
5.2 DIMENSÃO DE ATUAÇÃO DA ANA E DO INEMA NA GESTÃO DAS ÁGUAS .....	167
5.3 COMPREENSÃO DA DIMENSÃO GEOGRÁFICA E DE TERRITÓRIO DA GESTÃO DAS ÁGUAS NA BAHIA.....	179
5.4 CARACTERIZAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIA NO ESTADO DA BAHIA .....	186
<b>5.4.1 Dimensão da compreensão da atuação dos comitês de bacia no Estado da Bahia .....</b>	<b>208</b>
5.5 COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS ÁGUAS NOS COMITÊS DE BACIA NO ESTADO DA BAHIA.....	231
5.6 PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES OS RESULTADOS E CONCLUSÕES DAS PREMISSAS DA PESQUISA.....	244
5.7 PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: AJUSTADO .....	251
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>259</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>276</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – INEMA....</b>	<b>291</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A água é um bem público e de interesse comum. A sua preservação deve estar acima de interesses individuais e particulares. No mundo, a sua disponibilidade, principalmente potável, é relativamente pequena se comparada às águas salgadas e congeladas.

Atualmente a limitação da água é uma questão emergencial e pauta nas principais conferências e espaços de discussões políticas no mundo. Tornou-se uma questão preocupante. Uma crise hídrica, como denominam alguns. Haja vista o crescimento da população mundial, o modelo de exploração capitalista, o desperdício, poluição e outros problemas que afligem a questão hídrica. Pondera-se que a desigualdade de acesso à água já é uma realidade em algumas partes do planeta.

No Brasil, abundante em água, a ideia de crise não permeia o imaginário de muitas pessoas na sociedade. A não ser aqueles que já vivem em situação crítica, como os atingidos pela seca, com vulnerabilidade social em moradias precárias e sem acesso à água potável e os afetados pelos problemas de abastecimento de água nos períodos críticos dos reservatórios, com o advento do racionamento.

O Estado é o principal agente regulador de um bem comum como a água. Porém seu modelo de regulação também está em questionamento pela sua incapacidade de garantir uma gestão equilibrada do sistema. Ou seja, a conjuntura se revela com uma crise hídrica preocupante e a incapacidade do Estado em regular a água de forma adequada para garantir universalidade ao seu acesso e a sua preservação para o futuro.

A procura por novas formas de gestão que atendam às demandas crescentes e espelhe uma maior representação das necessidades da população sugere que o Estado viabilize modelos que equalizem a contraditória relação de atender ao capital, preservar os recursos naturais, como a água, e garantir o atendimento das necessidades da população de forma responsável. A inserção de novos atores sociais, a elevação do papel do cidadão como um elemento importante no processo decisório de políticas públicas é uma referência recente e tem modificado a relação entre Estado e Sociedade.

Nesse sentido, a água como um bem de domínio público e de valor econômico condiciona a elaboração de políticas públicas capazes de garantir a sua disponibilidade e a universalização do acesso de forma democrática e participativa. Assegurando para esta e as gerações futuras, água de qualidade fundamental para a sobrevivência da população.

A necessidade quanto às mudanças nas políticas de recursos hídricos, em virtude do contexto ambiental, quanto à possibilidade de escassez do recurso num cenário futuro, e da própria mudança do papel do Estado sobre a perspectiva do gerenciamento dos recursos hídricos a fim de garantir maiores investimentos no setor (SANTOS, 2002), faz com que o debate ganhe força, e mudanças das políticas públicas abarquem mais efetividade da participação dos usuários e representantes da sociedade civil.

Essas proposições foram defendidas em algumas conferências nacionais e internacionais, como por exemplo, a Conferência de Dublin de 1992, a Assembleia Geral da Rede Internacional de Organismos de Bacia (RIOB), em 1998, dentre outras proposições que serão exploradas mais adiante neste estudo.

Algumas formulações foram definidas e defendidas como a água tornando-se escassa, e passando a ter crescente valor de mercado; as políticas públicas e soluções acerca dessa questão deve ter caráter de longo prazo e não ser apenas pontuais e localmente circunscritas; a defesa pela implementação de uma gestão global dos recursos hídricos, a fim de promover a proteção dos recursos naturais e a satisfação das necessidades dos diversos usuários, a defesa pela diminuição da poluição de qualquer grau e espécie, da participação na tomada de decisão pelos agentes territoriais junto às entidades governamentais, a fim de garantir as necessidades de todas as categorias de usuários e a implementação de um programa de financiamento apropriado (SANTOS, 2002; BERBET, 2003).

Corroborando ainda com a proposição da participação do usuário, Marco (1998), cultua o usuário como protagonista do processo decisório na gestão das águas. No contexto internacional, é possível citar uma Conferência Internacional sobre as Águas, ocorrida em março de 2000, em Haia, na Holanda, em que alguns representantes de diversos países defenderam a necessidade de uma descentralização, participação e da instituição da cobrança pelo uso da água, sendo

uma das formas mais eficazes de equacionamento da questão da escassez (BERBET, 2003).

Ainda nessa conferência, discutiu-se a necessidade de findar o monopólio estatal que prevalecia na maioria dos países e procurar redefinir as formas de relações entre o setor público e privado (SANTOS, 2002). Há de se considerar que o contexto era favorável a esse tipo de proposição, tendo em vista a efervescência dos princípios da política neoliberal amplamente propagada pelo globo, a fim de permitir a exploração da iniciativa privada como provedor dos serviços e o estado assumindo o papel de regulador.

No Brasil, o marco regulatório quanto ao uso das águas pode estar associado com a promulgação do Código das Águas, de 1934, com o Decreto nº 24.643/34, que deliberou de forma exclusiva e direta sobre as águas. O código foi um dos mais atualizados e modernos mecanismos institucionais sobre a gestão das águas do país, apesar de priorizar a regulamentação da água para uso na energia elétrica (SANTOS, 2002).

Ao longo dos anos, o Código foi sendo atualizado, principalmente, com a Constituição de 1988, que atribuiu à União e aos Estados a competência exclusiva sobre as águas, definindo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A Constituição também avançou em relação ao Código das Águas ao classificar a água como propriedade pública e concentrando a sua propriedade na União e nos Estados, atribuindo-a como de domínio público, um bem de uso comum (SANTOS, 2002).

A Lei nº 9.433/97, intitulada de Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), considerada como a "*Lei das Águas*", considerado um marco na gestão dos recursos hídricos no Brasil, fundamenta-se nos princípios: a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (PNRH, 1997).

Além disso, vale reforçar que a Lei das Águas instituiu a Bacia Hidrográfica como instrumento de planejamento mais específico para a eficiência da gestão da gestão dos recursos hídricos no país.

Essa Lei também instituiu o aparato institucional que compõe o Sistema Nacional de gerenciamento dos Recursos Hídricos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (PNRH, 1997).

Na Bahia, os comitês de Bacias Hidrográficas foram criados a partir da Lei nº 10.432/06, em aderência à política estadual de recursos hídricos, criando o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (BAHIA, 2011). No Estado, a criação desses comitês não apresenta resultados representativos, visto que não foram criados comitês para todas as Regiões Administrativas de Água na Bahia. Ao total, existem 14 comitês de bacias no Estado e nenhum deles ainda instituiu a cobrança pelo uso da água.

Em recente estudo (FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2011), em um comitê de bacia na Bahia, Comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe, verifica-se que o comitê apresenta problemas em relação aos mecanismos de gestão definidos na Lei das Águas, visto que não possui recursos para elaboração do Plano de Bacia e que as discussões giram em torno de aspectos administrativos.

Há problemas ainda quanto à descentralização e à governança das águas, visto que o recente projeto de transposição do Rio São Francisco foi conduzido em uma esfera Federal, sem a participação de representantes da sociedade civil, que compõem o comitê de bacia. As naturezas normativa, deliberativa e consultiva do comitê foram totalmente ignoradas pelo Governo Central, ao serem recusados os pareceres dos membros do comitê contrários ao projeto (SPINOLA; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2016).

O interesse econômico e o perfil centralizador do Estado prevaleceram em relação aos interesses locais e do comitê de bacia, o que leva a questionar o quanto esse modelo favorece ao processo efetivo de participação ou apenas é uma camuflagem do Estado para manter a sua hegemonia.

Contudo, por mais que o arcabouço legal tenha sido instituído, a gestão das águas apresenta um aspecto de difícil entendimento, por envolver atores sociais com diferentes perspectivas ideológicas sobre o uso e a cobrança da água, dinâmicas bem distintas, conflitos que os vários interesses e utilizações podem gerar entre si, e com a proteção ambiental exigida, tão mais forte no contexto atual, e com isso a necessidade de planejar os recursos hídricos a médio e longo prazo (BARRAQUÉ, 1996).

Mediante isso, o presente estudo pretende responder à seguinte pergunta de partida:

***Como se caracteriza a governança das águas na Bahia no que diz respeito à descentralização, participação e cobrança?"***

Sendo assim, este estudo tem por objetivo analisar a Governança das águas no estado da Bahia no que tange à descentralização, participação e cobrança pelo uso da água. Tendo em vista que já se passaram 20 anos da implantação da PNRH, Lei das Águas, e 10 anos da lei estadual, e até o momento 14 comitês foram criados desde 2006, de 26 RPGAs, 9 planos de bacias estão em estágio de elaboração e nenhum comitê institucionalizou a cobrança no Estado.

Não se trata aqui de um estudo que questione a cobrança como uma forma de mercantilizar a água, nem mesmo em relação ao modelo de governança adotado com as políticas nacional e estadual. E esta pesquisa considera que o modelo de governança está posto e instituído, conforme a legislação vigente e seus elementos constituídos.

Trata-se de uma pesquisa que pretende analisar a situação atual e os fatores que caracterizam o Estado na Bahia no atendimento dos pilares fundamentais da governança das águas: descentralização, participação e cobrança.

Ressalta-se também que não é possível fazer uma avaliação da política pública, pois os instrumentos de gestão previstos, como o plano de bacia, agências de bacia e cobrança, por exemplo, ainda não foram instituídos em sua totalidade no Estado para que seja possível uma avaliação.

Os principais conceitos estruturantes dessa tese estão delineados sob a égide do conceito de um novo modelo de gestão que emergiu atualmente: a Governança. Que na visão de Kissler e Heidemman (2006), precede da cooperação entre agentes



locais e regionais, que, ao terem contato e maior aproximação com a realidade local, podem auxiliar na concepção de políticas e no desenvolvimento municipal. Bevir (2010) reforça esse conceito ao afirmar que termo “governança” é geralmente associado a modelos de gestão em que o Estado depende de outros atores.

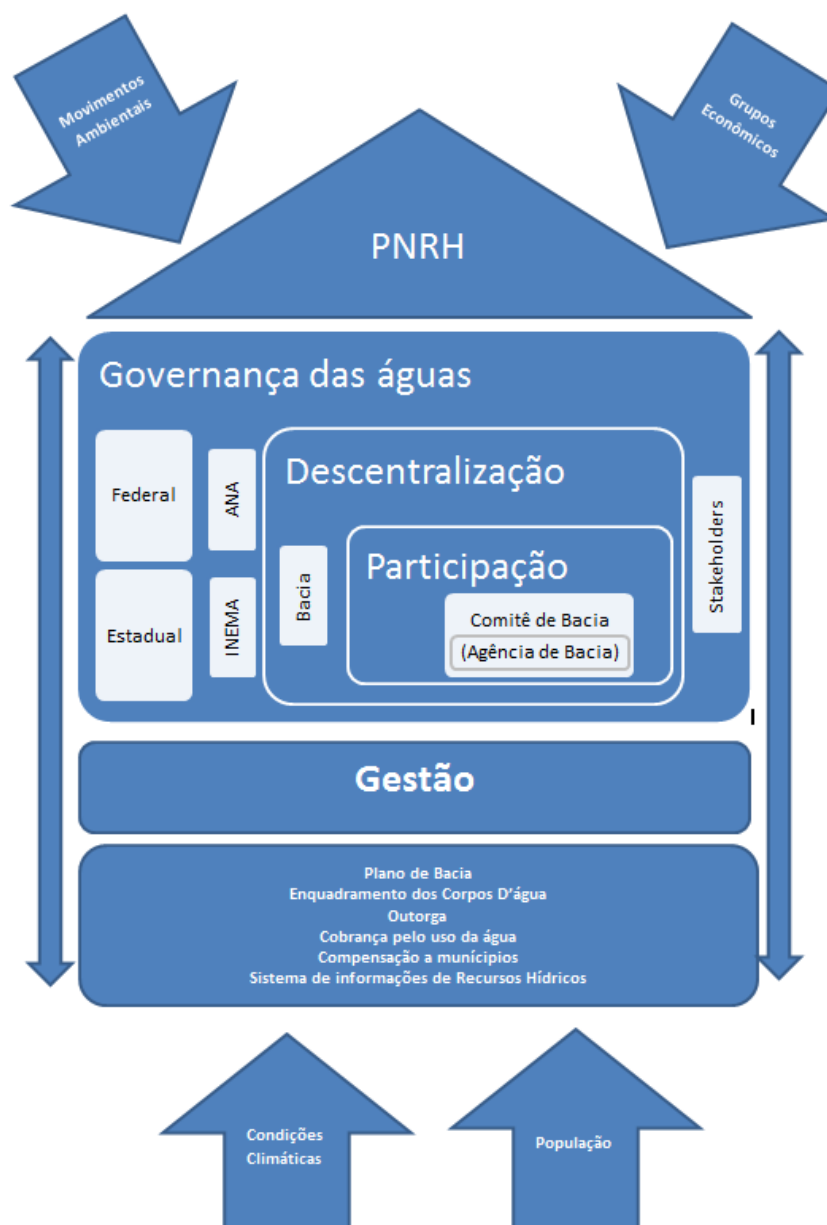
Os autores complementam explicitando que as cidades (municípios ou localidades) teriam maior poder e capacidade de articulação para promover políticas de desenvolvimento com a cooperação entre os cidadãos, empresas entidades sem fins lucrativos e o estado. Essa cooperação perpassaria até mesmo em uma “*pseudo*” regulação, já que teriam maior condição de analisar a transferências de serviços para entes privados, por exemplo.

Dentro dessa perspectiva, pretende-se discutir os demais alicerces da pesquisa, que são a descentralização, participação e cobrança, pois o estudo condiciona o êxito do seu percurso no entendimento conceitual de Governança das Águas.

O que, para este estudo, seria um novo modelo de gestão que envolve a descentralização do poder do Estado, permite o envolvimento de novos atores sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas de recursos hídricos e condiciona a cobrança com elemento de sustentabilidade de autonomia ao sistema.

A Figura 1 representa a linha norteadora que define a lógica desta pesquisa e de que forma os conceitos estão relacionados e que indicadores serão explorados para compreender o objetivo do estudo.

Figura 1 – Modelo de análise teórico da tese



Fonte: Elaboração própria (2016).

O referencial teórico explora os conceitos e os principais autores que estudam essas temáticas, bem como numa tentativa de expressar o estado de arte e subsidiar a verificação empírica da realidade.

A descentralização entendida pela eleição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento da gestão das águas, com a institucionalização dos comitês de bacia como espaço plural e participativo de discussão e implementação dos instrumentos de gestão como o plano de bacia, agências de bacia e a cobrança como uma forma

de racionalizar o uso da água e garantir recursos que aufera autonomia para a definição de ações que preserve a bacia.

Essa análise permitirá discutir o panorama atual da gestão das águas na Bahia e, como consequência, identificar possíveis dificuldades na governança local que impeçam o alcance efetivo dos seus objetivos principais: a institucionalização da cobrança pelo uso da água e uma gestão descentralizada nos comitês de bacias hidrográficas no Estado.

E para que seja possível o alcance do objetivo deste estudo, destacam-se alguns objetivos específicos:

- a) Discutir os aspectos conceituais e os limites da governança das políticas públicas;
- b) Discutir o marco regulatório da política de recursos hídricos no Brasil e na Bahia;
- c) Analisar a situação atual dos comitês de bacias hidrográficas no Estado da Bahia, observando os resultados da governança para a gestão das águas no Estado.
- d) Apresentar considerações acerca do modelo de governança das águas na Bahia, ponderando os seus limites e contribuindo para seu aprimoramento.

Mediante o exposto, e devido à necessidade de analisar um tema tão sensível para a sociedade e atual no contexto mundial, o trabalho justifica-se, além dos argumentos citados anteriormente, contribuir para:

- a) Avançar na produção científica acerca da gestão dos recursos hídricos no Estado Bahia, visto que ainda são poucos os estudos que se debruçaram sobre o assunto.
- b) Entender as motivações que levaram à adoção de um modelo de gestão descentralizada dos recursos hídricos, que resultaram em uma política adotada em todo o território nacional e conhecer a efetividade dessa política na Bahia.
- c) Verificar o resultado da política pública na Bahia e identificar os principais entraves para atingir os objetivos pelos quais foi concebida.
- d) Compreender, no que tange à participação e controle social, a relação entre estado e sociedade na gestão dos recursos hídricos na Bahia;

- e) Entender os condicionantes para a implementação do modelo adotado para a gestão dos recursos hídricos e, nessa perspectiva de análise, fazer a proposição de um modelo que seja adequado aos anseios locais na garantia da governança e participação dos usuários finais de forma efetiva. A proposta deve ser alinhada com os ditames da Lei Federal, contudo com instrumentos que permitam que o modelo seja mais efetivo quanto à autogestão e, de fato, descentralizada.
- f) Aproximar-se, ainda que de maneira secundária, da situação das bacias hidrográficas no Estado, tendo em vista que a sua degradação poderia demonstrar o quão urgente à governança das águas precisa ser efetiva.

Além de fazer uma pesquisa bibliográfica com o levantamento do estado da arte sobre gestão das águas no Brasil e no universo baiano, objeto desta pesquisa, pesquisa documental com análise dos relatórios de gestão das águas, o estudo destaca três estratégias de levantamento de informações: a) análise das atas dos comitês de bacias publicadas no *site* do INEMA, que reserva um espaço específico para tais publicações. E de forma complementar, uma entrevista semiestruturada com algum representante do INEMA que trate diretamente com os comitês de bacia do estado, para verificar as ações do poder público para que a política estadual de recursos hídricos alcance os objetivos propostos, principalmente a autogestão com a cobrança pelo uso da água e participação da sociedade civil; b) entrevista semiestruturada com um representante do INEMA para verificar qual a posição do órgão em relação às ações do Estado para a gestão dos recursos hídricos na Bahia; c) Uma entrevista pontual com uma ex-representante da sociedade civil para compreender o processo de participação no comitê.

Não obstante, pondera-se que a observação não participante, ocorrida na fase inicial da pesquisa e de forma exploratória, auxiliou para delinear a estrutura norteadora da pesquisa.

A tese foi estruturada de forma a garantir um encadeamento lógico de seu conteúdo, estando dividida em seis capítulos: O **primeiro capítulo** consiste na introdução da tese, com a contextualização do tema, a problematização da pesquisa, a apresentação dos objetivos e aspectos metodológicos.

No **segundo capítulo** são discutidos os conceitos e características da governança pública e da participação social, concluindo com uma discussão sobre a governança nos recursos hídricos.

O marco regulatório e institucional da política de recursos hídricos no Brasil e no Estado da Bahia será abordado no **terceiro capítulo**.

A metodologia do trabalho, com a proposição de um modelo de análise a fim de apresentar o recorte da pesquisa em suas dimensões e indicadores e da discussão quanto os meios de coleta de dados, será abordado no **quarto capítulo**.

O **quinto capítulo** se divide em três partes. Primeiramente, a apresentação dos Comitês de Bacias Hidrográficas no Estado da Bahia, apresentando o histórico e motivação na fundação desses comitês, suas relações institucionais e representatividade, e a segunda parte com os dados dos indicadores a fim de verificar qual a situação da política de recursos hídricos na Bahia frente aos aspectos da descentralização, participação e cobrança pelo uso da água. E, na terceira e última parte, uma proposição de ajustes em no modelo de gestão dos recursos hídricos para o estado da Bahia.

E, por fim, no último e **sexto capítulo**, apresentam-se as conclusões do estudo e retomada da pergunta de partida e dos objetivos propostos inicialmente. Além da indicação das limitações do estudo e indicações para novas pesquisas na área.

## **2 GOVERNANÇA: ENTRE A AÇÃO ISOLADA DO ESTADO E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE**

Neste capítulo serão discutidos os principais conceitos e a compreensão sobre a Governança, como um modelo emergente e que ganha destaque no mundo. Tendo com gênese a possibilidade de inserção de atores sociais no processo decisório do Estado. Também serão discutidos aspectos sobre a relação Estado e Sociedade, descentralização e participação social. Aspectos relevantes e fundamentais para o alcance dos objetivos desta tese.

### **2.1 GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL**

Os autores principais discutidos neste capítulo são: Carlos Nelson Coutinho, Evelina Dagnino; Bobbio, Teixeira; Bresser-Pereira, Abrúcio; Avritzer; Arnstein; Kissler e Heidemann, Hall e Rogers.

#### **2.1.1 Conceitos e Características**

O que entender pelo conceito de *Governança*? Seria aplicado analogamente ao conceito de gestão ou gerenciamento? Ao longo do tempo algumas definições (ou pelo menos aplicações que identificavam como sendo definições) desse conceito foram empregadas em áreas distintas como na política, na economia e no campo científico (SOARES, 2008).

A etimologia da palavra vem do latim *gubernare* ou do grego *kubernân*, que tem como significado navio (SOARES, 2008). Para Mayntz (2000), a palavra esteve por muito tempo equiparada a *governing*, em inglês, cuja ideia era associada ao processo de governar, mais ou menos identificada como direção política. Ou, em alguns estudos, governabilidade.

Rua (1997) não entende Governança e Governabilidade como conceitos idênticos, mas interligados, pois estudá-los em separado é uma questão de recurso de análise, já que Governança estaria relacionada com o “*gerenciamento despolitizado*” e a governabilidade como “*uma dimensão política do processo de governo*” (p.135).

Essa perspectiva foi alterada e posicionada dualmente. Uma como sendo o conceito de Governança associado a um novo estilo de governo, caracterizado por maior interação entre o estado, atores sociais e também agentes privados. E a outra como uma forma diferente de coordenação das ações individuais como base para a construção de uma ordem social (MAYNTZ, 2000).

Para Diniz (1999, p. 196):

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras.

Nesse conceito, Diniz evidencia Governabilidade como as diferentes formas, modelos ou combinações que permitem o exercício do poder, não apenas por um único viés, mas por caminhos distintos que atendam aos interesses diversos entre o estado e as demandas sociais.

Santos contribui para o debate ao mencionar que governabilidade seria a capacidade que um governo teria em implementar políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade (SANTOS, 1996).

Atualmente, mediante as adversidades da sociedade, exige-se que o Estado tenha capacidade de adotar medidas inovadoras para atuar na sua mediação com o mercado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse ponto Matias-Pereira (2010) assevera que o Estado precisa ter a concepção de inteligente-mediador-indutor. Tal conceito estaria associado ao fato de ser um Estado capaz de promover o valor público, capital social, engajamento cívico, inclusão social, mediação entre atores públicos e privados e a divisão de responsabilidades (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Para Rua (1997) e Teixeira (1997), a discussão sobre novos modelos de gestão se dá pelo questionamento da capacidade do Estado em oferecer serviços e políticas públicas capazes de atender satisfatoriamente à população.

Kissler e Heidemann (2006) afirmam que Governança traz uma mudança no campo da ciência política, pois traz a ideia de recorrer a outros agentes no processo

decisório de políticas públicas e a introdução da negociação, da comunicação e da confiança.

O que os autores asseveram é que existe cooperação entre Estado, Mercado e Sociedade na forma da Governança. Fortalecendo a gestão local e sendo uma forma de melhorar a eficiência das políticas públicas.

A transformação “de um Estado dirigente e gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros autores.” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.483). Secchi (2009, p.359) complementa ao afirmar que a mudança seria para um Estado “menos hierárquico e menos monopolista”. Um modelo para amenizar os efeitos e a rigidez hierárquica da administração burocrática e na busca de mecanismos de descentralização que melhorem a prestação de serviços à população (BEVIR, 2010).

Ainda nessa discussão conceitual introdutória, Santos (1996) cita a “capacidade governativa” de um sistema político, que agregaria a função de identificar os problemas da sociedade e oferecer solução através das políticas públicas e mobilizar os recursos necessários para implementar as políticas formuladas.

Secchi (2009) cita que a Governança é tratada de diferente forma e que muitas vezes a discussão é conduzida pelas áreas de relações internacionais. Como por exemplo, adotar medidas e mecanismos de cooperação entre nações para combater problemas que afligem as nações como tráfico de drogas, terrorismo e questões ambientais. Rhodes (2010) complementa afirmando que o termo Governança é plural e possui variadas aplicações como: Governança Corporativa, Boa Governança, Nova Gestão Pública, Estado Mínimo e outros.

Quando Secchi (2009, p.358) cita Governança numa perspectiva das relações internacionais, afirma que seria: “*um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social*”.

Secchi (2009) ainda cita a ideia de Governança do ponto de vista contábil e utilizado no meio empresarial como a forma de criar as condições e mecanismos necessários para maior efetividade do controle de *stakeholders* e do mercado em relação às empresas de capital aberto. Inclusive as empresas que oferecem ações na bolsa de



valores possuem um conjunto de regras de transparência e controle que devem seguir como forma de cobrar por resultados e evitar eventuais fraudes contábeis.

Dallabrida (2011) pondera que o termo Governança é utilizado por diversas áreas do conhecimento como Sociologia, Administração, Política, Economia e Geografia e nem sempre com o mesmo significado. Já para Matias-Pereira (2010), as discussões acerca do tema estão centradas na economia e na política.

A ideia de conceito de governança emerge com pontos de base como eficácia na gestão, transparência, descentralização e maior integração e participação da sociedade (LÖFFER, 2001).

O autor ainda complementa ao afirmar que a Governança seria uma forma de ação conjunta entre Estado, Mercado e Sociedade para resolução de problemas sociais e a definição de um caminho de desenvolvimento sustentável para todos (LÖFFER, 2001).

Apenas para citar, Dallabrida (2011) indica que a obra de Ronald Coase: *The Nature of the Firm*, de 1937, é reconhecida como o marco da discussão de governança nas empresas. Já Matias-Pereira (2009) indica que, do ponto de vista econômico o estudo da coordenação dos sistemas de negócios de Withley 1996, a teoria dos custos de transação de Williamson 1975 e da teoria institucional de Meyer e Rowan 1992, são marcos importantes para a concepção da Governança.

Para Dallabrida (2011), Governança refere-se a conceder poder à sociedade para governar ou, melhor dizendo, seria a conquista do poder pela sociedade para governar. Já para Rhodes (1996), seria uma forma de tomada de decisão que ultrapassa os limites do poder do governo, pois envolve outros atores.

Rhodes (1996) assegura que a Governança envolve a criação de espaços públicos, divisão do poder entre os envolvidos, processos de negociação entre os atores envolvidos e a descentralização do poder.

Governança seria exercida pelas relações de poder entre os envolvidos (DALLABRIDA, 2003, 2007), nem sempre de forma harmoniosa e com conflitos eminentes originados em camadas diferentes da relação.

Hall (2002) sugere que a Governança é um sistema social mais amplo de gestão em oposição àquele em que o Estado tem o poder exclusivo na tomada de decisões.

Complementa afirmando que seria a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos naturais, econômicos e sociais.

Hall (2002) classifica a governança (ou como chama *Governabilidadad*) de três maneiras: governabilidade econômica, que seria quando envolvem processos que afetam outros países (similar à explicação de Sechi (2009)); governabilidade política, que envolve a formulação de políticas públicas e governabilidade administrativa, que seria o sistema de implementação das políticas formuladas.

Para Damkowsiki e Rösener (2003 *apud* KISSLE; HEIDEMMAN, 2006), já que se trata de um viés para a governança local, Governança seria uma integração entre vários agentes (cidadãos, clubes, empresas, ONGs e governos locais) com o objetivo ao bem coletivo.

Para Osborne (2010), a Governança tem três focos distintos: a) Governança Corporativa associada aos controles internos e nos processos que permitam o *accountability*; b) a vhamada “boa Governança”, que estaria associada aos manuais de boas práticas de governança; e c) a Governança Pública, que estaria associada à participação de atores sociais na implementação das políticas públicas.

Kissler e Heidemman (2006) sugerem a atualidade da discussão sobre o papel do Estado e da Governança, daí a necessidade de evidenciar que a base desses autores é o modelo alemão, mas nesse jogo entra também a economia globalizada, e passa pela capacidade de modificação do protagonismo do Estado como provedor exclusivo dos serviços públicos.

E, assim, passaria, com a Governança Pública, a um modelo híbrido e que permitisse a participação do agente privado e parceiros sociais na produção ou prestação dos serviços públicos. E, claro, o estado como regulador. Ou seja, era uma abertura e não uma ruptura do seu papel como detentor dos serviços públicos. Seria um coprodutor do bem público, como definem os autores (KISSLER; HEIDEMMAN, 2006).

A definição conceitual que será utilizada nesta tese é a ideia de Governança Pública, e serão discutidos os principais conceitos acerca do tema. Além disso, evidentemente, serão apresentados os problemas que podem dificultar a implementação do modelo de gestão dos recursos hídricos na forma que foi

concebido. Também serão abordados alguns dos principais pontos da “boa Governança” na gestão dos recursos hídricos.

### 2.1.2 Possibilidades e limites da Governança Pública

Em relação às evidências científicas sobre Governança, Kissler e Heidemann (2006) destacam alguns pontos importantes:

- a) A Governança é pluralista, pois é um sistema aberto e que atrai a participação de agentes diversos na elaboração e implementação de políticas públicas (SECCHI, 2009).
- b) Mesmo as alianças e redes sociais sendo consideradas um novo modelo político, os interesses da sociedade civil ainda estão sujeitos secundariamente ao poder do mercado.
- c) Na Governança, consenso e cooperação são fundamentais. Mas o consenso não é uma tarefa fácil devido ao desequilíbrio de força entre os agentes.
- d) Nas alianças e rede sociais valem o princípio da reciprocidade, mesmo que outros interesses possam direcionar para arranjos entre as partes.
- e) O acordo é um dos pontos basilares da Governança. Já que os agentes precisam convergir no que for definido. *“Ninguém deve sentir-se explorado ou enganado”* (SECCHI, 2009, p.492).
- f) As alianças carecem de coordenação, pois a comunicação e interação entre os agentes tende a ser constante.
- g) Na Governança também precede uma avaliação, a fim de verificar os resultados das ações acertadas, bem como a avaliação dos erros e falhas detectadas.

Ainda sobre o êxito da Governança, os autores destacam que:

A capacidade estratégica decorrente do desenvolvimento de confiança pode, também, ser ilustrada com uma analogia. As redes de atores são feitas de fios e nós. Assim, os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto. Os atores estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam. Devem sujeitar-se aos processos de negociação, aceitar os resultados

negociados e ajustar-se uns aos outros. Ao compreendermos por que isso ocorre, saberemos por que e de que forma surgem as redes sociais e as alianças e o que assegura sua sobrevivência. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.495).

Para Rua (1997), a governança pública depende de dois pontos essenciais: a) Financeira – que envolveria a capacidade de alocar e manter os recursos necessários para a manutenção da política pública e a implementação de novas políticas; e b) Administrativa – que dependerá da disponibilidade de quadros técnicos e executivos e do estilo e capacidade de gestão na ação de implementação da política pública, conforme seus limites definidos legalmente.

Para Kissler e Heidemann (2006, p.496), a governança apresenta cinco limitações originárias:

- a) Equivalência entre os períodos do regime de mandato dos parlamentares e das estruturas de governança. Muitas vezes os atores políticos são trocados quando finda o ciclo político, e a pauta da governança é contínua, prescindindo uma aliança ainda mais coesa para que os trabalhos não sejam prejudicados.
- b) A capacidade das alianças e redes sociais é limitada. Na governança, os atores devem comungar da mesma direção ética, o que difere das estruturas organizacionais que os agentes participam. Por conta disso, a confiança mútua é imprescindível.
- c) A governança pressupõe regras definidas e a institucionalização. Ou seja, que exista um aparato legal e institucional para que os atores saibam quais seus limites e possibilidades. A ausência de tais regras reserva a governança à dependência de ações específicas e de pessoas envolvidas.
- d) Necessária capacidade autônoma para atuação e o processo de forma descentralizada. Quando não ocorre, falta legitimidade dos atores e os resultados não são percebidos.
- e) Ainda não ficou claro se a Governança fortalece a Democracia Local.

Mesmo assim, Hall (2002) defende que a Governança coloca a sociedade como o fator principal e que permite o equilíbrio do poder e entre os agentes públicos e privados, governo e a própria sociedade civil.

Para Sechhi (2009), Governança envolve o comprometimento com a função controle, neste caso controle das ações do Estado. E conclui que:

[...] a contribuição mais peculiar à governança é a função direção, entendida como a soma de liderança e atividades de coordenação. O modelo relacional da GP (governança pública) põe ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal entre as organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos. (SECHHI, 2009).

Gohn (2011) destaca que a governança altera a forma de gerir os bens públicos, pois incorpora novos atores que demandam melhores condições de vida, direitos, cidadania, etnia, dentre outros. Pondera ainda que, para participar, os indivíduos devem ter motivações, mudar sua forma de ver e encarar a vida, se articular e interagir de forma constante com os seus (GOHN, 2011).

Já Pereira e Johnsson (2005) afirmam que a nova configuração do Estado e sua abertura é fruto de um processo de mobilização da sociedade que se organiza, se articula na luta por novos espaços e mobiliza-se no caminho de brigar contra a exclusão e a favor da maior participação social nas decisões das políticas públicas.

Para o Banco Mundial, a boa governança envolvem quatro dimensões: a primeira diz respeito à melhoria da capacidade econômica de gerenciamento econômico e da oferta de políticas e serviços sociais, a segunda dimensão envolve a necessidade de um marco legal que regule o processo, evitando a clandestinidade das ações ou insegurança jurídica de atuação dos atores no processo; a terceira dimensão seria a necessidade de um órgão para garantir a aplicabilidade do marco legal e a quarta dimensão refere-se à transparência das informações e o envolvimento da sociedade no processo de formulação das políticas públicas (WORLD BANK, 1992, 1997).

Quadro 1 - Os movimentos tradicionais da administração pública e as características da governança pública

<b>Características</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Gerencialista</b>	<b>Governança Pública</b>
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward</i> , <i>upward</i> e <i>outward</i> .

<b>Características</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Gerencialista</b>	<b>Governança Pública</b>
Processo de <i>Policy Making</i>	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção supera da: reunificação entre política e administração
Funções administrativas enfatizadas	Controle e previsibilidade.	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, este último, a aderência ao contexto específico (local ou regional).

Fonte: Dias e Cairo (2012).

No quadro 1 é possível verificar os principais elementos que distinguem os modelos de gestão Burocrático, Gerencialista e de Governança Pública. Elementos que serão tratados nesta tese, como a descentralização e os atores sociais, abordado na discussão teórica de participação social.

Com base nessa discussão introdutória e explicativa sobre esse novo modelo gestão e que neste estudo terá a conotação de Governança das Águas, cujo conceito já foi explanado na introdução, mas que cabe reforçar neste ponto, pois os demais elementos teóricos a serem discutidos neste capítulo estão relacionados com este conceito.

Como o objeto de estudo é a política estadual dos recursos hídricos serão utilizados como parâmetros de análise a descentralização, participação e cobrança, bem como os seus instrumentos de gestão como o plano de bacia, comitê de bacia e agência de água. Sendo assim, o conceito de governança das águas adotado neste estudo é o modelo de gestão que envolve a descentralização do poder do Estado que permite o envolvimento de novos atores sociais no processo de formulação e implementação de políticas públicas na gestão das águas, com a adição da cobrança como um elemento de equilíbrio e de autonomia no sistema de gestão.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

A descentralização do poder decisório do Estado e as possibilidades concedidas para maior envolvimento e participação de atores sociais nas políticas públicas ganhou mais notoriedade, no Brasil, com a Constituição de 1988. Contudo esse movimento é histórico.

O movimento de maior envolvimento da sociedade iniciou-se na década de 80 por muitos países, numa perspectiva de que a descentralização traria como consequência, melhores resultados na prestação de serviços para a sociedade, e seria uma forma de fortalecer a democracia (ARRETCHE, 1996).

Esse movimento culminaria na propagação de reformas do Estado com a incorporação de ideias como *“justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado”* (ARRETCHE, 1996, p. 1).

A ideia de descentralização ganha força nos anos 80, com o consenso de Washington, fruto da corrente neoliberal que tem suas origens no período pós II guerra mundial. O escrito de Friedrich Hayek, em 1944, *“O Caminho da Servidão”*, que essencialmente propunha um Estado mínimo, foi o marco das principais ideias neoliberais (ANDERSON, 1995), cujos principais expoentes neoliberais foram a Era de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, nos anos 80 (ANDERSON, 1995). No Brasil, quem capitaneou a Reforma do Estado e a implementação das políticas neoliberais foi o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Bresser-Pereira (1996) sinalizou que as ações de ajustes fiscais não são únicas opções para resolver os problemas provenientes da crise fiscal do Estado e da sua incapacidade em atender aos anseios da população, mas também numa direção da melhoria da sua capacidade gerencial, que envolve novas formas de configuração, e a ação do Estado, como a Governança, estudada nesta tese.

Rua (1997) ainda completa que os movimentos neoliberais e de Reforma do Estado culminaram em uma forma de gestão pública no Brasil: *A Administração Pública Gerencial*. E, como isso, alguns pontos foram centrais e estão diretamente alinhados com a discussão deste estudo, a saber:

- a) O foco é o cidadão, e as atividades se orientam para a busca de resultados;

- b) O princípio da eficiência econômica cede espaço ao princípio da flexibilidade;
- c) Ênfase na criatividade e busca da qualidade;
- d) Descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes;
- e) Valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrada;
- f) Participação dos agentes sociais e controle dos resultados (RUA, 1997, p.143).

Sechhi (2009) também cita que o movimento neoliberal e a Administração Pública Gerencial foram motivos da ascensão das práticas de Governança, trazendo luz à discussão sobre a responsabilidade do “quem” deve propor e “quem” e “como” devem ser implementadas as políticas públicas.

Para Abrúcio (2002), com as transformações sofridas no Estado nos últimos anos, a descentralização é um dos aspectos mais discutidos e pesquisados em virtude da quantidade de países aderentes, dos impactos na organização estatal e da alteração nas relações de Estado e sociedade, aumentando considerável dos mecanismos de *accountability*.

O autor ainda sinaliza que o tema descentralização foi o que mais teve destaque na Reforma do Estado em virtude de:

Autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais, entre os principais, são aspectos que fazem da descentralização um verdadeiro caleidoscópio. Por conta deste caráter, ela deve intrinsecamente lidar, a um só tempo, com as variáveis do desempenho e da democratização da gestão pública. (ABRÚCIO, 2002, p. 1).

Agrawal e Ribot (2000) tentam diferenciar desconcentração e descentralização. Sendo que, no primeiro, o poder ainda está conectado ao governo central de forma subordinada e, no segundo, esse poder, em certa medida, é transferido para agentes escolhidos pela população de forma eletiva, por exemplo.

Alguns entendem que a descentralização permite maior envolvimento da população, ou seja, mais democratização das políticas públicas; outros defendem que nem sempre é possível conceber poder em esferas mais específicas, pois podem sofrer pela ineficácia no domínio técnico exigido nas decisões de uma dada política ou pela alienação de poderosos grupos locais.



A descentralização seria no campo da sociologia, “*um mecanismo para autorização (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania*” (GUIMARÃES, 2014, p.02).

Numa corrente de opinião trazida por Arretche (1996), a descentralização seria uma forma de fortalecer a sociedade civil, tornando-a mais ativa e com capacidade de iniciativa, livrando-se cada vez mais da dependência do Estado, pelo menos na proposição de políticas públicas.

Pereira e Johnsson (2005) defendem que o processo de descentralização depende de fatores diversos, mas que um deles está no cerne da questão, pois envolve o interesse de partilhar ou descentralizar de um lado e do outro o interesse da parte em receber as atividades descentralizadas e desempenhá-las.

Para Guimarães (2014), a descentralização se divide em dois planos: a) jurídico, como um processo de transferência de poderes e responsabilidades entre órgãos ou no próprio órgão, associado à ideia de desconcentração ou delegação de atividades; e b) político-institucional, que seria o movimento de descentralização do poder decisório. Para este último, a autora divide nas seguintes dimensões expostas no quadro 2:

Quadro 2 – Dimensões da descentralização político-institucional

<b>DIMENSÃO</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>OBJETIVO</b>
<i>Administrativa</i>	Transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos.  Para Abrúcio (2002), é um processo de desconcentração administrativa ou horizontalização das estruturas organizacionais públicas.	Eliminar intermediários, facilitar a interação entre sociedade e Estado, melhorar a eficácia da gestão pública e maior aderência na qualidade do cumprimento dos objetivos em relação aos serviços prestados ao cidadão.
<i>Social</i>	Participação social na gestão pública. Parcelas do poder transferido para a sociedade civil.	Capacitar grupos sociais a participarem das tomadas de decisões da gestão pública, através de espaços apropriados ou na possibilitar a população fiscalizar e controlar a gestão dos serviços públicos. É possível a parcerias com grupos sociais, comunidades ou ONGs.
<i>Mercado*</i>		A transferência para o setor privado de atividades anteriormente consideradas exclusivas do Estado através da privatização das concessões dos serviços públicos.
<i>Política</i>	Redistribuição do poder político do Estado para níveis mais periféricos. Introdução de novos atores e “conflitos nas relações entre as	Visa à melhoria da gestão pública via participação social e de uma descentralização enquanto processo político.

DIMENSÃO	CONCEITO	OBJETIVO
	esferas de governo e na distribuição do poder e de bens para diferentes grupos da sociedade”.	

Fonte: Elaborado com base em Guimarães (2014) e Abrúcio (2002).

Nota: \*A criação da dimensão Mercado nesse quadro é de livre opção do autor da tese. Tendo em vista que Guimarães (2014) classifica como uma dimensão social e Abrúcio (2002) não faz categorizações, apenas expõe as características.

Agrawal e Ribot (2000), entendendo os riscos de uma descentralização às avessas e que não resultaria especificamente em um modelo mais democrático de decisão, ressaltam que, para que o objetivo da descentralização ocorra, é imprescindível à criação de mecanismos que condicionem os entes descentralizados e as decisões ao controle da população. Como, por exemplo, a criação de conselhos participativos locais, reforçam Abers e Jorge (2005).

Ainda sobre a efetiva função democrática que se atribuiria a um modelo descentralizado, e reforçando a exposição anterior, Arretche (1996) define a centralização como a concentração do poder decisório do Estado no governo central, e que a descentralização é deslocar parte desse poder para outros atores envolvidos. Sendo que a primeira é de caráter eminentemente antidemocrático, por conta da dominação política que possa ocorrer, mesmo em um governo de representação, e a segunda pode ter um caráter democrático na sua concepção original, mas pode sofrer dominação e influências políticas nesses espaços descentralizados (ARRETCHÉ, 1996).

Além disso, o comportamento político de uma dada sociedade é determinante para um ambiente mais democrático, mesmo que se criem e institucionalizem instâncias democráticas e descentralizadas, o contexto social e histórico da sociedade condicionam esse êxito (ARRETCHÉ, 1996).

Contudo, descentralizar não é uma tarefa simples ou esforço singular. Já que exige-se a transferência de poder. Esse poder pode ser acompanhado de recursos somente ou também de responsabilidades.

Em um estudo sobre a descentralização de políticas sociais na década de 90, foi verificado que, quando o poder descentralizado é acompanhado de responsabilidades, os agentes locais e participantes carecem de mais incentivos (ARRETCHÉ, 2000), diferentemente de quando esse poder possibilita barganhas

políticas na condição de amearhar mais recursos junto ao governo central (ABERS e JORGE, 2005).

Abrúcio (2002) sinaliza na mesma direção do pensamento de Arretche, pois advoga que é necessário o desenvolvimento de capacidades financeiras e administrativas nos entes subnacionais para que possam melhorar o desempenho da sua gestão.

Os possíveis ganhos de eficiência resultantes da desconcentração das atribuições não são alcançados caso faltem recursos suficientes às administrações locais, ou se estas deixarem de exercer sua autoridade tributária. O repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou à montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores. Obviamente que a grande concentração de tarefas nas mãos do Governo Central é prejudicial à eficiência, porém, a manutenção de padrões arcaicos de governança no plano local, além de reduzir a efetividade da ação estatal, desmoraliza a descentralização, podendo até incentivar propostas demagógicas de (re) centralização e paternalismo. Logo, a modernização administrativa dos governos subnacionais é condição sine qua non de um ciclo virtuoso descentralizador. (ABRÚCIO, 2002, p. 13).

Arretche (2000) indica que a maioria das políticas ou programas descentralizados na década de 90, principalmente, somente lograram êxito quando acompanhados de responsabilidades, como a criação de conselhos, e também foram destinados novos recursos, capacidade de controle político, era de simples implementação e de relevância política para o grupo no poder.

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo às condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e – [...] dos atributos estruturais de estados e municípios. Inversamente, na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação. (ARRETCHÉ, 1999, p.119).

Em muitas vezes, os estados e municípios entendem que o governo central quer compartilhar trabalho ou se livrar da responsabilidade e, por isso, resistem a projetos de descentralização (ARRETCHÉ, 2000).

No caso da política da água, Pereira e Johnsson (2005) afirmam que descentralizar nas políticas de recursos hídricos seria a institucionalização, no âmbito local, de espaços e condições financeiras, técnicas e administrativas para o desempenho da gestão daquilo que está assegurado em lei, garantindo a oferta de bens e serviços.

No caso do modelo brasileiro, a adoção de um modelo descentralizado com a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, condiciona um papel central ao usuário e permite abarcar alguns dos interesses de certos movimentos sociais que reivindicavam mais presença na discussão de políticas das águas (SANTOS, 2002).

Abers e Jorge (2005, p.6) complementam essas dificuldades, no caso das políticas das águas, já que o processo de descentralização é simultâneo, e a instância que receberá as responsabilidades e o poder não é necessariamente o Estado ou município e sim um espaço onde forças serão reunidas para deliberar:

Primeiro, porque o processo de descentralização ocorre simultaneamente em dois níveis, nacional e estadual, com a criação de organismos de bacia tanto para as águas federais quanto para as águas estaduais. Segundo, porque a descentralização não envolve a transferência de poder para as instâncias mais locais já existentes (como o município), mas propõe a criação de uma nova esfera territorial, a bacia hidrográfica. Terceiro, porque a descentralização tem um caráter “semivoluntário” – na maioria dos estados, nada obriga que os comitês sejam criados em todas as bacias hidrográficas. (p. 6).

Um aspecto que ajuda a entender algumas das dificuldades em descentralizar e a garantir a devida implementação da política das águas é o fato de o Brasil ser um ente federado. Dessa forma, os entes federados possuem autonomia para adotar determinadas regras específicas para um estado, por exemplo (TOMAZ, 2006).

Abrúcio (2002) assevera que a “*fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder constitui um grande obstáculo ao sucesso da descentralização*” (p.12).

E, ainda, Pereira e Johnsson (2005) sinalizam a necessidade de um acordo entre os entes federados, já que o compartilhamento do domínio das águas é uma imposição legal. E complementam:

[...] a gestão de bacias hidrográficas nacionais é um caso típico de políticas públicas cuja descentralização tem de ser pactuada caso a caso, fazendo com que a governabilidade – isto é, a capacidade do governo de mobilizar recursos necessários para sua implementação -, torne-se complexa, implicando no manuseio de um conjunto significativo de variáveis. (PEREIRA; JOHNSSON, 2005, p.54).

Outro ponto importante, e já abordado nesta tese, é o perfil centralizador que o Estado historicamente possui. Abrúcio (2002) também sinaliza com alguns entraves que podem ocorrer na descentralização das atividades para os entes subnacionais, devido à dificuldade que o poder Central possui em desapegar de tais atribuições e de partilhar o poder.

Corroborando com Santos (2002), sobre o perfil centralizador do Estado, e acrescentando Silva (2013), em uma recente pesquisa, aponta que:

Progressos certamente foram registrados ao longo do tempo se compararmos o contexto urbano e rural, mas o quadro atual de distribuição do acesso a abastecimento e saneamento de água demonstra que os **interesses da sociedade civil particularmente habitando o interior do país ou as áreas menos “desenvolvidas” permanecem suprimidos pelo interesse do governo** de suprir as necessidades de áreas urbanas, onde a maioria das indústrias estão localizadas e também onde a maior parte do conhecimento técnico-científico é produzido no país. (grifo próprio, p.246).

Ou seja, por mais que sejam criados instrumentos para a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, o Estado continua a exercer poder e influência na prevalescências dos interesses econômicos aos quais estão subjugados. Quanto mais a sociedade civil se afasta do controle social do Estado, mais fácil será para o capital financeiro impor suas vontades.

Contudo, destaca-se ainda que o processo descentralizador é gradual e dependerá das condições econômicas, políticas e sociais em determinado local (ABRÚCIO, 2002), e ainda mais da capacidade e natureza das instituições em cada nível de governo para que se processem as decisões (ARRETCHE, 1996).

Numa pesquisa sobre a descentralização da gestão dos recursos hídricos e que servirá, junto com outras discussões teóricas, para subsidiar a proposta do modelo ajustado da gestão das águas que será proposto com essa tese, Pereira e Johnsson (2005) listaram alguns pontos essenciais, na visão deles, para que a descentralização da política das águas se efetive no Brasil, ainda mais em relação às bacias nacionais (que envolvem a dupla dominialidade das águas), a saber:

- a) *Implementação da “gestão harmonizada”*: elaboração de mecanismos de colaboração entre os entes dos vários níveis de governo, de forma a permitir a atuação no nível da bacia. Se assemelha à disposição de Arretche (1996) e Abrúcio (2002) sobre cooperação e coordenação nos diversos níveis de governo para a descentralização funcionar.
- b) *Construção de uma lógica territorial de gestão*: a instituição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento já altera a lógica setorial e supera os limites geográficos, por exemplo, pelos menos na definição legal, mas é necessária a organização territorial da bacia numa gestão integrada e articulada para seus usos múltiplos.

- c) *Operacionalização e fortalecimento do comitê de bacia*: garantir o apoio técnico, financeiro e administrativo do comitê de bacia, para que tenha capacidade de implementar o que preconiza a lei. Tal afirmação também encontra amparo no que alerta Abrúcio (2002) e Arretche (1996) sobre a alocação de recursos financeiros, disponibilidade de recursos técnicos e amparo administrativo no processo de descentralização das políticas públicas, para criar as condições necessárias a sua eficiência e efetividade. Pereira e Johnsson (2005) ainda sinalizam que os conhecimentos técnicos e científicos devem ficar subordinados (colocados à disposição) para que sejam deliberados os assuntos de interesse da bacia e que se garantam o uso eficiente da água.
- d) *Estabelecimento de regras de convivência entre os comitês*: Criação de regras de convivências entre os comitês de bacias e os comitês das sub-bacias. Daí a necessária visão de que a bacia é uma unidade territorial, e o comitê central deve harmoniosamente envolver os demais no processo de gestão.
- e) *Aperfeiçoamento da legislação*: Adequar a legislação às questões de duplo domínio das águas via negociação entre os envolvidos, de forma que se garanta amparo legal para a convivência entre os federados e a melhor forma de gestão por conta desses aspectos. Para os autores, esse é um dos principais desafios para a gestão integrada, tendo em vista que envolve aspectos econômicos, políticos e sociais de cada região.

Compreender as condições concebidas pelo Estado para que as atividades e as políticas públicas possam contar com o envolvimento da sociedade civil é essencial para a discussão deste estudo.

Por isso que Milani (2008) sugere que tal participação pode ser associada a três níveis: a) no controle da prestação serviços públicos, na busca pela eficiência dos gastos, por exemplo; b) manifestação de prioridades para os bens públicos no planejamento futuro; e, c) na constituição de espaço públicos para a formulação de políticas públicas (p.559).

Mesmo que nos primeiros níveis não existam espaço de deliberação, conforme assevera Milani (2008), e que nos espaços públicos esse poder também possa vir a ser limitado ou impedido, compreender teoricamente o que é participação e

sociedade civil, bem como as formas de participação, é essencial para o êxito deste estudo e será discutido no item seguinte.

### 2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é uma das formas em que as pessoas procuram se envolver nas decisões do Estado e de governos.

Para Teixeira (1997, p.187) e Bordenave (1994), a participação é “*fazer parte, tomar parte ou ter parte*” (p. 22). E, completa Bordenave (1994), participação “*não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte*” (p.23). Ou seja, não basta apenas escolher os representantes e acompanhar as suas ações, quando acompanham, mas se envolver e se engajar na mobilização de recursos, na fiscalização nas ações que visem à definição e implementação de políticas públicas para atender aos interesses da maioria.

Bordenave (1994) afirma que a participação tem dois sentidos basilares: a) afetiva: o sentimento de prazer em se associar e fazer as coisas com outras pessoas; e b) instrumental: em que fazer as coisas em conjunto traria melhores resultados para todos do que de forma individual. Ou seja, o coletivo teria mais efetividade. Teixeira (1997), numa abordagem similar, considera o primeiro sentido como o campo particular, mas heterogêneo, e o segundo a ideia de Cidadania.

Bordenave (1994) sinaliza que, nos últimos anos, aumentou no Brasil e no mundo a vontade de participar. Seja na forma de associações de moradores, movimentos ambientais e outros.

Pondera-se ainda, que no passado alguns regimes autoritários, de certa forma, convenceram as pessoas e alguns filósofos sociais que “*os homens tinham medo da liberdade*” e, por isso, a trocavam pela segurança que poderia ser oferecida por regimes de autoritarismo (BORDENAVE, 1994). Mas os levantes populares, justamente contra esses regimes, demonstram que tal alienação está se diluindo.

A democracia, regime que tem se disseminado no mundo ao longo dos séculos, traz consigo as bases e as condições para permitir que as pessoas tenham o direito de participar das decisões do Estado, não apenas pela via do voto direto. Bordenave (1994, p.8) afirma: “*Democracia é um estado de participação*”.

Para Bobbio (1985) não se pode compreender Sociedade Civil dissociadamente dos limites de extensão do Estado. Contudo, o autor define Sociedade Civil como “*a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado*” (p. 33).

Bresser-Pereira (1995) tenta estabelecer uma diferenciação dos conceitos de população, povo e sociedade civil. Para ele população seria um conjunto de pessoas em determinado território; povo seria um “*conjunto de cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais*” (p.09) e como o povo é elemento constitutivo do poder do Estado, a forma como se organiza, formal ou informalmente através das classes sociais, grupos de interesse, associações e outros são o que se conhece por Sociedade Civil (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Bobbio (1995), porém, completa que sociedade civil, na sua atuação não regulada pelo Estado, pode ser no sentido não-estatal, pré-estatal, anti-estatal ou pós-estatal. No caso não-estatal, seria uma forma de associação entre indivíduos para satisfazer interesses diversos e que o Estado não veta, apenas acompanha. Como diria Bobbio (1985), na visão marxista, a sociedade civil seria a infraestrutura e o Estado a superestrutura.

No caso do pré-estatal é quando a sociedade civil adquire um conceito axiológico, e se organiza em grupos para lutar pela “*emancipação do poder público*” (p.35) e contra as formas de dominação, os chamados contra-poderes (BOBBIO, 1985).

Já no anti-estatal, a sociedade civil junta o conceito cronológico da primeira concepção e axiológico da segunda, em que preconiza uma sociedade sem Estado, “*destinada a surgir da dissolução do poder político*” (BOBBIO, 1985, p.35).

Bobbio (1985) também define sociedade civil como o lugar onde surgem os conflitos sociais, econômicos, ideológicos e religiosos e, no caso, o Estado teria o dever de solucionar, seja pela negociação, ou seja, pela repressão.

Sujeitos desses conflitos e, portanto da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos de jovens etc. (BOBBIO, 1985, p.36).

Finalizando essa discussão conceitual, Bresser-Pereira (1995) cita que o Estado é um sistema de poder organizado que se relaciona de forma dialética com outro



sistema de poder mais difuso, porém efetivo. Na sua concepção, sociedade civil é a forma como as classes dominantes se organizam fora do Estado para tentar controlá-lo, “[...] é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem” (p.10).

Teixeira (1997) conceitua sociedade civil como uma “rede de associações, movimentos, grupos, instituições”, articulados com outras alas da sociedade, lideranças empresariais, políticas no processo de participação na atuação em defesa de seus interesses, atuando na ausência do Estado e por conta da sua incapacidade.

Bordenave (1994) explicita que ideia de participação popular nas decisões do Estado tem ganhado notoriedade em virtude da insatisfação da população com as decisões que são tomadas para o interesse de todos, e que está concentrado no poder de uma parcela que “marginaliza”, afasta a sociedade do processo.

Contudo, a socialização da participação política proposta por Coutinho (2005) esbarra em fatos intrínsecos ao poder do Estado e que impedem uma maior participação popular: o fato de o Estado ser governado por um grupo de pessoas, mesmo que representantes eleitos, cuja socialização do poder não seria uma alternativa para seus projetos de alienação.

No caso do Brasil, é possível perceber que seria aqui um indício da “herança centralizadora” do Estado, que visa limitar ou anular a participação popular em questões estratégicas e na partilha de poder, conforme explicou Dagnino (2004).

Antes do processo que marcou, ou melhor dizendo, assegurou legalmente a participação da sociedade civil em decisões do Estado, cabe observar que a luta e resistência ao regime autoritário que seguia pujante no Brasil na década de 70, que, na sua gênese e essência, vedava a participação social. Essa luta pode ser considerada como o marco da sociedade civil organizada no Brasil (AVRITZER, 1994).

Essa luta reuniu vários setores organizados, ou não, como sindicatos, imprensa, igrejas, universidades, jornalistas e advogados, dentre outros, que contribuíram decisivamente para o retorno de garantias caras a um modelo democrático, como eleições diretas, organização de partidos políticos e liberdade de imprensa, por exemplo, (DAGNINO, 2002). A autora reforça que a luta pela democratização

unificou a sociedade civil, mesmo que depois, por conta de projetos políticos distintos, ela se se revelasse heterogênea.

Contudo, ao longo do tempo, verificou-se a incapacidade do Estado em resolver os problemas sociais e desigualdade no país, exigindo dessa mesma sociedade maior participação e controle social do Estado (DAGNINO, 2002).

Na década de 90, período em que o Brasil aprovou a Lei das Águas, cujo modelo de gestão adotado remete à descentralização e participação social, também ocorria um encontro de duas correntes conflitantes, o que Dagnino (2004) denominava *Confluência Perversa*. Essa Confluência Perversa seria resultado da implementação de um projeto neoliberal no Brasil e na América Latina e, por outro viés, um modelo democratizante, que emergia como um contraponto a modelos autoritários (DAGNINO, 2004).

Ao analisar em destaque esse pensamento, é possível perceber claramente dois caminhos distintos e conflitantes entre si: primeiramente uma profusão democrática, com a criação de espaços públicos, e depois, maior envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas públicas (TEIXERIA; DAGNINO; ALMEIDA, 2002).

É consagrado que a Constituição de 1988 é o marco legal dessa onda democrática no Brasil (DAGNINO, 2004).

A autora ainda completa que, anteriormente a essa possibilidade, a sociedade civil não participava das discussões do Estado, e que a criação de espaços públicos com esse objetivo passou a ser a gênese do movimento democrático. Exemplos disso são os conselhos de políticas públicas e orçamento participativo, cuja participação social é assegurada por lei (DAGNINO, 2004).

Teixeira (1999) complementa ao expor que seria uma nova forma institucional que permite a sociedade civil questionar, formular e debater demandas sociais. Além disso, cria canais de interlocução com o Estado como conselhos, fóruns, comitês de bacia no caso das águas. Na visão de Teixeira (1999), seria uma “esfera pública” para além do Estado.

Na outra linha, mesmo após a Carta de 1988, a eleição de Fernando Collor tinha por objetivo institucionalizar o modelo neoliberal no Brasil (DAGNINO, 2004), que teve seu ápice nos dois mandatos do governo FHC (95-98/99-02).

Contudo, reforçando o argumento sobre a Confluência Perversa, o modelo neoliberal reduzia o papel do Estado como provedor de serviços públicos diretos e transferia algumas responsabilidades para a sociedade civil (DAGNINO, 2004). Aqui também destaca a ideia de um Estado regulador dos serviços públicos. Ambos exigiam uma sociedade ativa e participativa (DAGNINO, 2004).

Essa que é a chave da confluência perversa de Dagnino, vide os projetos de natureza antagônica. Pois se por um o lado tem uma corrente de construção democratizante instaurada, em que cria espaços de divisão de poder entre estado e sociedade, por outro, projeto de poder neoliberal transfere responsabilidade para sociedade civil (DAGNINO, 2004).

E, por conta disso, alguns movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada como ONGs se deparavam com o dilema de atuar junto a um estado neoliberal, pois estariam contribuindo para esse projeto, ao invés de fortalecer os mecanismos de participação previstos na Constituição (DAGNINO, 2004).

Cabe observar que o modelo neoliberal imporia, naquele momento, um tipo de participação que reservava a absorção de responsabilidades e deveres que o Estado mínimo transferiria para a sociedade civil.

Dagnino (2004) ressalta que, geralmente, no Brasil, o que ocorre em alguns espaços públicos democráticos é muito mais voltado para a transferência de funções e responsabilidades do Estado, do que o compartilhamento de poder com a sociedade civil.

Observa-se que o Estado mantém seu caráter centralizador ou estratégico, como denota Bresser Pereira, e se utiliza sociedade civil apenas operacionalmente das políticas públicas, mero agente prestador de serviços e não de formulador ou capaz de influenciar quanto à formulação de políticas públicas.

Teixeira (1999) advoga que a sociedade civil teria dois papéis fundamentais: *Accountability* na prestação de contas e transparência, e responsabilização dos agentes pelos atos e políticas implementadas. Em complemento, Bordenave (1994) assevera que a participação, além de evitar que as “*as lideranças centralizadoras*” sejam cooptadas pela corrupção e mau uso do dinheiro público, serve para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Sobre a Confluência Perversa e dilemas de movimentos sociais em assumir responsabilidade em um projeto neoliberal, acenam para um ponto refruente no processo de participação social: o projeto político.

Dagnino (2004) cita o projeto político como “*conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representação do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos*” (p.144).

A depender do projeto político que esteja em curso, e da força de mobilização dos agentes da sociedade civil, conviverão correntes que defendem uma sociedade mais igualitária contra um modelo elitizado proeminente na sociedade brasileira.

A participação da sociedade civil exige politização e, quando os seus espaços, onde o seu poder é inerente, são substituídos ou deixam de ser utilizados para o debate, o princípio democratizante se esvai e deixa espaço para posições estritamente individuais (TEIXEIRA, 2001).

Além disso, a ocorrência e incidência de assimetrias no exercício da participação, bem como a limitação cognitiva e de recursos, pode atrapalhar uma ação mais efusiva da sociedade civil (TEIXEIRA, 1999).

Teixeira (1999) ressalta ainda que papel da sociedade civil, cujo caráter institucional é embasado em direitos sociais, confronta o sistema não só para manter esses direitos, mas para conquistar novos.

Esse papel é tão importante que a força dos movimentos sociais frente aos governantes resultou em garantias e direitos a mulheres, crianças e adolescentes, garantias asseguradas em leis e políticas públicas (TEIXEIRA, 1999).

Na compreensão de Rousseau de que a Democracia plena só se atinge com condições de igualdade, e sendo que, no Brasil, a desigualdade de condições impera talvez a participação em conselhos, câmaras, comitês e orçamento participativo pudessem se constituir em possibilidades de partilha do poder do Estado, como espaços em que o envolvimento da sociedade civil na discussão de formulação de políticas aproximaria mais da vontade geral.

No Brasil, alguns problemas estruturais dificultam o pleno exercício da participação social, como a envergadura de poder do Estado, em todos os níveis, bem como a atuação dos partidos políticos que seriam mediadores natos da sociedade civil, mas

preferem, na sua maioria, alinhar-se com o Estado e beneficiar-se do seu poder (DAGNINO, 2002b).

Outro ponto a se destacar, e que na visão de Dagnino (2004) não é muito explorado na participação social, é o “fator representatividade”:

A questão da representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil. Por um lado, a capacidade de pressão do Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, se evidencia na realização de protestos e manifestações de massa que, assim como o número de participantes no Orçamento Participativo e sua capacidade de mobilização atestam as suas respectivas representatividades, entendidas num sentido clássico. Por outro lado, há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado às vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses. (p.151).

Cita o exemplo no governo FHC em que foi criado o Conselho da Comunidade Solidária. Em que indivíduos de “visibilidade”, artistas, pessoas influentes, entre outros, eram convidados individualmente para participar.

Dagnino (2002b) elenca alguns outros fatores que fragilizam o processo de participação social e partilha de poder do Estado, conforme exposto no quadro 3.

Quadro 3 – Fatores que fragilizam a participação social segundo Dagnino

Estado	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predomínio da razão tecno-burocrática</li> <li>• Excesso de papelada.</li> <li>• Lentidão e morosidade no estado. Culminante da sua ineficiência.</li> <li>• Falta de sensibilidade e excesso burocrático do estado.</li> <li>• Falta de transparência que dificulta acesso às informações.</li> <li>• Falta de recursos,</li> <li>• Dificuldades na manutenção das parcerias com Estado, o que causa instabilidade. Ainda mais com a rotatividade do poder. Explica-se: uma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigência de qualificação técnica – como exemplo é possível citar a necessidade de compreensão de um orçamento público, planilha de custos, despoluição de rios e outros aspectos técnicos da gestão pública.</li> <li>• Exigência de qualificação política.</li> </ul>

Estado	Sociedade Civil
<p>parceira pode não ser mais mantida em uma mudança de governo, principalmente se mudar o projeto político.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No interior do Estado o problema ainda se acentua, pois muitos dos espaços públicos acabam funcionando como “ilhas” isoladas do aparato estatal e distantes de algumas das discussões centrais.</li> </ul>	

Fonte: Elaboração própria, com base em Dagnino (2002).

Destaca-se aqui, fora dos preâmbulos que cercam as fragilidades do processo de participação da sociedade civil, a questão da qualificação técnica citada no quadro. Na visão de Dagnino (2002b) a capacitação técnica é inerente à efetiva participação e, por si só, deriva algumas implicações destacadas pela autora:

- a) Por conta da necessidade de capacitação técnica, as pessoas e ou representantes, que são delegados a participação nos espaços públicos, gastam tempo e recursos em se qualificar e se afastam, por consequência, daqueles que deveriam representar e, por conseguinte, entender seus anseios e necessidades para pleitearem junto ao Estado;
- b) A rotatividade dos representados pode ser prejudicada, tendo em vista que aqueles que apresentarem um domínio técnico podem ser alçados a se perpetuarem na representação e dificultar alternâncias que podem melhorar as fragilidades da participação. Um ponto não observado pela autora, pois está intrínseco à sua primeira implicação, é o fato de que, na mudança de representação por novas pessoas e que não sejam qualificadas, ocorrerá a o pressuposto da primeira implicação;
- c) Essa incapacidade técnica imputa uma desigual relação dentro dos espaços públicos entre os representantes da sociedade civil com outras pessoas qualificadas, como técnicos do governo, representantes de áreas da saúde, por exemplo. O que evidentemente condiciona a dificuldade de acesso a determinados recursos do Estado e que produzem a desigualdade tão acentuada do país.

Mesmo que existam dificuldades na participação social, o Estado deve procurar aprimorar os mecanismos e a sociedade civil organizada deverá se articular por mais

espaço e poder. Na questão hídrica é essencial esse envolvimento, já que a bacia hidrográfica é o lugar onde ocorrem as transformações econômicas e sociais.

Abers (2007), em um estudo feito no Sul e no Sudeste, pondera o papel importante da sociedade civil na conscientização e na criação de um envolvimento e sentimento de pertencimento na Bacia Hidrográfica, o que auxilia na governança. Já que os atores se envolveriam mais nas ações coletivas.

Silva (2013) conclui que a Política Nacional de Recursos Hídricos foi elaborada por um conjunto de técnicos, e sua linguagem instrumental é reflexo disso. Porém, os comitês de bacia, esferas públicas em que a participação social se efetiva, não refletem essas questões técnicas, pondera.

Silva (2013) ainda completa que os “atores não-governamentais” devem ser considerados potencialmente, mas que podem reproduzir assimetrias devido às desigualdades entre os atores, conforme já citado por Dagnino (2004) e Teixeira (1997).

## 2.4 NÍVEIS E TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Bodernave (1994) define que existem processos de micro e macro participação. Sendo que a micro participação seria a “*a associação voluntária entre duas ou mais pessoas numa atividade comum*” (p.24) e que, por consequência, traria benefícios para os que se associaram e outros.

Já na macro participação a intervenção é mais ampla. Atinge as lutas sociais, a economia e aspectos políticos, para citar alguns exemplos (BORDENAVE, 1994). A macro participação ou a participação macrossocial “*compreende uma intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade*” (p.24).

Para o autor, uma “*sociedade participativa*” seria aquela que todos os cidadãos se envolvem na produção e usufruto dos bens produzidos de forma equivalente e que, para a sua concepção, depende da micro participação. Ou seja, num processo de aprendizagem, em que na escala micro, as pessoas acumulam as condições para desenvolver uma sociedade participativa, sem a marginalização daqueles que não se envolvem nas decisões (BORDENAVE, 1994, p.25).

Já Teixeira (1997) complementa que a participação será efetiva quando a sociedade civil for autônoma e organizada em relação ao Estado e ao mercado. Para isso, a “criação de espaços públicos autônomos” para informação, debate, opinião e questionamentos sobre as decisões do Estado são essenciais.

Para Arnstein (2002) participação cidadã significa “*poder para o cidadão*”. Nesse ponto, a autora ainda pondera que a participação é “redistribuição do poder” ou, como Dagnino (2004) define, é a “partilha do poder do Estado”. “[...] *a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhe permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente.*” (ARNSTEIN, 2002).

Com base nessas premissas, Arnstein propôs uma escada de participação, organizada em diversos degraus, em que as pessoas têm restrito ou liberado poder de compartilhar com o Estado das suas decisões. A escada tem 8 degraus, como expresso no quadro 4.

Quadro 4 – Escada de participação de Arnstein

<b>DEGRAUS</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO</b>
8. Controle pelo cidadão	Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade, sem intermediários.	Níveis de Poder Cidadão
7. Delegação de poder	Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Nesse caso o público tem poder para assegurar as contas do programa para si.	Níveis de Poder Cidadão
6. Parceria	Poder distribuído por uma negociação entre cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos pelos comitês.	Níveis de Poder Cidadão
5. Pacificação	O cidadão começa a ter um certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram.	Níveis de Concessão mínima de poder
4. Consulta	Caracterizado por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança etc. Segundo os autores, serve somente como fachada, não possui muita implicação prática.	Níveis de Concessão mínima de poder
3. Informação	Informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo.	Níveis de Concessão mínima de poder



DEGRAUS	CONCEITO	NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO
2. Terapia	Os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumir erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.	Não-participação
1. Manipulação	Tem como objetivo permitir que os atores sociais que conduzem o processo possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos onde os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independente necessários para tomar decisões por conta própria.	Não-participação

Fonte: Arnstein (1969 apud FLORES ; MISOCZKY, 2008).

Os primeiros degraus “Manipulação” e “Terapia”, mesmo que usados por alguns, se revelam aspectos de falsa participação. Na descrição exposta no quadro 4 fica claro que os técnicos imperam e podem manipular os atores sociais envolvidos.

Já os degraus 03 e 04 da escada permitem aos cidadãos serem ouvidos nesses espaços, mas sem poder para deliberar ou alterar as propostas. No caso do nível 05 – Pacificação – permite aos “*sem nada*” aconselhar os agentes do conselho, mas com o poder ainda nas mãos do poder central (ARNSTEIN, 2002).

A política das águas no Brasil, com a configuração atual, estaria num estágio de Pacificação na escala de Arnstein. Pelo menos em tese. Já que as decisões não seriam consideradas pelo poder central. Mas, em algumas regiões, o processo participativo é ainda mais delicado, pois pode haver “manipulação” do processo por técnicos do governo e/ou agentes do poder econômico, que dominam os comitês de bacia (CERQUEIRA; FADUL; VITÓRIA, 2015).

Arnstein (2002) assegura que nos níveis 07 – Delegação e 08 – Controle cidadão, os cidadãos possuem o controle dos fóruns e podem influenciar diretamente, com poder para isso, as decisões. Nesses degraus podem possuir o controle gerencial também.

Arnstein (2002) sabia das limitações da escada, pois adverte que colocar em degraus é uma simplificação da participação cidadã. Porém, também pondera que a ideia de níveis é justamente o ponto forte da escada, que alerta para o fato de que:

[...] existem graus diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos *sem nada*, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos. (p.3).

Ainda nessa advertência sobre a simplificação da Escada, a autora lembra que tanto os grupos dos “*sem nada*” como os dos poderosos, são heterogêneos, o que acentua as diferenças de posições, ideias, interesses concorrentes e a formação de possíveis subgrupos entre eles. A justificativa para a utilização dessa simplificação estaria no fato de:

[...] na maioria dos casos, os sem-nada realmente percebem os poderosos como sendo um “sistema monolítico”, e os grupos poderosos realmente tendem a ver os sem-nada com uma massa “daquelas pessoas”, com pouca compreensão das diferenças de classe e castas existentes entre elas. (p.3).

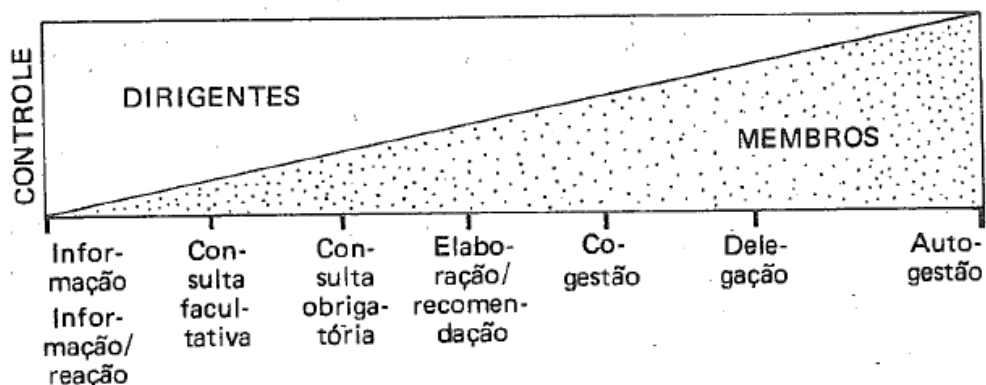
Daí a necessidade de o Estado, em um regime democrático, criar condições, além dos espaços públicos, para a que a participação se efetive e a sociedade possa contribuir para a definição de políticas públicas que representem os interesses da maioria.

[...] a um primeiro Estado, precisamente o “especial”, e as medidas puramente técnicas ou, segundo um termo mais nobre, puramente sociais do Estado. Isto é, haveria então outra natureza do Estado, relacionado desta vez com as classes e as lutas. Um segundo Estado, um superestado dentro do Estado, em suma, um Estado que agregaria a si o primeiro ao implantar-se nele, e que seria então Estado de classe. Neste caso, o da burguesia e da dominação política. Este segundo Estado viria a perverter, viciar, contaminar ou desviar as funções do primeiro. (POULANTZAS, 1985).

Contudo, destaca-se que o Estado, ou a cooptação de parte do Estado por determinadas classes, como pondera Poulantzas (1985), assegura que seus interesses prevaleçam em relação aos sem-nada da sociedade civil e, com isso, impeça ou dificulte a partilha do poder.

Bordenave (1994, p.31) ainda sinaliza para os graus de decisões que podem ser tomadas pelos membros que participam de decisões de um grupo.

Figura 2 – Graus de participação dos membros de um grupo segundo Bordenave



Fonte: Bordenave (1994).

Cada grau pode ser explicado de acordo com a autonomia que os cidadãos possuem para alterar as decisões ou participação da sua formulação. Pondera-se que o autor não considera ausência de participação com uma escala, pois até mesmo a informação das decisões ou as consultas, que facilmente podem ser manipuladas, como assevera Arnstein (2002), são consideradas por Bordenave como um nível de participação.

Quadro 5 – Graus de participação de Bordenave

GRAU	NÍVEL	CONCEITO
Informação	Pouca participação	São informados sobre as decisões já tomadas. O autor considera como participação, pois são poucas as autoridades que informam as suas decisões ao cidadão.
Consulta Facultativa	Pouca participação	Consulta livre das autoridades aos cidadãos e, com isso, possa colher sugestões, críticas ou dados para resolverem os problemas.
Consulta Obrigatória	Pouca participação	São obrigados a consultar os cidadãos, pelo menos em partes do processo de decisão. Porém o poder ainda fica com as autoridades.
Elaboração/recomendação	Média participação	Os cidadãos podem elaborar medidas, propostas e recomendações para as autoridades. Em caso de rejeição, são obrigatórias as justificativas.
Co-gestão	Média participação	Nesse caso as decisões são compartilhadas em espaços públicos colegiados.

Delegação	Alta participação	Aqui são delegados aos poderes que antes estavam restritos as autoridades
Auto-gestão	Alta participação	Autonomia total. Em que os grupos definem as suas prioridades e escolhas, sem recorrer a nenhuma autoridade externa.

Fonte: Elaboração própria, baseada em Bordenave (1994).

Nota: A graduação nos níveis: pouca média e alta participação não foi definida pelo autor Bordenave, mas elaborada conforme o entendimento da classificação dos graus de controle e autonomia das decisões.

Para Bordenave (1994) os Níveis de Participação são determinados pelo acesso à tomada de decisões e podem ser organizados da seguinte forma:

Quadro 6 – Níveis de decisão da participação social segundo Bordenave

<b>NÍVEL DE DECISÃO</b>	<b>TIPO DA DECISÃO</b>
Nível 1	Formulação da Doutrina e da política da Instituição
Nível 2	Determinação de objetivos e estabelecimento de Estratégias
Nível 3	Elaboração de Planos, programas e projetos
Nível 4	Alocação de Recursos e administração de operações
Nível 5	Execução das ações
Nível 6	Avaliações de resultados

Fonte: Elaboração própria, com base em Bordenave (1994).

Já para Pereira e Johnsson (2005), a sociedade brasileira é cada vez mais fragmentada e difusa. Por conta disso, a criação de espaços democráticos de participação social, como os comitês de bacias, requer: “*negociação de interesses, aceitação das diferenças e da geração de objetivos comuns que permitam o desenvolvimento de ações solidárias*” (p.56).

Talvez esse seja um dos principais desafios, ainda mais com o fator complicador da dupla dominialidade das águas no país. Atingir a convergência de interesses para *stakeholders* com diferenças de pensamento e de condições sociais, econômicas e políticas não é tarefa fácil. E depende, em grande parte, da capacidade de mobilização da sociedade civil em se envolver no entendimento da crise hídrica, seu papel político e gestor nas decisões das prioridades e da preservação da bacia.

Ou seja, como estão sendo articuladas as demandas de águas e seus usos múltiplos? Como os setores se articulam para que se garanta um plano adequado à disponibilidade hídrica da bacia e seus usos? A falta ou dificuldade dessa integração dificulta o êxito e a governança das águas no Brasil.

## 2.5 GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL

A ideia de água como direito para todos entra em rota de colisão com a prática mundial de grandes grupos econômicos de exploração dos recursos naturais e das pessoas, que muitas vezes não tem acesso à água ou sofrem com racionamento em detrimento dos interesses desses grupos (UNESCO, 2012).

Para Hall (2002), a conclusão do Fórum Mundial de Água em Haia é de que a crise da água é de governança e que a governança eficaz da água como uma das suas prioridades: *“que se governara sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores fueran incluidos en el manejo de los recursos hídricos”* (p.7).

Tundisi (2013) ressalta que a governança da água é *“um fator essencial no desenvolvimento territorial e econômico, tornando-se um componente estratégico de grande relevância”* (p.225).

Já Jacobi (2008), quando discute governança das águas, assimila que se trata de *“um enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental”* (p.28).

Hall (2002) advoga que, no mundo, há uma crescente corrente que defende que para uma gestão de recursos hídricos eficaz é necessário um modelo de gestão com um sistema aberto, que permita a participação da sociedade civil, empresas privadas, meios de comunicação no sentido de influenciar as decisões do Estado.

De forma mais específica, Campos e Fracalanza, (2010, p.365) sugerem que as políticas das águas devem envolver três fatores basilares: a) a organização político-administrativa do território, o que inclui a forma como o poder é organizado: centralizado ou descentralizado. b) o papel do estado nas fases do processo, na

definição de prioridades, proposição, implantação, gestão, fiscalização monitoramento e avaliação das políticas públicas - engloba a capacidade do estado de promover abertura suficiente que permita a discussão de uma política mais equânime socialmente e ecologicamente; e, c) o modelo a ser adotado na questão hídrica e sua articulação com a organização político-administrativa, a fim de promover as prioridades e os instrumentos que serão utilizados em um determinado território.

Cabe ressaltar que a política de águas no Brasil atende a essas três condições mínimas definidas pelos autores. O país possui um aparato institucional definido e com funções específicas para garantir o alcance dos objetivos da política das águas e promover o processo participativo na gestão. Contudo, conforme Santos (2002) afirma e que Campos e Fracalanza (2010) reforçam em sua argumentação, o Estado brasileiro ainda tem um perfil centralizador e intervencionista. Sendo ele o agente que não delega e avança sobre os demais atores como protagonista, mantendo-os apenas como expectadores.

Para melhor ilustrar as afirmações alegadas pelos autores, pode-se citar o caso da transposição do Rio São Francisco. Neste projeto específico, é possível perceber, através da leitura das atas do Comitê de Bacia do Rio, que quando o governo começou a discutir o projeto de transposição no início dos anos 2000, o Comitê era contrário à ideia e marcou posição. Contudo, ao perceber que este órgão colegiado não seria convencido, o Estado adotou uma postura aderente à sua herança centralizadora e intervencionista (SANTOS, 2002; CAMPOS; FRACALANZA, 2010) ao levar adiante um projeto sem o consenso entre os interessados, relegando o comitê a um papel secundário e decorativo (SPINOLA; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2016).

Voltando ao debate sobre os três pontos destacados, ainda é possível realçar a colaboração de Campos e Fracalanza (2010) sobre o delineamento de território na política pública de gestão das águas. Esse delineamento é um exercício de negociação entre Estado e os agentes sociais envolvidos, afirmam os autores exemplificando com as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) em São Paulo. Essas unidades, e o fato de grupos sociais se articularem em rede numa sociedade fragmentada como a paulista, permite a mobilização junto ao poder

público, principalmente na participação de conselhos e comitês (CAMPOS; FRACALANZA, 2010).

Além disso, a água como direito permite que cidadãos tenham poder de decisão, antes exclusivo do Estado, pois o modelo exige uma cogestão e por conta disso os indivíduos devem se envolver e são responsáveis tanto quanto o Estado pelo meio ambiente e conseqüentemente pela água (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

Os autores complementam, expressando que a participação dos usuários no processo de gestão das águas não tem a prerrogativa de esvaziar o poder do Estado, mas um sentido coletivo e de poder partilhado, já que usuários das diversas camadas como empresas privadas, o Estado e a sociedade civil organizada poderiam reunir esforços para encontrar soluções melhores e que atendam às necessidades de todos.

Cabe citar os instrumentos que estão à disposição do cidadão para os questionamentos judiciais no aspecto ambiental. Machado (2003) cita a cidadania ambiental.

[...] a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo; a ação civil pública; a ação popular constitucional; o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção, além, é claro, das ações de procedimento comum e das medidas ou ações cautelares respectivas. (MACHADO, 2003, p.129).

Contudo, cabe a ressalva de que esses mecanismos se tornam efetivos na mesma capacidade que a justiça brasileira tem tradição e condições de enfrentamento aos problemas ambientais. Principalmente quando envolve agentes econômicos poderosos.

Em relação à participação social e para que ela se torne efetiva no modelo de gestão das águas adotado no Brasil, Machado (2003) sinaliza que é preciso vencer algumas fragilidades nesse processo. A saber:

- a) A tradição da gestão pública brasileira ainda genuinamente centralizadora, mesmo com os mecanismos criados e mesmo com a Constituição de 1988. Ressalta-se que essa observação também foi destacada por Santos (2002). No caso da gestão dos recursos hídricos, o autor observa que esse setor é tradicionalmente gerido por técnicos especializados e que, por deterem o conhecimento técnico, entendem que apenas eles teriam a capacidade de

traçar políticas de gestão para as bacias hidrográficas. E toda medida técnica tem o componente político, já afirma Machado (2000). Sendo assim, ao permanecer nas mãos de pessoas especializadas e que não compartilham suas decisões em um ambiente colegiado, em que representantes das populações onde as bacias estão inseridas possam partilhar e discutir, a gestão descentralizada será apenas uma utopia. E o autor ainda complementa que não é possível ter desenvolvimento sustentável ou, no caso específico das águas, uma gestão que atenda aos interesses de todos e que preserve a bacia sem a participação efetiva dos maiores interessados: a sociedade civil na região da bacia.

- b) A alusão à participação definida na Lei das Águas pode incorporar diferentes implicações. Desde a um mero expectador do debate, à margem de agentes políticos e econômicos e à margem do próprio estado sem interesse em descentralizar ou como um protagonista, que possa evidentemente modificar a gestão local e garantir que os interesses da comunidade sejam assegurados. Dessa forma, mesmo que assegurada pela Lei a participação nos comitês de forma representativa, a sociedade civil precisa de outros mecanismos que incorporem, na visão do autor: “*as histórias particulares de cada localidade e as diversas contribuições das populações envolvidas, incorporando-as aos planos diretores e ao enquadramento dos cursos de água*” (p.131). Ou seja, não seria apenas apresentar um plano de bacia feito por técnicos, mas que esse plano seja feito mediante negociação entre as partes e que comunidade local se faça presente nas etapas e que o seu conhecimento sobre a bacia e os corpos d’água sejam contemplados no processo. Sem contar que os cursos d’água fazem parte do patrimônio cultural da comunidade, e estão diretamente imbricados com a história do indivíduo e da comunidade em que a bacia está inserida (MACHADO; CARDOSO, 2000). E ainda, para Machado (2003), a ideia de participação popular não é meramente filosófica, atendendo a um preceito fundante da democracia, mas sim de forma pragmática e comprometida, tendo em vista que se uma pessoa estiver envolvida na concepção da política, na tomada de decisões que envolvam aspectos que afetem diretamente a sua vida em comunidade, como no caso da água, seria de se esperar um maior comprometimento e efetivo êxito no alcance do que foi proposto.



- c) O município também deve se fazer presente no âmago dos comitês de bacias hidrográficas. Pois, pela constituição é dever dos municípios o policiamento das águas, como medidas que alcance a proteção de lagos em seus territórios, controle do desperdício daqueles que fazem uso predatório de águas dos lençóis freáticos ou poços artesianos, com multas e pagamentos de taxas, por exemplo.
- d) A real capacidade de mobilização dos cidadãos para o enfrentamento dos problemas ambientais é outra fragilidade. Essa nova perspectiva, trazida na Lei das Águas, é importante para provocar uma mudança de visão e transcender a radicalidade ainda passiva da população em relação à gestão das águas (talvez isso se explique pela abundância que sempre foi ventilada no Brasil e que muitos não entendem como a água pode atingir algum grau de escassez no país). Seu efeito talvez seja percebido ao longo dos anos e dependerão em algum passo da mudança de postura dos governantes, que sempre atuaram com medidas clientelistas e de tutela com os cidadãos e entes privados, aparelhamento e patrimonialismo.
- e) Outro ponto é o fato de a Lei das Águas implicar duas mudanças radicais de postura na relação Estado e sociedade no país: *“introduzir modelos de conduta antes inexistentes, e modificar as relações dos indivíduos entre si e entre esses e o Estado”* (p.132). Pontos ainda caros e sensíveis à população brasileira, e que precisam expressamente determinar os seus papéis e as suas funções, pois ao não explicitar como vão agir na gestão dos conflitos das águas e como vão implementar aquilo que está definido na lei, pode ocorrer, por omissão ou por incapacidade, o não atingimento do que espera. Ainda mais em um setor como no caso das águas, que sofre tantas interferências ou intercorrências sociais, econômicas e políticas ao longo do curso da história.

Cabe ressaltar que, segundo Victorino (2003), ao analisar o histórico da formulação da lei das águas, inspirado no modelo paulista, a participação da sociedade civil foi *“conquistada”* ao longo desses anos de promulgações de leis brasileiras e paulistas sobre a gestão hídrica.

Por mais que, para algumas regiões, tal mobilização das organizações da sociedade civil na luta de questões ambientais e hídricas (VICTORINO, 2003) não tenham historicamente o envolvimento igual à realidade paulista na gestão das águas, a

escolha da bacia, em que as transformações sociais acontecem, as pressões internacionais e de instituições, como o Banco Mundial e UNESCO, revelam a importância do envolvimento de todos na resolução dessa crise hídrica que assola o mundo.

Caubet (2006 *apud* SOARES; THEODORO; JACOBI, 2008) elencam alguns dos problemas que dificultam a governança das águas no Brasil:

a) a participação exige um conhecimento técnico, e a forma de constituição dos Comitês acabam por cercear a participação popular; b) a qualidade da representação da sociedade civil, principalmente no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, carece muitas vezes de legitimidade (as pessoas defendem os interesses da sua entidade e não os interesses difusos da sociedade); c) a política separada da água dos demais bens ambientais submetidos à PNMA, criando conselhos diferentes e muitas vezes superpondo poderes e competências entre as duas políticas; d) a forte conotação econômica dada à água, pela PNRH; e) a não caracterização da água como bem difuso (bem público); e) a gestão por bacias pode além de criar problemas quando abrange mais de um território político-administrativo, e também não considera a água em vapor.

A afirmação de Caubet resume ou sintetiza os problemas já discutidos ao longo da construção teórica da tese ao citar os problemas técnicos da participação, conforme citou Dagnino (2002), a questão da participação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e os resquícios impeditivos do Estado em partilhar o poder, conforme Santos, Sampaio e Rossi (2006), Santos (2002) e Dagnino (2004), as dificuldades de integração, ainda mais com a questão do duplo domínio das águas, conforme Barth (1996).

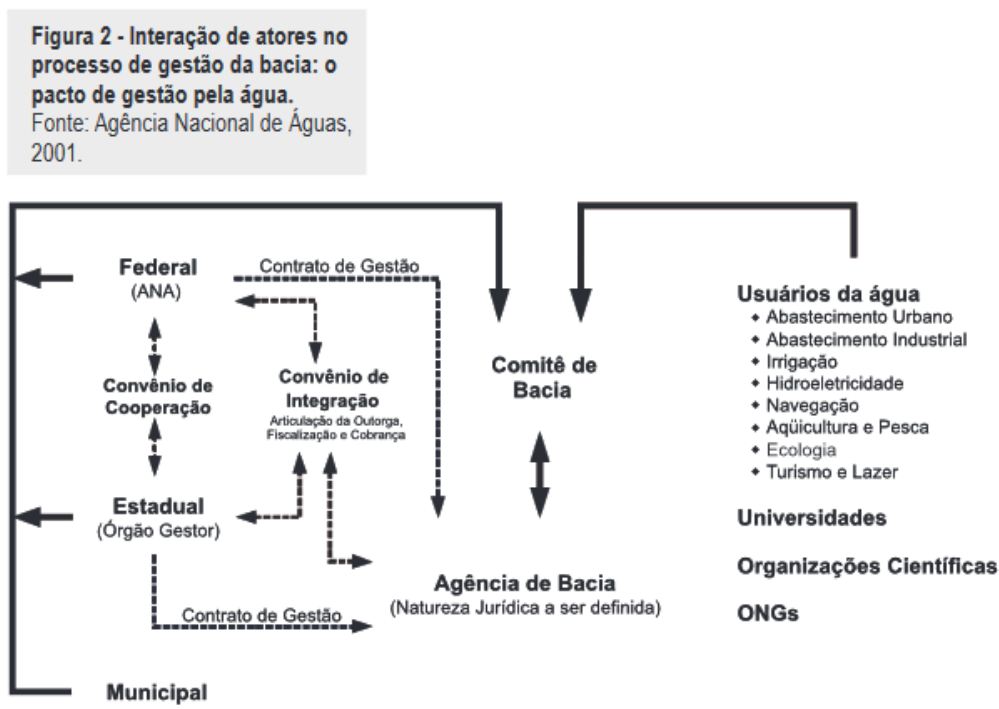
Novaes e Jacobi (2002) asseveram que o modelo de gestão das águas no Brasil ainda está em fase de construção e, por isso, apresenta fases distintas de amadurecimento. Mesmo passados mais de 5 anos de tal ponderação, não houve alterações significativas que mudem tão quadro de amadurecimento na gestão das águas no Brasil. Os autores ainda reforçam o ponto crítico citado por Barth (1996) sobre o duplo domínio das águas como um fator dificultador da gestão, ainda da mais na integração, já que envolveria dois sistemas: federal e estadual.

Novaes e Jacobi (2002) citam o exemplo do Rio Paraíba do Sul, em que uma das dificuldades para a implementação e articulação da gestão das águas com os seus principais instrumentos, como os planos de bacias, cobrança pelo uso da água e o funcionamento das agências de água foi associado à dupla dominialidade do rio.

Complementam que o modelo brasileiro de gestão das águas traz intrínseco o desafio complexo na integração dos agentes. Pois preconiza uma articulação entre agentes públicos e privados e não-governamentais das esferas federal, estadual e municipal, usuários de água e sociedade civil, reforçando-se a heterogeneidade desta última.

Nesse ponto, Tundisi (2013) acrescenta ainda outro elemento que dificulta a integração da gestão, pois em regiões como Nordeste, Sul e Sudeste, cuja demanda e a disponibilidade hídrica estão comprometidas, ainda mais por conta da poluição, assegurar os usos múltiplos é problema, e outorga acaba sendo reflexo de tal cenário. Pereira e Johnsson (2005) citam que os acordos ou chamados “*pactos de gestão*” seria uma forma de criar consensos para gerenciar os interesses das bacias nacionais, que envolvem a dupla dominialidade, conforme exposto na Figura 3.

Figura 3 - Integração das bacias nacionais de acordo o pacto de gestão pela água da ANA



Fonte: ANA (2001 apud PEREIRA; JOHNSSON, 2005, p.62).

Os autores completam que o “pacto de gestão” teria por finalidade criar um consenso entre a Agência Nacional de Água (ANA) e os órgãos estaduais responsáveis pela gestão das águas. Ainda assim dependerá dos Estados a criação de capacidade técnica e operacional para suprir a ANA de informações que

permitam o consenso sobre usos, outorgas e cobrança pelo uso da água (PEREIRA; JOHNSON, 2005).

Já Molle (2008) denomina que algumas das políticas públicas são elaboradas de uma forma que seria improvável que se concretizem. Utópico. Ou melhor dizendo, utilizando o conceito do autor uma “nirvana” – constructos da sociedade e que representam simplificação de problemas reais.

A gestão das águas adotada no Brasil se classifica com tal, de acordo com o que define Molle (2008), já que precisa garantir águas para todos (múltiplos usos), preservar o meio ambiente, garantir a qualidade e organizar um sistema que funcione em harmonia com agentes de interesses diversos. “*Uma diversidade de situações*”, conforme afirma Jacobi (2008), sobre um dos desafios da governança das águas.

O autor ainda destaca a já citada influência de entidades internacionais, como o Banco Mundial, na orientação de países em desenvolvimento pela escolha de modelos de gestão na área ambiental para conseguir financiamento, conforme citado também por Secchi (2009). A crítica de Molle (2008) reside no fato de que os modelos são reproduzidos sem adaptações às realidades locais.

Tundisi (2013) elenca cinco princípios na gestão integrada de recursos hídricos, que fogem ao que preconiza a lei, mas os organiza didaticamente para a compreensão da dimensão dos desafios da governança da água. Aproveitando a discussão teórica coube aqui à necessidade de acrescentar algumas ponderações à proposição de Tundisi:

Quadro 7 - Princípios da gestão integrada de recursos hídricos

PRINCÍPIO	POSIÇÃO DE TUNDISI (2013)	POSIÇÃO COMPLEMENTAR
Instituições	Desenvolvimento de organizações que integrem a pesquisa na área	Parcerias com Universidades Federais e Estaduais, institutos e grupos de pesquisa no avanço das pesquisas do gerenciamento hídrico.
Participação	Estender o ciclo de envolvimento da sociedade na implantação dos mecanismos regionais.	Garantir unidade nos conselhos decisórios e permitir que a sociedade civil possa exercer o poder de promover políticas e implementá-las. De nada adiantará criar espaços para participação, se o poder for limitado e o Estado detiver o poder maior, com capacidade de anular as proposições da sociedade civil. O Estado poderia ser um mediador constitucional.
Tecnologia	Uso de sistemas de informação para o auxílio na tomada de decisão.	O sistema deve ser atualizado e alimentado. Sem informação, o seu uso ficará comprometido.
Informação	Processo contínuo de aprofundamento do conhecimento sobre as bacias e constante monitoramento e avaliação.	Tal avaliação deve ser feita antes e depois da implementação do plano de bacias, a fim de monitorar a preservação da qualidade e quantidade de água, frente os usos múltiplos e demandas da região.
Financiamento	Alocação de recursos para pesquisa, monitoramento, informação e gestão como forma de melhorar a longo prazo a política das águas.	A alocação de recursos deve ser também via orçamento no sentido de dar suporte a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos. Ainda mais que as desigualdades se acentuam no Brasil e em muitas localidades carece condições para o gerenciamento adequado e integrado das águas.

Fonte: Elaboração própria baseado em Tundisi (2013).

Já Rogers e Hall (2003, tradução e interpretação própria) listam alguns dos aspectos importantes para a “*boa governança*” das águas. São eles:

- a) **Abertura e transparência:** As instituições devem ser abertas e com produção de conteúdos acessíveis para as pessoas partilharem. Uma transição de uma linguagem mais técnica, restrita a funcionários especializados, por exemplo, para uma linguagem de mais fácil entendimento. Além disso, as ações das

instituições devem ser pautadas pela transparência das suas ações, principalmente nos assuntos financeiros.

- b) **Inclusão e comunicação**: A qualidade do resultado das políticas públicas dependerá do amplo envolvimento da sociedade civil desde a concepção (formulação da política pública) até a sua implementação. O envolvimento com nas ações de governo em todos os níveis, a forma transparente de prestação de conta do fluxo de informações permitirá que a sociedade civil fique engajada na governança.
- c) **Coerência e Integração**: As políticas e as ações devem ser coerentes no alcance do que foi definido, para melhorar a governança. Coerência na liderança política e responsabilidade na ação das instituições de diferentes níveis para assegurar uma ação consistente num sistema complexo, que é a gestão integrada dos recursos hídricos. Considerar todas as instituições e usuários de água na gestão de e articulação para a garantia dos usos múltiplos.
- d) **Equilibrade e Ética**: As oportunidades para todos os agentes devem ser equilibradas, e os seus interesses monitorados durante todo o processo de implementação da política pública. Punições por má fé podem ser aplicadas. É essencial que a política das águas seja baseada na ética social e no Estado de direito.
- e) **Accountability**: Cada instituição precisa ter claramente expressa quais as suas responsabilidades e precisa assumi-las durante o processo de formulação das políticas públicas. O poder público, agentes privados e sociedade civil são responsáveis pelas suas ações e devem prestar contas à sociedade, mesmo que isso seja feito com diferentes formas. Além disso, nos casos de conflitos aparentemente irreconciliáveis, podem ser utilizada as regras de arbitragem para que de uma das partes surja a resolução.
- f) **Eficiência**: Eficiência em termos econômicos, mas equilibrada com a eficiência política, social e ambiental. Que a governança não prejudique ações que visem minimizar os custos de transação, para que se alcance a eficiência política e econômica.
- g) **Responsabilidade e Sustentabilidade**: As políticas públicas devem atender ao que se dispõem, com base nas experiências passadas e nas perspectivas

futuras. Deve ser uma política baseada em incentivos e consequentes ganhos social, bem como a necessária noção de sustentabilidade no longo prazo. A governança deve servir aos usuários atuais e os aos futuros usuários de água.

Já Pereira e Johnsson (2005) sinalizam que a efetiva governança das águas dependerá: a) capacidade técnica e administrativa de todos os envolvidos no processo de gestão; b) capacidade econômica, financeira e técnica para garantir a infraestrutura hídrica necessária à prestação de serviço público de abastecimento de água à sociedade; eficiência e eficácia são essenciais nas políticas públicas de recursos hídricos; e, c) capacidade política: coordenação das ações e alinhamento na convergência dos interesses. Cabe salientar que este estudo analisa a governança das águas na Bahia sob a tríade: descentralização, participação e cobrança. Daí, as discussões teóricas deste capítulo foram direcionadas a compreensão desses eixos. Como estão imbricados, problemas em um dos eixos resultam em dificuldades para que a governança atinja o resultado esperado com o marco legal das leis das águas.

### 3 POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E NA BAHIA

Nesse capítulo serão apresentados os principais antecedentes históricos na gestão das águas no Brasil e Bahia, bem como os aspectos importantes para a compreensão de como foi estabelecido o atual modelo de gestão dos recursos hídricos no país.

Neste capítulo também serão abordados conceitos como Bacia Hidrográfica, Comitês de Bacias, Agências de Bacia e questões voltadas à descentralização e participação social e cobrança pelo uso na gestão das águas, conforme preconiza a lei das águas (9.433/97).

Os autores principais discutidos neste capítulo, além da Lei 9.433/97, são: Motta, Silva e Pruski (2000) Lanna, Pires do Rio, Fadul, Cerqueira e Vitória (2014, 2015), Santos, Sampaio e Rossi (2006); Ribeiro (2006), Pereira (2008) e outros.

#### 3.1 ÁGUA: ASPECTOS POLÍTICOS, LEGAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

Ao longo dos anos a gestão das águas passou a ser tratada com um viés econômico, como um bem, uma mercadoria que pode ser comercializada e regulada em um mercado. A bem da verdade, essa evolução encontra alicerces a partir do momento que a água passou a ter sua finitude questionada, e a universalização do seu consumo inviabilizada pela forma como era gerida e distribuída ao longo da evolução do homem em sociedade.

Borsoi e Torres (1997, 02) definem claramente água como “um recurso ou bem econômico, porque é finita, vulnerável e essencial para a conservação da vida no meio ambiente”. E asseveram seu impacto negativo no desenvolvimento das regiões em que há sua escassez.

Ainda nos aspectos conceituais e, porque não, classificatórios, a água é um recurso ambiental e a sua debilidade afeta outros recursos ambientais (BORSOI; TORRES, 1997). Essa classificação também pode ser observada na Lei 6.938, de 81 e na Resolução 001 do CONAMA de 1986 (CONAMA, 1986).

Dada a relevância da água para a sobrevivência da vida na terra, e a condição de que é um recurso que pode ter seu acesso limitado, seja pela quantidade ou



qualidade, emerge-se a necessidade de que lhe seja assegurada uma gestão racional.

O conceito de água está imbricado com a sua condição natural e de elemento essencial da vida, mas quando denominado por recurso hídrico significa dizer que é um bem econômico e que pode ser utilizado para esse fim (REBOUÇAS, 2002).

Santos (2002) observa que a institucionalização de dois instrumentos básicos: a outorga e a cobrança é a base fundante para que a água seja considerada um bem econômico e uma *commodity*. E Jacobi (2008) assevera que a cobrança e a outorga são fundamentais instrumentos de controle da execução da política.

Reforçando a argumentação introdutória, Santos (2002) associa a mudança do contexto a duas perspectivas: uma seria a crise ambiental, cujo dilema da escassez é eminente e emergente; e a outra seria a crise de gestão do Estado, com a necessidade de reformas estruturais e novos modelos de gestão, principalmente que viabilizassem investimentos nos recursos hídricos.

Para Santos, Moraes e Rossi (2012), a globalização financeira agrava a crise ambiental ao ter como desafio central o estabelecimento da relação harmoniosa entre desenvolvimento e meio ambiente e, numa citação à Habermas (1998), os autores ainda evidenciam a privatização da política, a perda da dimensão da vida pública e coletiva e a exagerada exploração da sociedade em relação à natureza. Em face desse contexto, a água passa a ter uma posição estratégica de destaque.

Cirilo (2008) adverte que a utilização dos recursos naturais como a água, a terra e a vegetação deve ser racional e sustentável para preservar a sua capacidade produtiva e evitar os desgastes que causem consequências, como a perda de produtividade econômica na agricultura, avanços de desertos novos e velhos, degradação em ecossistemas e prejuízos em reservas hídricas, cuja consequência pode ser o aumento da pobreza nas cidades, assegura o autor.

A advertência do autor ganha *status* de relevância ao entender que essas observações são feitas mediante estudos em uma região sofrida em relação a secas e problemas hídricos: o semiárido brasileiro. Cirilo (2008) ainda reforça a necessidade de políticas públicas emergentes e perenes, cujo processo de preservação seja fruto do próprio meio ambiente, onde a capacidade de utilização não pode exceder a condição de renovação do uso do recurso natural.

Rio, Moura e Sales (2004) argumentam que, no final da década de 1980, algumas mudanças institucionais afetaram a gestão dos recursos hídricos em particular. Essas mudanças sugerem a necessidade de uma nova forma ou um novo modelo de gestão ambiental.

Essas mudanças implicariam duas vertentes básicas: o Estado com o papel regulador dos serviços públicos e a reestruturação das organizações públicas e privadas frente a um novo ambiente competitivo para oferta desses serviços públicos (RIO; MOURA; SALES, 2004). Essa afirmação realça a abordagem neoliberal de acumulação de capital praticado nesse período e que culminou na onda de privatizações ocorridas nos países da periferia.

Apesar da ressalva feita por Castro (2007), de que os processos de privatização dos serviços de água da América Latina foram capitaneados e, principalmente, motivados pelas políticas neoliberais, diferentemente do que foi praticado na Europa e EUA com a universalização ao acesso promovida pelo Estado:

El análisis del proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina revela que éste fue producto de decisiones orientadas por la ideología neoliberal y no el resultado de la búsqueda de una solución efectiva a la crisis del sector. Esta estrategia, además, ha ignorado la evidencia histórica que demuestra que la universalización de estos servicios en Europa y Estados Unidos fue consecuencia de una acción decisiva del Estado. Pero aunque el enfoque privatizador ha fracasado, las transformaciones institucionales y políticas que se pusieron en marcha continuarán afectando la capacidad de los gobiernos de la región para superar la crisis de estos servicios esenciales. (CASTRO, 2007, p.1).

A depender da área ocupada, o acesso à água pode exigir níveis de qualidade distintos e que requererá exigência técnica na sua captação. Como, por exemplo, o consumo humano, nas áreas urbanizadas, principalmente na pesca, irrigação, indústria, geração de energia e navegação (BORSOI; TORRES, 1997).

Esses usos dependerão também de aspectos culturais, sociais e econômicos, localização geográfica e disponibilidade de infraestrutura de distribuição (a zona urbana supostamente teria maiores condições para que água chegasse à população), sem contar que muitas pessoas têm acesso a fontes de água não tratadas.

Rio, Moura e Sales (2004) observam que as mudanças institucionais e a crise hídrica impulsionaram a emergência de um novo “*modelo de gestão ambiental*”, em particular a discussão e negociação da gestão da água, que envolve a outorga, o

uso compartilhado do recurso e preservação das fontes. Aspectos esses que as empresas públicas e privadas deverão ser confrontadas ao participar desse setor.

No Brasil, na Constituição Federal de 1988, a água é tratada na LEI 9.433, conhecida como Lei das Águas, como um bem econômico e limitado:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; (BRASIL, 1997 – LEI DAS ÁGUAS).

Na concepção da Constituição Brasileira preconiza-se o acesso universal à água. É um bem público de uso comum. Além disso, em situações de crise e escassez, é prioritário o uso humano e para os animais. Essa condição, e o fato de a água ser vital à sobrevivência das pessoas, estão intimamente imbricados com o seu impacto social.

Para melhor entender a relação existente entre o uso da água, o significado de bem econômico e a água como direito, cabe aqui a distinção conceitual entre bens públicos e recursos de acesso comum. Na Constituição brasileira de 1988 são definidos os bens da União, dos Estados e dos Municípios, bem como os bens públicos que são de uso comum. Esses bens públicos de uso comum são os mares, rios, praças, ruas e estradas (BRASIL, 1988).

Para Ostrom (2008) e Tucker (2009), os bens públicos de uso comum, como a água, são aqueles que, ao serem utilizados por outro, não restringem o acesso de outrem.

Por conta disso, cabe ao Estado zelar e preservar o recurso, para garantir o acesso universal e para as gerações atuais e futuras. Esse zelo preconiza a exigência de um modelo de gestão que seja capaz de atender a essas premissas.

### 3.2 ÁGUAS NO MUNDO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Antes de apresentar quaisquer contextos e antecedentes relacionados à gestão das águas, vale ressaltar alguns números. A terra tem 1.370 milhões de km<sup>3</sup> de água, sendo que apenas 0,6% equivalem a água doce para consumo. A maioria é água salgada: 97,2% (BORSOI; TORRES, 1997).

A água doce, que nesse caso é a de maior interesse do ser humano, tem reservas de cerca de 8,2 milhões de km<sup>3</sup>, porém apenas 1,2% encontram-se nas superfícies, em rios e lagos (SETTI, 1994 *apud* BORSOI; TORRES, 1997).

A gestão das águas no mundo está associada à evolução do processo de gestão, e no que culminaria na constituição da “indústria da água”, que tenderia à unificação da captação, tratamento e distribuição de água potável, além do saneamento e da depuração das águas servidas (domésticas e industriais) e também a gestão dos corpos d’água (SANTOS, 2002).

Castellano (2007) associa “a crise hídrica”, e a classifica com uma das mais severas que o planeta enfrenta, ao modelo de exploração dos recursos naturais como base para a geração de riquezas e que essa questão ganha ares de maior gravidade e urgência nas áreas urbanas, em virtude das demandas habitação, moradia, abastecimento de água, energia enquanto os cidadãos devem garantir a sustentabilidade ecológica.

Para UNESCO (2003), esta crise é fruto do modelo de governança das águas e principalmente da forma como a água é tratada: desperdício e poluição. O que não deixa de estar alinhado com a explicação de Castellano (2007), já que essa degradação é fruto do modelo econômico de exploração.

Para Santos (2002), o debate da gestão das águas ganha notoriedade e emergência no cenário internacional ao longo dos últimos anos. Exemplos desses debates e publicações com direcionamentos e princípios para a gestão das águas são evidenciados pela autora e rescaldos neste estudo, exemplos como a Agenda 21, que para Berbet (2003) foi a que mais produziu reflexos para a gestão dos recursos hídricos, e a Conferência de Dublin em 1992, as Resoluções Finais de Valência na Espanha em outubro de 1997, a Declaração de Morelia publicada em março de 1998 no México, a Carta de Paris originada a partir da Conferência Internacional sobre águas e Desenvolvimento Sustentável, em março de 1998.

Quadro 8 – Principais eventos recentes sobre água doce

<b>EVENTO</b>	<b>ANO</b>
Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional Ramsar	1975
Conferência das Nações Unidas sobre Água Mar del Plata	1977
Reunião Consultiva Mundial sobre Água Potável e Saneamento para o Decênio de 1990-99 Nova Déli	1990
Convenção sobre a Proteção e Uso de Cursos d'Água e Lagos Internacionais Helsinque	1992
Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente	1992
Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente Dublin	1992
Conferência Ministerial sobre Água Potável e Saneamento Ambiental Noordwijk	1994
Conferência Intergovernamental para a Adoção de um Programa de Ação Mundial para a Proteção do Meio Ambiente Marinho decorrente das Atividades Realizadas em Terra.	1995
II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)	1996
I Fórum Mundial da Água Marrakech	1997
II Fórum Mundial da Água Haia	2000
Conferência Internacional sobre Água Doce Bonn (Dublin + 10)	2001
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10) Johannesburgo	2002
III Fórum Mundial sobre Água (Kyoto)	2003

Fonte: Gomes e Barbieri (2004) e Berbet (2003).

Destaca-se também o evento em Salvador: a III Assembleia Geral da Rede Internacional de Organismos de Bacia (RIOB), com a presença de representantes de diversos países da Europa: Espanha, França, Itália, Polônia, República Tcheca; da América Latina: Chile, Equador, Peru, Argentina, além do Brasil, que sediava esse evento e da África: Argélia e Costa do Marfim (SANTOS, 2002).

Em Haia, na Holanda, em março de 2000, também foi realizada uma conferência internacional sobre a temática das águas, e mais uma vez foram abordados os aspectos de descentralização da gestão e a instituição da cobrança pelo uso da água (SANTOS, 2002).

Já na França, a disponibilização da água na torneira é decorrente da Revolução Francesa em XVIII, já que antes dela não existia a concepção de água potável na França (BREI, 2007). Na França, antes da revolução, a água era disponível e gratuita nos rios para consumo, e a sua utilização era ilimitada (BREI, 2007).

Os modelos de gerenciamento de Bacias: Burocrático, Econômico-financeiro e Sistêmico de Integração Participativa serão abordados na discussão conceitual sobre bacias hidrográficas, já que nessa explanação dos modelos internacionais, nem sempre a bacia é determinística na gestão adotada pelo país.

### 3.3 ANTECEDENTES POLÍTICOS, LEGAIS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Moreira (2001) sugere que a discussão sobre a gestão das águas ganhou um caráter mais emergencial após a segunda guerra mundial, quando os países verificaram que os níveis de poluição das águas estavam elevados e precisava reverter tal questão naquele momento, para evitar o comprometimento da questão hídrica no futuro.

Silva e Pruski (2000) sinalizam que o princípio poluidor-pagador chegou a constar no Código das Águas, de 1934, no Brasil e foi mantido em suas atualizações, contudo não foi aplicado nem regulamentado.

Ao longo dos anos a gestão hídrica no Brasil sofreu algumas transformações substanciais. Gestão que tem o Estado como protagonista ou como regulador, mas sempre o guardião do interesse coletivo. Mediante essas transformações, é importante pontuar e explicar algumas dessas mudanças.

Para Yassuda (1993), as águas tiveram os seguintes usos fundamentais no Brasil desde a chegada e até a permanência da corte portuguesa no país:

água para abastecimento, a pesca fornecedora de alimento, o ouro e as pedras preciosas extraídas dos álveos, o transporte hidroviário e a beleza cênica das comunidades implantadas junto aos estuários, enseadas e praias ou às margens de rios navegáveis. (p.6).

Pires do Rio e Sales (2004) esclarecem que o setor já foi privado até os anos 30, sendo estatizado na primeira Era Vargas e permanecendo assim até a década de 1980, quando foram iniciadas as ações para a privatização novamente do setor.

Yassuda (1993) complementa que, no último século, porém, ocorreram mudanças danosas para a gestão das águas, principalmente pelo modelo econômico vigente no país e que apropriava do volume da água para a geração de energia elétrica. O valor de uso da água para a energia dependia da vazão, da queda e dos custos de operação das barragens e usinas; os demais usos eram menosprezados, conclui o autor.

O Código de Águas brasileiro, de 1934, aponta especificamente o setor elétrico como protagonista na gestão das águas no Brasil (MOREIRA, 2001). Tanto que a nova política das águas de 1997 causou certa tensão no setor, tendo em vista seu protagonismo até então.

Porém, a autora ressalta que a gestão separada, ou a seja, a autonomia dos setores com o novo modelo no Brasil, agilizaram alguns pontos travados na gestão hídrica e o setor elétrico passou a compreender que havia melhores vantagens em participar como usuário e não mais como responsável direto (MOREIRA, 2001).

O que possível notar é que a gestão das águas no Brasil, e que permeou até o início dos anos 90, era tipicamente fragmentada, pois cada setor que dependia ou usava recursos hídricos de acordo com as suas demandas, como para a produção de energia elétrica, no saneamento e na atividade de agricultura irrigada e, conseqüentemente, faziam seus próprios planejamentos, sem nenhuma interlocução ou integração (ABERS; JORGE, 2005).

Além disso, a gestão era totalmente centralizada, já que os governos estaduais e governo federal não envolviam os municípios usuários da água e sociedade civil na gestão (ABERS; JORGE, 2005). O que demonstrava que até aquele momento não havia uma integração das políticas de uso da água, e a prioridade se assentava na opção estratégica de prover energia elétrica para o desenvolvimento do país. Conforme ressalta Yassuda (1993), pelo fato de priorizar o setor elétrico, a gestão dos demais usos eram feitas pelas áreas da saúde pública, saneamento e, posteriormente, meio ambiente, sem nenhuma articulação institucional específica. E ainda, numa concepção de que era possível uma gestão que não se observasse a dicotomia quantidade e qualidade (YASSUDA, 1993).

No quadro 9, baseado em Tucci (2004), é possível analisar o quanto o Brasil demorou a fazer ações integradas e uma política pública voltada para a preservação da água e de uso racional, pois enquanto o mundo já discutia ações nesse sentido, o país ainda se voltava para medidas de uso e exploração dos recursos naturais indiscriminadamente para favorecer a economia.

Quadro 9 – Contexto internacional e nacional no cenário sobre a água (1945 – 2000)

<b>PERÍODO</b>	<b>PAÍSES DESENVOLVIDOS</b>	<b>BRASIL</b>
<b>1945-60</b> <b>Crescimento industrial e populacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso dos recursos hídricos: abastecimento, navegação, energia etc.</li> <li>• Qualidade da água dos rios</li> <li>• Controle das enchentes com obras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventário dos recursos hídricos;</li> <li>• Início dos empreendimentos hidrelétricos e planos de grandes sistemas.</li> </ul>
<b>1960-70</b> <b>Início da pressão ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de efluentes;</li> <li>• Medidas não estruturais para enchentes</li> <li>• Legislação para qualidade da água dos rios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início da construção de grandes empreendimentos hidrelétricos;</li> <li>• Deterioração da qualidade da água de rios e lagos próximos a centros urbanos</li> </ul>
<b>1970-1980</b> <b>Início do Controle ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação ambiental</li> <li>• Contaminação de aquíferos;</li> <li>• Deterioração ambiental de grandes áreas metropolitanas;</li> <li>• Controle na fonte da drenagem urbana, da poluição doméstica e industrial;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase em hidrelétricas e abastecimento de água;</li> <li>• Início da pressão ambiental;</li> <li>• Deterioração da qualidade da água dos rios devido ao aumento da produção industrial e concentração urbana.</li> </ul>
<b>1980-90</b> <b>Interações do Ambiente Global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos Climáticos Globais;</li> <li>• Preocupação com conservação das florestas;</li> <li>• Prevenção de desastres;</li> <li>• Fontes pontuais e não pontuais;</li> <li>• Poluição rural;</li> <li>• Controle dos impactos da urbanização</li> <li>• sobre o ambiente</li> <li>• Contaminação de aquíferos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação ambiental</li> <li>• Contaminação de aquíferos;</li> <li>• Deterioração ambiental de grandes áreas metropolitanas;</li> <li>• Controle na fonte da drenagem</li> <li>• urbana, da poluição doméstica e</li> <li>• industrial;</li> </ul>
<b>1990-2000</b> <b>Desenvolvimento Sustentável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento Sustentável;</li> <li>• Aumento do conhecimento sobre o comportamento ambiental causado pelas atividades humanas;</li> <li>• Controle ambiental das grandes metrópoles;</li> <li>• Pressão para controle da emissão de gases, preservação da camada de ozônio;</li> <li>• Controle da contaminação dos aquíferos das fontes não pontuais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação de recursos hídricos</li> <li>• Investimento no controle sanitário das grandes cidades;</li> <li>• Aumento do impacto das enchentes urbanas;</li> <li>• Programas de conservação dos biomas nacionais: Amazônia, Pantanal, Cerrado e Costeiro;</li> <li>• Início da privatização dos serviços de energia e saneamento</li> </ul>
<b>2000-</b> <b>Fase na água: metas do Milênio das Nações Unidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento da Visão Mundial da Água;</li> <li>• Uso integrado dos Recursos Hídricos;</li> <li>• Melhora da qualidade da água das fontes difusas: rural e urbana;</li> <li>• Busca de solução para os conflitos transfronteiriços;</li> <li>• Desenvolvimento do gerenciamento dos recursos hídricos dentro de bases sustentáveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanço do desenvolvimento dos aspectos institucionais da água;</li> <li>• Privatização do setor energético e de saneamento;</li> <li>• Diversificação da matriz energética;</li> <li>• Aumento da disponibilidade de água no Nordeste;</li> <li>• Planos de Drenagem urbana para as cidades.</li> </ul>

Fonte: Tucci (2004).

Do ponto de vista histórico Barth (1996) e Porto e Porto (2008) citam que um fato importante para o avanço da gestão das águas no Brasil foi a parceria feita entre o



Governo Federal, através do Ministério de Minas e Energia e o Governo de São Paulo, em 1976, para melhorias sanitárias e de abastecimento nas bacias do Rio Tietê e Cubatão e que daí surgiu o Comitê Especial de Estudos de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) em 1978, que tinha como função a classificação dos cursos da água e prover estudos sobre a racionalidade do uso da água (BARTH, 1996; COSTA; PERIN, 2004; PORTO; PORTO, 2008).

Barth (1996), Costa e Perin (2004) citam ainda o Seminário Internacional de Gestão dos Recursos Hídricos, em 1983, que deu origem aos Encontros Nacionais de Órgãos gestores e que pretendia discutir o gerenciamento da água pelo Brasil, já que o seminário não conseguiu romper com o modelo vigente até então e o protagonismo do setor elétrico, conforme já citado anteriormente.

Figura 4 – Cronologia da gestão dos recursos hídricos no Brasil

<i>CRONOLOGIA da Gestão de Recursos Hídricos no Brasil</i>	<i>CRONOLOGY of Water Resources Management in Brazil</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1934 - Código de Águas</li> <li>• 1977 - Mar del Plata Conferência das Nações Unidas sobre Água;</li> <li>• 1978 - Constituição Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH;</li> <li>• 1991 - Lei 7663/91, do Estado de São Paulo, que define a Política Estadual de Recursos Hídricos e Institui o seu sistema de gestão.</li> <li>• 1997 - Lei 9.433 Política Nacional de Recursos Hídricos;</li> <li>• 2000 - Lei 9.984 Cria a Agência Nacional de Águas, ANA.</li> <li>• 2001 - Decreto de 05/06/2001 Cria o Comitê de Bacia do São Francisco</li> <li>• 2002 - Decreto de 25/01/2002 Cria o Comitê de Bacia do Rio Doce</li> <li>• 2002 - Decreto de 25/01/2002 Cria o Comitê de Bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiá</li> <li>• 2002 - Decreto de 16/07/2002 Cria o Comitê de Bacia do Paranaíba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1934 - The Water Code;</li> <li>• 1977 - The United Nations Conference on Water, Mar del Plata;</li> <li>• 1978 - The Special Committee for the Integrated Studies of Water Basins, is created;</li> <li>• 1991 - Law 7663/91 of the State of São Paulo, laying out State Water Resource Policy and instituting the management system;</li> <li>• 1997 - Law 9,433 lays out National Water Resources Policy;</li> <li>• 2000 - Law 9,984 creates the National Water Agency;</li> <li>• 2001 - Decree published on 05/06/2001 creates the São Francisco River Basin Committee;</li> <li>• 2002 - Decree published on 25/01/2002 creates the Doce River Basin Committee;</li> <li>• 2002 - Decree published on 25/01/2002 creates the Piracicaba, Capivara and Jundiá Rivers' Basin Committee;</li> <li>• 2002 - Decree published on 16/07/2002 creates the Paranaíba River Basin Committee.</li> </ul>

Fonte: CBH (2011).

Foi em 1986 que o Ministério de Minas e Energia, com a participação de outros agentes federais e estaduais, subsidiaram os elementos necessários para a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e, conseqüentemente, a Política Nacional de Recursos Hídricos (BARTH, 1996; COSTA ; PERIN, 2004). Outro ponto citado por Barth (1996) foi a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 – Lei 6.938/91, em que elevou o Meio Ambiente a condição de patrimônio público e, com isso, garantindo a sua preservação. O que inclui evidentemente o uso racional da água.

O autor cita ainda, juntamente com Porto e Porto (2008), alguns dos princípios apresentados pela Carta de Foz do Iguaçu da Associação Brasileira de Recursos

Hídricos (ABRH), que em 1989 no VII Simpósio Nacional defenderam pontos, que são reconhecidos na Lei brasileira de 1997, a saber:

- ❖ O gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos, considerando as fases aérea, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;
- ❖ A unidade geográfica básica a ser adotada para o gerenciamento dos potenciais hídricos é a bacia hidrográfica, como decorrência de condicionante natural que governa as interdependências entre disponibilidade e demandas de recursos hídricos de cada região;
- ❖ A água, como recurso limitado que desempenha importante papel no processo de desenvolvimento econômico e social, impõe custos crescentes para a sua obtenção, tornando-se um bem econômico de expressivo valor, decorrendo que:
  - a cobrança é entendida como fundamental para a racionalização, conservação e como instrumento de viabilização de recursos para o seu gerenciamento das águas.
  - o uso da água para fins de diluição, transporte e assimilação de esgotos urbanos e industriais, por competir com outros usos deve ser também objeto de cobrança, conforme citado por Barth (1996, p.65) e também por Porto e Porto (2008, p.44).

Dentre os princípios destacados, observa-se a água como um recurso que, desta forma, é limitado, o que condiciona a sua preservação. A sociedade em geral e o Estado devem traçar estratégias e planos que visem o seu uso racional e sua preservação. Silva e Pruski (2000) corroboram ao explicar que a água como domínio público e bem comum condiciona o poder público, nas três esferas, a ter a obrigação de zelar e gerenciar esse bem de interesse de toda a sociedade.

E sendo assim, complementam:

- a) O uso da água não pode ser apropriado por uma pessoa física ou jurídica;
- b) O uso da água não pode gerar a poluição ou agressão desse bem;
- c) O uso da água não pode esgotar esse bem; e
- d) A sua concessão ou autorização do direito de uso (outorga) deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público (SILVA ; PRUSKI, 2000, p.158).

Para Porto e Porto (2003, p.52), a outorga pelo uso é um “*poder disciplinador do poder público*” e “*inalienável*”, que concede aos usuários o direito de uso por um prazo determinado. E Costa e Perin afirmam que no Brasil “*a água é um bem insuscetível de apropriação privada*” (2004, p.350).

Sendo assim, a não observância desses preceitos fundamentais e a negligência quanto à gestão das águas ferem a constituição brasileira e atentam quanto a um direito da sociedade como um todo, pois a presença do Estado deve garantir uma política que conserve a água (SILVA ; PRUSKI, 2000).

Barth (1996) alude que foi no VIII Simpósio Nacional, em 1989, que a ABRH introduziu o princípio do usuário-pagador, que foi incorporado pela legislação brasileira, assim como praticamente todos os princípios propostos.

Então, o que assimila-se desses princípios sugeridos era que o ideal para a realidade brasileira seria o usuário-poluidor-pagador, conforme cita Santos (2002), que atenderia à dicotômica relação de qualidade e quantidade, que não podem ser desassociadas, conforme a ABRH também frisou, e que permitia um alcance mais efetivo quanto à racionalização do uso e à preservação do recurso.

Retomando o histórico, foi a constituição de 1988, que antecede a Lei das águas, que é apenas de 1997, que determinou as bases para a criação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (MOREIRA, 2001). Ou seja, há um atraso significativo entre a determinação constitucional e a regulamentação de modelo de gestão das águas no país. O que já demonstra, em certa medida, as dificuldades do Estado em protagonizar ações que implementem um modelo de gestão das águas de forma integrada, participativa e efetiva em todo território nacional, conforme também já observado nesta tese.

Já Porto e Porto (2008) e Costa e Perin (2004) afirmam que a experiência da criação da CEEIBH resultou na criação de comitês executivos e consultivos, sem poder de deliberação, para bacias como Paraíba do Sul, Rio São Francisco e no Ribeira do Iguape.

A criação de comitês de bacia antecede a Lei das Águas de 1997. No Rio Grande do Sul, o comitê do Paraíba do Sul, um comitê federal, por exemplo, foi criado antes de 1995 (MOREIRA, 2001). Costa e Perin (2004) citam ainda como experiência antecessora e percussora da Lei das águas no Brasil, a criação do Conselho

Estadual de Recursos Hídricos em São Paulo, no ano de 1987, com a divisão de poder com base no Governo Estadual, Município e Sociedade Civil (2004, p. 367). Tal modelo, juntamente com a experiência do CEEIBH, foram à inspiração para o modelo brasileiro de gestão por bacias hidrográficas, como asseguram Barth (1996); Silva e Pruski (2000); Moreira (2001), Costa e Perin (2004) e Abers e Jorge (2005).

Contudo, algumas controvérsias marcam a delimitação histórica da gestão das águas no Brasil. Para Freitas (2000), a gestão das águas no país iniciou-se com a criação da Comissão de Açudes e Irrigação, da Comissão de Estudos e Obras Contra a Seca e da Comissão de Perfuração de Poços, em 1904, e, em 1906, com a criação da Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca.

Já para Lanna (1995), o início data de 1920, com a criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas ligada ao Ministério da Agricultura. Resumidamente, alguns desses marcos institucionais e legais na gestão de águas no Brasil podem ser observados no quadro 10:

Quadro 10 – Histórico da gestão das águas no Brasil

ANO	FATO	OBJETIVO
Até 1900	Economia agrícola	A água era de interesse local e para abastecimento da população.
1904	Aumento da demanda por energia elétrica	<i>Light</i> constrói as primeiras hidrelétricas
1907	Projeto do Código das Águas ao Congresso Nacional	Regular a construção de novas hidrelétricas no país.
1909	Criação do INEMET – Instituto Nacional de Meteorologia.	
1920	Criação da Comissão de Estudos de Força Hidráulica, no Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil.	
1933	Criada a Diretoria de Águas, que depois viria a ser o Serviço de Águas	Ligada ao Ministério da Agricultura, com responsabilidade sobre a gestão de águas no país.
1934	Após 27 anos, o código das águas foi aprovado. Decreto 24.643. Também foi criado o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), que incorporou o Serviço de Água.	Proporcionou recursos legais e financeiros para ampliação do potencial hidrelétrico do país e transferiu a responsabilidade da distribuição de energia para a União, antes era de estados e municípios.

<b>ANO</b>	<b>FATO</b>	<b>OBJETIVO</b>
1939	Criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)	Compartilhou com o DNPM a gestão de águas e energia.
1940	O Serviço de Água tornou-se divisão de Água com o decreto (6.402/40)	Criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS
1945	Criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF e da criação do Departamento Nacional de Obras Contra Secas – DNOCS	
1961	Criada a ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S/A	Início da criação das companhias de eletricidade.
1965	Criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE)	Passa a responder pela área de águas do DNPM.
1968	O DNAE ganha nova denominação: DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica	Extinguiu-se o CNAEE, pois o novo órgão incorporou as atribuições.
1978	Criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)	Objetivo de classificar os cursos de água da União. Também foram criados comitês consultivos estaduais.
1979	A lei 6.662 transfere as atribuições do DNAEE para o Ministério do Interior	Sobre o uso de água para irrigação.
1980	Diagnóstico de bacias hidrográficas	O DNAEE desenvolve diagnósticos de 2.500.000k <sup>2</sup> de bacias hidrográficas visando à classificação das águas e iniciando o processo de gerenciamento.
1984	Início das atividades do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente	Responsável pelo enquadramento dos corpos de água.
1986-88	Criação do Conjunto Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – institucionalizado em 1988	Forneceu subsídios para a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos.
1992	Criação do Ministério do Meio Ambiente	Reestruturação do setor hídricos no País
1997	Lei das Águas – 9433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.

Fonte: Elaboração própria, com base em Lanna (1995); Freitas (2000); Silva e Pruski (2000); Berbet (2003) e Tomaz (2006).

A Declaração Universal dos Direitos da Água e a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, ambas em 1992, são consideradas pontos cruciais na regulamentação da democracia hídrica no país, ou seja, da inserção e possibilidade da cogestão, de

uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade (BERBET, 2003; OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

É possível citar eventos internacionais que tinham por objetivo promover a gestão da água de forma racional e participativa, promovendo a inclusão de todos no acesso e consumo de água potável (BERBET, 2003; OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

A Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo na Suécia, em 1972, cujo tema “água” foi de grande relevância nos debates.

- a) A Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, que cita a necessidade de melhores condições para as pessoas terem uma vida digna, o que inclui acesso à água;
- b) A Cúpula do Milênio em 2000 e a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002 (Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável), cuja gestão exige a formulação de políticas de longo prazo e com a participação de usuários de diversos níveis da camada social;
- c) A definição pela ONU do Ano Internacional da Água Doce: 2003;
- d) No Relatório da Conferência Rio+20 também foi incluída a necessária participação da população nas decisões que envolvam o meio ambiente;
- e) O Fórum Mundial da Água, que se reúne a cada três anos desde que foi criado na década de 90, é um espaço de debate que reúne políticos e usuários da água de todo mundo para discutir soluções para a questão hídrica, dentre eles o de Kyoto no Japão, em 2003, conforme já citado na introdução deste trabalho;
- f) Em 2010, o direito a água foi incluído como “*um direito humano fundamental*” (p.280), pela Sociedade Internacional.

O modelo brasileiro, inspirado no modelo francês, foi alçado em um momento em que não era possível desconsiderar os impactos ambientais e a participação de atores na tomada de decisão, daí um modelo participativo, e que os conflitos pela água estão presentes em localidades diversas (CAMPOS ; FRACALANZA, 2010).

Nessa linha, o Estado e os demais atores sociais precisam negociar e articular ações que visem ao atendimento das prerrogativas do modelo proposto, e essa

articulação precisa suplantar as dificuldades entre os entes municipais (FRACALANZA; CAMPOS; JACOBI, 2009).

Mesmo com a Lei das águas (Lei de 1997), cada Estado deveria se articular e criar a sua própria regulamentação, conforme preconizou a Constituição de 1988, sobre o duplo domínio das águas, que será abordado mais à frente.

Barth (1996) explica que os Estados definem o seu próprio aparato legal e institucional com base no preconiza a legislação federal. O autor ainda completa, alertando que o principal problema ou desafio para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a integração do gerenciamento por bacias é a articulação com o sistema federativo no Brasil e a integração quanto à dicotômica relação de quantidade e qualidade das águas.

O estado de São Paulo foi o pioneiro em 1991. Adotou as bases do modelo nacional, que somente seria aprovado em 1997, mas não regulamentou os mecanismos da cobrança. Principal aspecto que condiciona ao modelo de descentralização e participação, pois apregoa um modelo autossustentável e passível de gerenciamento próprio (ABERS; JORGE, 2005).

Abers e Keck (2004) entendem que a capacidade da gestão das águas no Brasil para garantir a preservação ambiental do recurso, sua sustentabilidade e a garantia para múltiplos usos é limitada e foi agravando-se ao longo do tempo. Principalmente, concluem os autores, devido à abundância do recurso, o país é rico em água, o que protagonizou abordagens setoriais diversas por agências de cada setor, com objetivos independentes e sem articulação ou integração, também já citados por Barth (1996), e, com isso, governos municipais também acabam determinando políticas de uso de solo que afetavam a qualidade das águas de forma desassociada do governo federal.

Esse modelo de gerenciamento de águas adotado no Brasil ainda não obteve êxito naquilo que preconiza em muitas regiões no território nacional, pois padece de alguns problemas originários, na visão de Abers e Jorge (2005, p.2):

Primeiro, a dupla dominialidade da água criou muitas indefinições quanto ao papel dos diferentes níveis da federação na gestão da água. Segundo, a maioria dos estados carece de capacidade técnica em aspectos cruciais para a operacionalização das decisões dos comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização. Terceiro ainda persistem indefinições relativas ao estabelecimento da cobrança.

Pires do Rio, Moura e Sales (2004) ainda ressalvam que, por mais que o modelo de gestão das águas insira novos agentes e instâncias no processo de gestão, não perdeu a sua originária condição setorial relacionado a políticas públicas, programa e plano:

Por fim, esse novo sistema de gestão dos recursos hídricos, consubstanciado na lei 9433, insere uma nova escala de gestão, porém, não perde o aspecto setorial enraizado nas políticas, planos e programas. A contradição reside no fato de que a regulação como coordenação, estabilidade para as relações sociais, vem sendo continuamente reduzida à regulação econômica (preço e volume) e, por conseguinte, compreendida como restrição pela maior parte dos agentes. É nessa escala, no entanto, que se configuram os padrões de controle sobre o recurso hídrico bem como as coalisões entre agentes. Dito de outro modo, o que está em disputa é o modo como os elementos são transformados em recursos, o que implica na definição dos mecanismos de apropriação e de acesso. (p.06).

Em algumas regiões, o modelo de gestão das águas foi implementado com mais êxito, por exemplo, em São Paulo a lei 7.663/91, com o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo, conforme já citado, e no caso do Ceará com a Lei 11.996/92 institucionalizou o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (MACHADO, 2003).

No Rio de Janeiro, Machado (2003) observa que as participações nas reuniões dos comitês de bacia criados tinham pouca adesão e pouco interesse dos participantes. O que pode também ser observado em muitas localidades no país com esse modelo de gestão participativo.

Entender os fatores que levaram ao avanço nessas regiões também é fundamental, pois esses podem fornecer subsídios para o aprimoramento de instrumentos de gestão e no amadurecimento da implementação do modelo de gestão, em todos os seus aspectos, no território brasileiro.

Este debate inicial e histórico visa apresentar o contexto de implementação do modelo brasileiro na forma da Lei 9.433/97. É possível verificar ainda como o processo de gestão de águas no Brasil se deu de forma isolada e sem o protagonismo de uma Lei Federal de regulação, mesmo com pressões internacionais e debates que visam à racionalização do uso do recurso.

Cabe salientar que a demora na concepção de um Marco Delimitatório e de uma estrutura administrativa voltada para a implementação de uma política pública que atenda aos anseios locais e garanta a sustentabilidade do recurso, simboliza a inércia do Estado Brasileiro quanto à atenção voltada à preservação das águas e do



Meio Ambiente e protagonismos de agentes econômicos em manter sua confortável hegemonia na exploração dos recursos naturais.

É sabido por todos que as organizações tentam, e às vezes conseguem influenciar o ambiente institucional com estratégias que afetam a outorga e cobrança pelo uso da água (PIRES DO RIO; MOURA ; SALES, 2004).

Essa lei inovadora, e que em tese favorece a descentralização e participação social, cujo interesse social ainda é rarefeito, conduz para uma gestão integrada e que se mostre efetiva na preservação dos recursos para as gerações futuras será discutida no item seguinte, demonstrando especificamente os principais instrumentos de gestão que foram definidos pela Lei das Águas.

#### 3.4 MARCO LEGAL DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A LEI DAS ÁGUAS

Machado (2003) enumera as inovações que a nova Lei introduziu no Brasil:

- a) A definição de água como um recurso limitado, mesmo que renovável.
- b) A bacia hidrográfica como território de gestão em detrimento de estados e municípios, em virtude da sua condição de espaço onde o conflito de água ocorre;
- c) A água como bem público de interesse coletivo;
- d) Ao ter interesses múltiplos, que envolvem diversos atores sociais, gera uma *“interação conflituosa”*;
- e) O estabelecimento de uma gestão integrada que atenda aos interesses diversos. Em que se cria um espaço para esses interesses sejam discutidos: o comitê de bacia. Essa definição é feita mediante um arcabouço político e administrativo que assegura essa gestão.

Além disso, o autor reforça os instrumentos criados para a gestão das águas, também já citados por outros autores como Santos (2002); Abers e Jorge (2005), que seriam: o enquadramento dos corpos d'água em classes segundo o uso; a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água.

A lei 9.433/97 cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), com posse em 1998 e já a ANA – Agência Nacional das Águas foi criada em julho de 2000, com atuação iniciada em 2001 (MOREIRA, 2001). Com a estrutura administrativa

resultante da reforma administrativa de 1995, Moreira (2001) especifica que os órgãos da administração direta elaboram a política, e as agências implementam.

Então a Secretaria de Recursos Hídricos - SRH elabora a política, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que deve ser aprovado pelo CNRH, e à ANA caberia a responsabilidade de implementar a Política Nacional (MOREIRA, 2001).

Para a própria entidade criada para a regulação dos serviços públicos relacionados aos recursos hídricos, a ANA, a lei discorre quanto à sua atribuição principal *“estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de órgãos gestores de recursos hídricos, de Comitês de Bacias Hidrográficas e de Agências de Água”* (ANA, 2011).

A gestão e regulação dos recursos hídricos têm características singulares dentre os serviços públicos, com alta possibilidade de conflitos no que se refere ao uso e consumo da água. A constituição dos Comitês de Bacias como organismos de planejamento, gestão e regulação envolve um sistema complexo no qual participa uma multiplicidade de atores públicos, privados, não governamentais, usuários, além de outros grupos da sociedade civil. A cultura brasileira não está familiarizada com a existência da bacia hidrográfica como unidade de gestão, nem com processos descentralizados e participativos, elementos essenciais para assegurar a eficácia da implantação da política de recursos hídricos. (FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2011).

Contudo, observa Moreira (2001), a Constituição de 1988 separou e organizou quais são os rios de domínio da União e dos estados e, portanto, caberia à ANA a competência de incentivar a criação dos comitês de bacia dos rios federais.

Porém, é passível de compreensão de que a responsável por implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos é a ANA, conforme especificado na Lei das Águas, e que sua atuação poderia estender-se também nos Estados. O que não se releva nas ações estaduais por conta das regulamentações específicas e a liberdade concedida pela Constituição de 1988, para que cada Estado possa regulamentar a gestão das águas com base no modelo federal.

A falta de interlocução com o poder central, e consequente inércia da ANA, além da falta de recursos assegurados no orçamento da União, não favorece que o modelo atinja seu objetivo em todos os Estados da União, mesmo 20 anos após a aprovação da lei.

Uma ponderação importante, e que reflete a clara e necessária articulação de órgãos diversos envolvidos na gestão das águas e que poderia ser conduzido pela

ANA, é quando envolvem rios de domínio da União e de domínio dos Estados, é o exemplo descrito por Moreira (2001), em relação ao Rio São Francisco:

- I. O Rio São Francisco é federal, mas seus afluentes são estaduais. Complementado e, comparando com o modelo francês, seria aqui a bacia a sub-bacia;
- II. O comitê do Rio São Francisco é federal subordinado ao CNRH;
- III. Em Minas, o Rio das Velhas é estadual, como comitê criado e sob a regência regulamentadora das leis estaduais;
- IV. Porém, a autonomia do Conselho Estadual é praticamente nula, pois o que o comitê do Rio São Francisco determinar efetivamente o comitê do Rio das Velhas deve acatar sistematicamente.

Comentando este exemplo, questiona-se como um modelo descentralizado, como seria o caso brasileiro, asseguraria que os anseios locais, principalmente das sub-bacias, sejam atendidos, se o poder principal de deliberação estaria no comitê de bacia principal (federal). E os afluentes? E as sub-bacias? Como seriam acolhidas as suas sugestões de gestão dos recursos na sua área de atuação? Como estariam representados no comitê federal?

Já que o estudo faz uma comparação com o modelo francês que inspirou o brasileiro, poderia ser sugerido que os representantes das sub-bacias fossem eleitos e pudessem representar suas necessidades no comitê federal. Esse detalhamento e sugestão serão considerados no modelo a ser sugerido por este estudo. Esse adendo serve apenas para ilustrar e apontar outras dificuldades para se implementar um modelo descentralizado desse mote, como o previsto na lei brasileira.

Porém, ressalta-se ainda, conforme Santos, Sampaio e Rossi (2006), que órgão com maior poder no sistema de gestão dos recursos hídricos é o CNRH. Outro ponto de questionamento quanto à partilha de poder para a efetiva descentralização.

Sobre esse ponto de domínio das águas, Silva e Pruski (2000) trazem uma contribuição com o entendimento legal de que essa delimitação é feita com base no território ocupado pelo rio ou lago. Por exemplo, “*se a nascente e a foz se localizarem em um só Estado, o rio será estadual. Se o seu curso ultrapassar os limites territoriais de um Estado, o rio será federal*” (p.154).

Barth (1996) já alertava que o duplo domínio de águas da União seria um fator complicador para a adoção de um Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Contudo, o autor ressalta que a complicação seria porque os Estados teriam melhores condições de resolverem problemas dos rios federais em seus territórios do que a União.

Figura 5 - Sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos



Fonte: MMA (2015).

Do ponto de vista legal e institucional, o marco da política de recursos hídricos no Brasil é a Lei das Águas (9.433/97). Para melhor entender a disposição desse modelo institucional, que emergiu nos anos 90, pode-se compreender a lógica da gestão das águas por alguns pontos preliminares suscitados por Pires do Rio e Peixoto (2001), Pires do Rio, Moura e Sales (2004), Pires do Rio, Peixoto e Moura (2001); Pires do Rio, Peixoto e Moura (2002) e Fadul, Cerqueira e Vitória (2014):

- Primeiramente a indicação de que a ANA não funciona como agência reguladora no setor, como ocorre nos setores elétricos e de telefonia, por exemplo. Essa observação já havia sido citada em outro momento deste estudo a partir das análises de Fadul, Vitória e Cerqueira (2013). A ANA serviria como um instrumento de fiscalização e supervisão do atendimento do que preconiza a Lei das Águas, cabendo às esferas estaduais e municipais o papel de regular o setor em suas localidades. Reservando à ANA o papel

específico de atuar em rios de competência da União e figurando com uma Agência de Água (ou Agência de Bacia) para os rios da União (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013; PIRES DO RIO; MOURA SALES, 2004).

- b) Outra especificidade importante no que tange a gestão das águas é o fato de a Lei instituir o recorte espacial de atuação, com a denominação da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento. Em outra argumentação que reforça essa mudança substancial de posição da espacial e institucional da Bacia Hidrográfica, Pires do Rio, Moura e Sales (2004) afirmam que a Bacia deixou de ser apenas um “substrato natural”, nas palavras deles, e passou a ser um ente, uma arena onde os conflitos emergem e são debatidos. Ainda nesse ponto, os autores observam que a política de gestão das águas, ao evidenciar a Bacia Hidrográfica como unidade de gestão, extrapola a sua condição geofísica natural, delimitada e estática, para um espaço dinâmico em que suas ações vão além da questão hídrica natural, com implicações políticas, econômicas e sociais.
- c) O fato de a constituição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional das Águas e as Agências de Água serem inovações nesse modelo de gestão, na visão de Pires do Rio, Moura e Sales (2004). Além disso, esses autores sublinham que as atividades executivas e de planejamento nessas instâncias foram dissociadas.

Cabe, além das discussões já postas, a apresentação de algumas das atribuições dos órgãos principais do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Os comitês de bacia e agências de água serão detalhados na explicação sobre o conceito de Bacia e a sua condição de unidade territorial, base para a descentralização de toda política atual de gestão das Águas no Brasil.

O Sistema Nacional de Recursos Hídricos é justamente o arranjo institucional que organiza a gestão das águas no Brasil, e que foi indicado na Constituição Federal de 1988, porém regulamentado apenas na Lei 9.433/97. E nos seus dispositivos define a estrutura do Sistema com os seguintes entes de acordo o artigo 33 da Lei das Águas (BRASIL, 1997):

- a) Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- b) Agência Nacional de Águas;
- c) Os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal;

- d) Os Comitês de Bacias Hidrográficas;
- e) Órgãos dos poderes público federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais que se relacionem com a gestão dos recursos hídricos;
- f) Agências de Água.

Conforme já dito, será discutido neste tópico o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a ANA e os demais serão debatidos nos tópicos seguintes. Logicamente associado e dividido entre os agentes dessa estrutura, a Lei 9.433/97 estabelece como objetivo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos:

I - coordenar a gestão integrada das águas;

II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;

IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Sobre o Sistema Nacional é imperioso concluir que a própria definição de “sistema” já condiciona a uma integração entre partes distintas, haja vista a diversidade que o compõe (União, Estados, municípios, órgãos federais, estaduais e municipais, usuários de água e a sociedade civil) (SILVA ; PRUSKI, 2000).

Silva e Pruski (2000) argumentam que os agentes do Sistema Nacional estão relacionados entre si hierarquicamente e por cooperação. Pelo menos em tese, acrescenta-se.

Quadro 11 - Sistema Nacional De Recursos Hídricos (SNRH)

<b>INSTÂNCIAS</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>	<b>ESCALA DE ATUAÇÃO</b>
CNRH	Articular o planejamento dos recursos hídricos, arbitrar conflitos	Representantes dos níveis federal e estadual, usuários e organizações civis com atuação no gerenciamento ou no uso dos	Nacional
ANA	Organizar, implantar e gerir o SNRH, definir e fiscalizar condições de operação de reservatórios, garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos	(órgão técnico)	Nacional
SRH	Prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao CNRH, coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos.	(órgão técnico)	Nacional

INSTÂNCIAS	ATRIBUIÇÕES	ATORES ENVOLVIDOS	ESCALA DE ATUAÇÃO
Conselhos Estaduais	Promover debate sobre recursos hídricos, arbitrar conflitos, estabelecer cobrança pelo uso do recurso.	Entidades públicas e privadas, correspondentes às do CNRH e representantes municipais	Estadual
Comitês de Bacias	Discutir sobre o uso múltiplo da água outorga e cobrança do uso, enquadramento dos corpos d'água, desenvolver ações para melhoria ambiental.	Representantes dos níveis federal, estadual e municipal, usuários e organizações civis cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas áreas de atuação.	Estadual
Agências de Águas	Cobrar pelo uso dos recursos, gerir os recursos oriundos dessa cobrança, constituindo, de fato, secretarias executivas dos Comitês.	(órgão técnico)	Regional/ Local
Consórcios Intermunicipais	Implantar políticas públicas para a gestão dos recursos hídricos	Prefeituras, Associações de Usuários, órgãos de pesquisa e estudo.	Regional/ Local

Fonte: Pires do Rio, Moura e Sales (2004).

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH é o órgão máximo do Sistema Nacional, contando com a representação do Poder Público, que não pode exceder a metade mais um, conforme a Lei 9.433/97, mas que possui a maioria dos votos conforme realçam Silva e Pruski (2000). Também são integrantes desse Conselho representantes dos usuários de águas e dos Conselhos Estaduais (BRASIL, 1997).

Não se observa exigida a representação dos Comitês de Bacia e Agências de Água, mesmo sendo a Bacia a unidade territorial do planejamento hídrico e mesmo preconizando um modelo descentralizado de gestão. Para Silva e Pruski (2000), essa ausência não é suprida pelos representantes da sociedade civil, e o fato de existir um Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o seu órgão máximo, deveria simbolizar equanimemente essas partes.

De acordo a Lei 9.433/97, compete ao CNRH alguns dos pontos destacados a seguir (BRASIL, 1997, grifo próprio):

**I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;**

II - arbitrar, **em última instância administrativa**, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

**VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;**

**IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;**

**X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.**

Destacam-se alguns pontos que demonstram que a partilha de poder (DAGNINO, 2002) não é tão equivalente entre as partes e aponta para uma soberania do Estado sobre os demais nesse Sistema através do Conselho. Ponto também já alertado por Santos (2002) sobre o caráter centralizador do Estado Brasileiro.

Silva e Pruski (2000) citam, por exemplo, o fato de que no CONAMA a representação do Governo Federal nunca foi maioria, como no CNRH, e os resultados são exitosos. E ainda a determinação de que CNRH prevê a representação de integrantes dos Conselhos Estaduais, mas nem todos serão representados (SILVA; PRUSKI, 2000), o que sugere ainda mais a sua distorcida representação da unidade nacional.

Aproveitando essa exposição, cabe ponderar alguns dos pontos questionáveis dessa tese sobre o modelo brasileiro da forma como é delineado e evidentemente da forma como vem sendo implementado.

Observando ainda os pontos grifados nas competências do CNRH, é possível visualizar o poder que o Conselho possui sobre os demais agentes do Sistema e, conseqüentemente, o fato de possuir maioria de membros indicados pelo Governo Central, o que revela um viés originário e conceberia vantagem ao Governo na aprovação de seus interesses em relação aos demais, conforme no exemplo a seguir sobre o projeto de transposição do Rio São Francisco.

Santos, Sampaio e Rossi (2006), numa análise do Comitê do Rio São Francisco e do Paraguaçu, destacam a importância de ser instituir uma esfera de debate das águas, porém, com a experiência observada de que o CNRH atropelou a posição



contrária do comitê em relação ao projeto de transposição do Rio São Francisco, revela-se que os interesses hegemônicos do Governo Central prevalecem frente aos interesses locais e que somente serão assegurados quando convergem entre si, conforme também observaram Spínola, Vitoria e Cerqueira (2016).

Os questionamentos que se seguem neste estudo conduzem para pontos como: De que forma a gestão será descentralizada, se o Poder Público tem maioria no CNRH? De que maneira os comitês e agências de bacia, estruturas de base do Sistema farão suas necessidades e anseios prevalecerem, se não são representados no CNRH? Como o CNRH pode ter tal poder deliberativo, fiscalizador e impeditivo ao não representar equanimemente os agentes do sistema? E, por último, Como a descentralização se mostraria efetiva com tamanha desproporcionalidade de poder?

Esses questionamentos são feitos para que no modelo de adequação proposto pela tese seja possível à indicação de propostas que visem melhorar o modelo brasileiro e conseqüentemente o modelo estadual. É fato a necessidade de um órgão regulador e gestor de todo o Sistema Nacional, pois as ações não podem fugir do escopo do Plano Nacional de Recursos Hídricos e muito menos do que preconiza a Política Nacional para o setor.

Porém, ao ter esse poder desproporcional, e genuinamente controlado pelo Poder Central, o fato de os Conselhos Estaduais indicarem os representantes, nem todos os conselhos estarem presentes na estrutura decisória e os representantes dos usuários não suprirem a lacuna institucional dos comitês e agências de água (SILVA ; PRUSKI, 2000), significa que o modelo brasileiro é centralizador na sua execução e, por isso, sempre prevalecerá à vontade de quem esteja no poder e não os anseios e necessidades das comunidades onde as bacias estejam inseridas.

Mesmo assim, salienta-se que o modelo brasileiro é um avanço ao instituir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e prever espaços de debate, como os comitês de bacia e agências de bacia. O que se propõe neste estudo é o aprimoramento desses mecanismos para que se revelem como efetivos para assegurar que a participação da sociedade contribua para a gestão, preservação e elimine o desigual acesso à água no país e assevere o recurso com um bem de domínio público para as gerações futuras.

Ainda sobre o ponto de vista institucional, continuando o detalhamento de seus agentes e competências, prossegue-se com as discussões conceituais, especificando melhor a atuação da ANA – Agência Nacional das Águas.

Para MMA (2016), a ANA é uma autarquia em regime especial e com autonomia financeira e administrativa, como as demais agências reguladoras, subordina ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Uma agência lançada em 27 de julho de 1999 no evento “Água, o desafio do próximo milênio”, mas que só teve sua criação aprovada pelo Congresso Nacional em 2000 (MMA, 2016).

Já a Lei 9.984/00 define as funções da seguinte forma:

I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

**II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;**

IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;

V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do [inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997](#);

**VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;**

VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no [art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997](#);

X – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;

**XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;**

XV - estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;

**XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;**

XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.

(Grifo próprio)

Conforme destacado nos itens grifados, a ANA teria o papel de implementar a Lei das Águas, inclusive nos estados, fornecendo apoio institucional e criando condições para a implementação dos instrumentos de gestão como o plano de recursos hídricos, os comitês e agências de bacia e a outorga e cobrança pelo uso da água.

Outro ponto que se pode evidenciar é que as demais agências reguladoras atuam para regular os serviços que foram privatizados e/ou concedidos pelo Estado e, no caso da água, isso de fato não ocorreu (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013):

Em primeiro lugar, porque o serviço de abastecimento de água não foi privatizado, continuando a funcionar no regime de concessão tradicional a empresas públicas ou sociedades de economia mista ou, eventualmente, sendo executado por órgão público municipal. Em segundo lugar, resultante do primeiro, o bem tem características de ser um bem de domínio público, de uso universal e, portanto, não se prestaria à privatização. Em terceiro lugar, se o marco regulatório concebe a água como um bem econômico, esta regulação carregará, no mínimo, contradições, e não se dará sem conflitos. Ou seja, o papel da regulação, que deverá ser o de tornar equilibradas as relações entre Estado, mercado e usuário terá feições diferentes da dos outros serviços, visto que a própria regulação exercida pelos comitês de bacia já terá elementos de conflito com outros atores do sistema (p.9-10).

No conceito de regulação de Fadul (2007), a atuação da ANA se daria no sentido de equilibrar e fazer o Sistema funcionar. Seria, na explicação da autora, uma disposição a duas vertentes centrais: uma de equilíbrio, cuja finalidade seria assegurar o funcionamento do sistema, e outra vertente que seria a função controle.

Como se observa, as competências da ANA são fornecer subsídios para a implementação de comitês, outorgas, cobrança de uso da água e alimentar o sistema de informações de recursos hídricos e também na forma de fiscalizar os usos dos recursos hídricos de domínio da União e o funcionamento do Sistema Nacional através da elaboração e da supervisão dos planos de recursos hídricos.

Contudo, as outorgas e cobranças pelo uso em rios de domínio estadual e municipal ficariam sob a fiscalização de outros agentes. Porém, não significa ausência de interlocução com os agentes estaduais, conforme previsto nas suas competências e citados anteriormente e como se observa em estudos recentes que não há referência a atuação da ANA nos comitês (FADUL; CERQUEIRA; VITÓRIA, 2013).

Quadro 12 - Funções de regulação no Sistema Nacional de Recursos Hídricos

Entidade do SINGREH Atributos de Regulação	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Agência Nacional de Águas	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	Órgãos Executivos Estaduais	Comitê de Bacia	Agência de Águas
<b>Normativo</b>						
Diretrizes Nacionais de Implementação dos Instrumentos da PNHR	X	X				
Diretrizes Estaduais de Implementação dos Instrumentos da PNHR			X	X		
Determinar Prioridades de Uso	X		X		X	
Determinar Critérios de Uso		X		X		X
Determinação de Critérios para Outorga	X		X		X	
Determinação de Critérios para Cobrança	X		X		X	
<b>Executivo</b>						
Implementação dos Instrumentos da PNRH	X	X	X	X	X	X
Outorga de Uso		X		X		
Cobrança de Uso		X		X	X	X
Resolução de Conflitos	X		X		X	
<b>Fiscalizador</b>						
Supervisão da Implementação dos Instrumentos	X	X	X	X	X	X
Fiscalização da Implementação da Legislação Federal		X				
Fiscalização da Implementação da Legislação Estadual				X		
Fiscalização do Uso		X		X		X
Punição de Infrações		X		X		

Fonte: Fadul, Vitória e Cerqueira (2013).

Fadul, Vitória e Cerqueira (2013) ainda ponderam que os mecanismos de regulação do setor de recursos hídricos estão disseminados em outros entes do Sistema Nacional, como os comitês de bacias e agências de água conforme disposto no Quadro n.12, relativizando ainda mais o papel da ANA com agência de regulação.

Para Porto e Porto (2008), a criação da ANA no bojo institucional da gestão das águas no Brasil apresenta um incremento desnecessário na estrutura administrativa existente no país e só aumentou a dificuldade de integração entre os órgãos envolvidos. Complementam que as Agências de Bacia seriam as únicas estruturas administrativas que deveriam ser criadas com a nova lei, em virtude do princípio da descentralização.

Interessante observar que o incremento de mais uma unidade administrativa no sistema e a falta de privatização da água quando o neoliberalismo estava em pleno funcionamento país, de fato contribuiu que a ANA ficasse sem função de regulação no gerenciamento dos recursos hídricos e por conta disso foi delegada a função de auxiliar o CNRH a implementação da PNRH. Com sua função de Agência de Água (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013), a ANA cumpre a função de levar até o CNRH a proposição da criação de novos comitês de bacia para a sua aprovação. Moreira (2001) chega a citar que essa é uma atribuição que a ANA tem cumprido, atendendo à sua prerrogativa de implementar a PNRH.

### **3.4.1 Usos múltiplos da água com base na Lei das águas**

Em relação ao uso da água no Brasil, conforme já citado neste trabalho, de que era prioritariamente definido para o setor elétrico e, com isso, havia todo um protagonismo para o setor, e que foi alterado gradualmente com a lei das águas, que deu conotações mais detalhadas e específicas sobre esse uso, serão destacados alguns pontos.

Apenas retomando o princípio de a água ser classificada como um bem econômico, Silva e Pruski (2000) sinalizam que essa conotação não confere a aquele detentor de dinheiro a liberdade de pagar e usar a água de forma indiscriminada. Mas como um bem na economia, a água teria valor para os usuários, além do valor de uso imbricado pelo fato de ser indispensável à vida. Introduziria uma perspectiva de

racionalidade quanto ao uso, conservação e distribuição mais equitativa (SILVA; PRUSKI, 2000).

O uso da água é múltiplo na nova lei. Sendo esses usos: o consumo humano; dessedentação de animais; abastecimento público; lançamento de esgoto e demais líquidos ou gasosos; aproveitamento hidrelétrico, transporte aquaviário, irrigação, esporte ou lazer e piscicultura (SILVA; PRUSKI, 2000).

Os autores ainda acrescentam que a outorga deverá priorizar esses usos múltiplos, sem privilégios de um sobre o outro. Exceto, salientam, em casos de escassez, cuja prioridade é o consumo humano básico, para suprir as necessidades mínimas de cada pessoa, e a dessedentação de animais, mesmo sem priorizar o abate e a comercialização (SILVA; PRUSKI, 2000, p.164).

### **3.4.2 Mecanismos de descentralização, gestão e participação social no gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil**

A Lei das Águas determina expressamente que a sua gestão deverá ser descentralizada em uma forma *tripartite*: poder público, usuários da água e sociedade civil (BRASIL, 1997).

Silva e Pruski (2000) ressaltam que a competência que foi descentralizada é a gestão das águas e não a competência de legislar sobre o tema. E, neste ponto, os organismos seriam o CNRH e os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal e na base os Comitês de Bacia e as Agências de Bacia.

Em tese, Silva e Pruski (2000) mencionam que nenhum dos quatro organismos citados anteriormente teria domínio sobre a administração das águas. Sendo que a descentralização seria feita mediante a transferência de atribuições da União e dos Estados para os organismos da base do sistema, completam os autores.

Não obstante, entende-se a intenção da definição da Bacia Hidrográfica como unidade territorial da gestão dos recursos hídricos e não os entes federados, mesmo assegurados pela Constituição à autonomia velada de elaboração de normas estaduais com base na lei federal.

E Silva e Pruski (2000) fazem uma ponderação fundamental para o entendimento da observância da descentralização de forma efetiva, que seria a autonomia financeira assegurada pela cobrança:

[...] a descentralização deixará de ser verbal ou de propaganda eleitoral se for efetivada a cobrança dos usos da água e aplicação do recurso financeiro pelos próprios organismos de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica. (p.167).

Já o MMA (2007) adverte como um grande desafio na gestão pública brasileira em romper com seu perfil centralizador. O problema em adotar um modelo descentralizador é a dificuldade em partilhar o poder (DAGNINO, 2002; PORTO; PORTO, 2008).

Na questão hídrica o Estado deveria assegurar o uso do bem comum que é a água (SILVA ; PRUSKI, 2000; MMA, 2007), e caberia à sociedade civil a função de controlar e assegurar a sustentabilidade do recurso (PORTO; PORTO, 2008).

No quadro 13, em estudo recente feito por Vitória, Fadul e Cerqueira, é possível destacar alguns dos mecanismos que, em tese, são destinados ao compartilhamento do poder entre os entes que participam do gerenciamento de recursos hídricos no país.

Quadro 13 – Participação social e os mecanismos na Lei das águas

MECANISMOS NA LEI	PODER PÚBLICO	COMPARTILHADO
I - os Planos de Recursos Hídricos;		Conforme a Lei das Águas em seu artigo. 8º, <i>os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.</i> Nesse caso, os comitês de Bacias são os responsáveis pela elaboração desses planos de Recursos Hídricos. Acontece que a maioria desses comitês não possui recursos para a elaboração desses planos, o que requereria recursos do estado para elaboração. Pode-se observar que, a depender de quais interesses o estado seja subserviente, os recursos podem não ser destinados e os planos não ser elaborados e impedir a implementação da cobrança do uso da água conforme rege a Lei das águas.
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;	Esse poder é concedido ao Estado, que é responsável pela implementação da Política Estadual dos Recursos Hídricos. No caso da Bahia, essa responsabilidade é do INEMA.  <i>Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.</i>	A outorga pode ser feita mediante a indicação do Comitê de Bacia, desde que classificada como captações e lançamentos de pouca expressão, conforme previsto no inciso V do artigo que versa sobre as competências dos comitês de Bacias.  <i>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</i>

MECANISMOS NA LEI	PODER PÚBLICO	COMPARTILHADO
	No artigo 29, inciso II, dessa mesma lei, ratifica esse poder e ainda indica como de sua competência a fiscalização: <i>II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;</i>	<p><i>direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes.</i></p> <p>Além disso, a outorga deve estar condicionada às prioridades de uso e à classificação do corpo de água, bem como aos critérios de usos múltiplos.</p> <p><i>Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos</i></p> <p>Cabendo ao comitê a aprovação de tal plano, conforme inciso III do artigo 37:</p> <p><i>Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;</i></p>
IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;		Caberá ao comitê de bacias Hidrográficas a instituição dos mecanismos de cobrança pelo uso da água. Esse comitê é composto por representantes do poder público, da sociedade civil e dos usuários da água. A gestão dos recursos provenientes da instituição da cobrança pelo uso da água é feita na Agência das Águas, que estará subordinada ao comitê.
Conselho Nacional dos Recursos Hídricos		É composto por representantes do poder público, usuários e representantes da sociedade civil. Tem como competência, dentre outras, arbitrar sobre os conflitos do uso das águas em última instância.
Comitê de Bacias Hidrográficas		É composto por representantes do poder público, usuários e representantes da sociedade civil. Tem como competência arbitrar sobre os conflitos do uso das águas em primeira instância, outorga do uso da água de pouca expressão, acompanhar a cobrança e gestão dos recursos provenientes através da Agência das Águas.

Fonte: Adaptado de Vitória, Fadul e Cerqueira (2015).

Porto e Porto (2008) realçam a importância da participação social em vários órgãos, conforme observado no quadro 13, que compõem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos como no CNRH, mesmo que limitado, nos comitês de bacias e nas agências de água.

Porto e Porto (2008) sinalizam que a Lei 9.433/97 é moderna e avançada nesse sentido, requerendo efetivamente um esforço da estrutura do Estado na receptividade quanto à partilha do poder com outros agentes, incluindo a sociedade civil.



Do ponto de vista da participação social Pires do Rio, Moura e Sales (2004) destacam as etapas do levantamento de informações no diagnóstico do plano de recursos e na aprovação do plano de recursos hídricos, como uma forma de maior interação com a sociedade civil.

Contudo, cabe a ressalva de que a prerrogativa técnica de elaboração de Plano de Recursos Hídricos em uma bacia não seria uma competência que os representantes dos comitês e das agências de Bacia possuam ou pelo menos dominem na possibilidade de sua elaboração. Pois é um plano de natureza técnica e complexa. Talvez por isso o legislador fez a indicação do levantamento de informações e aprovação, seguindo o pensamento de Pires do Rio, Moura e Sales (2004).

Um questionamento sobre esse ponto remete à fragilidade no processo de participação social, citado por Dagnino (2002) como um dos fatores que prejudicam a participação da sociedade: incapacidade técnica. Ou seja, mesmo que não elabore ou não seja a sua originária competência de elaborar, pelo menos na Lei Federal, como os comitês aprovaram tal instrumento? Como podem auxiliar no debate?

Esses são pontos a serem debatidos e questionados no modelo e, talvez por isso, o legislador optou que as Agências de Água, compostas por representantes dos comitês de bacia, possam deliberar sobre a destinação dos recursos arrecadados com a cobrança e ter prioridades atendidas e concebam a descentralização de forma efetiva.

Sobre essa questão, Pires do Rio, Moura e Sales (2004) corroboram com o questionamento referido:

A participação da sociedade nas etapas de elaboração do Plano dar-se-á por meio de consultas públicas, encontros técnicos e oficinas de trabalho, de modo a possibilitar a discussão de alternativas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a incorporar contribuições ao Plano. Nota-se, mais uma vez, que o **caráter técnico** impõe-se aos mecanismos de participação da sociedade civil. (PIRES DO RIO; MOURA; SALES, 2004, *grifo próprio*).

E ainda sobre esse ponto é possível imaginar que grupos econômicos teriam maiores possibilidades de manipulação de interesses em prol daqueles que os interessam, em contrapartida dos demais representantes do comitê, o que denominaria de assimetria, mesmo que a composição dos comitês preconize o equilíbrio de representação e a simetria (PIRES DO RIO; MOURA; SALES, 2004).

### 3.4.3 Bacia hidrográfica: conceito e delimitações

Ainda sobre o domínio das águas, Silva e Pruski (2000) apresentam um paradoxo legal: a denominação de domínio das águas pelo Estado e União definidas pela Constituição de 1988 será substituída pela unidade territorial Bacia hidrográfica na Lei das Águas de 1997.

A Lei das Águas cita, dentre outros pontos, mais especificadamente sobre a atuação da política das águas na Bacia Hidrográficas, os pontos destacados no quadro 14:

Quadro 14 – Aspectos delimitatórios da bacia hidrográfica na Lei das águas

<b>CAPÍTULO</b>	<b>ARTIGO</b>
CAPÍTULO I DOS FUNDAMENTOS	V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO	VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS SEÇÃO I DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS	Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.
CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS SEÇÃO IV DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS	Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados.
CAPÍTULO III DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: I - a totalidade de uma bacia hidrográfica; II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contígua.

Fonte: Brasil (1997).

Como tem uma abrangência dos cursos de água, a bacia hidrográfica não se limita a sua condição hidrogeológica (SILVA; PRUSKI, 2000). E como a Lei das Águas não traz uma definição do que seria uma Bacia Hidrográfica, Silva e Pruski (2000, p.165) trazem duas definições importantes:

A “Bacia Hidrográfica” é definida por glossários científicos como a “área de drenagem de um curso de água ou lago”. A “bacia hidrogeológica” é a unidade fisiográfica ou geológica que contém pelo menos um aquífero de extensão significativa.

A fim de compreender os aspectos históricos e delimitatórios do uso da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento da gestão de recursos hídricos no Brasil, pode-se citar a referência feita por Pires do Rio e Galvão (1996), que as bacias hidrográficas foram determinadas pela Lei Federal de Política Agrícola n. 8171/91 como as unidades espaciais para o planejamento ambiental.

Nessa lei, o artigo 20 cita: “*As Bacias Hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais*” (BRASIL, 1991).

Yassuda (1993, p.8) define bacia hidrográfica como “*o palco de interação das águas com o meio físico, o meio biótico e o meio social, econômico e cultural*”.

O autor complementa dizendo que as experiências internacionais elegem a bacia hidrográfica, pois por ser um recurso natural renovável, a gestão das águas precisa considerar todo o seu ciclo hidrológico, e é na bacia que é possível esse acompanhamento (YASSUDA, 1993).

Esse emprego da Bacia Hidrográfica como unidade territorial pressupõe três condições primárias (PIRES DO RIO ; GALVÃO, 1996):

- a) A formação de consórcios municipais, estaduais e federais que acolham mais de uma unidade político-administrativa que pertençam à mesma bacia. Aqui observa-se que esses consórcios são admitidos pela Lei das Águas quanto a sua atuação quando inexistem a criação das Agências de Água (Agências de Bacia) (BRASIL, 1997).
- b) Que os agentes envolvidos estabeleçam, sob uma mesma forma de contabilidade ambiental, o maior volume de informações dispersas.
- c) E que os atores reconheçam esse recorte espacial.

Com isso, a bacia hidrográfica permitiria uma visão sistêmica na gestão ambiental, em que seria possível o entendimento das inter-relações entre os diversos usos dos recursos contidos na bacia (PIRES DO RIO ; GALVÃO, 1996).

Ainda Pires do Rio e Sales (2004) reforçam que a definição da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento, e a conseqüente criação de comitês de bacia com

espaço para a gestão dos recursos hídricos, tendo como função de orientar a racionalidade do uso da água pelos usuários.

Já na visão de Borsoi e Torres (1997), a Bacia Hidrográfica tem relevância ambiental fundamental para a gestão ambiental, por conta do caráter e condição da água de ser um indicador favorável a simulações, e a bacia é o espaço para essas provisões futuras.

Ainda na visão desses autores, as simulações de cenários futuros a serem feitos em uma Bacia permitem que a sua gestão possa provisionar as necessidades de investimento para manutenção dos recursos e que valores devem ser cobrados dos usuários.

O CNRH (2003) faz a seguinte definição e divisão por bacias no Brasil:

Art. 1º Fica instituída a Divisão Hidrográfica Nacional, em regiões hidrográficas, nos termos dos Anexos I (**figura n.6**) e II (**quadro n.15**) desta Resolução, com a finalidade de orientar, fundamentar e implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. Considera-se como região hidrográfica o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.

Figura 6 – Mapa da divisão hidrográfica no Brasil



Fonte: CNRH - Resolução 32 de 15 de outubro de (2003).

Quadro 15 – Mapa da divisão hidrográfica no Brasil - composição

<b>REGIÃO HIDROGRÁFICA</b>	<b>COMPOSIÇÃO</b>
Região Hidrográfica Amazônica	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Amazonas, situada no território nacional e, também, pelas bacias hidrográficas dos rios existentes na Ilha de Marajó, além das bacias hidrográficas dos rios situados no Estado do Amapá que deságuam no Atlântico Norte.
Região Hidrográfica do Tocantins/Araguaia	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Tocantins até a sua foz no Oceano Atlântico.
Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental	É constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Nordeste, estando limitada a oeste pela região hidrográfica do Tocantins/Araguaia, exclusive, e a leste pela região hidrográfica do Parnaíba.
Região Hidrográfica do Parnaíba	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Parnaíba.
Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental	É constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Nordeste, estando limitada a oeste pela região hidrográfica do Parnaíba e ao sul pela região hidrográfica do São Francisco.
Região Hidrográfica do São Francisco	É constituída pela bacia hidrográfica do rio São Francisco.

<b>REGIÃO HIDROGRÁFICA</b>	<b>COMPOSIÇÃO</b>
Região Hidrográfica Atlântico Leste	É constituída pelas bacias hidrográficas de rios que deságuam no Atlântico - trecho Leste, estando limitada ao norte e a oeste pela região hidrográfica do São Francisco e ao sul pelas bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus, inclusive.
Região Hidrográfica Atlântico Sudeste	É constituída pelas bacias hidrográficas de rios que deságuam no Atlântico - trecho Sudeste, estando limitada ao norte pela bacia hidrográfica do rio Doce, inclusive, a oeste pelas regiões hidrográficas do São Francisco e do Paraná e ao sul pela bacia hidrográfica do rio Ribeira, inclusive.
Região Hidrográfica do Paraná	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Paraná situada no território nacional.
Região Hidrográfica do Uruguai	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Uruguai, situada no território nacional, estando limitada ao norte pela região hidrográfica do Paraná, a oeste pela Argentina e ao sul pelo Uruguai.
Região Hidrográfica Atlântico Sul	É constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Sul, estando limitada ao norte pelas bacias hidrográficas dos rios Ipiranguinha, Iriríria-Mirim, Candapuí, Serra Negra, Tabagaça e Cachoeria, inclusive, a oeste pelas regiões hidrográficas do Paraná e do Uruguai e ao sul pelo Uruguai.
Região Hidrográfica do Paraguai	É constituída pela bacia hidrográfica do rio Paraguai situada no território nacional.

Fonte: CNRH - Resolução 32 de 15 de outubro de (2003).

Aqui tem-se uma divisão hídrica brasileira com as bacias hidrográficas, com 12 regiões hidrográficas definidas na Resolução 32 do CNRH e as suas sub-bacias, em semelhança ao que foi adotado na França, com as 6 bacias e suas sub-bacias.

Contudo, em virtude da Constituição de 1988, que determina o domínio de águas do Estado e confere a este a possibilidade de criar legislações específicas sobre a gestão de águas estaduais e a evidente institucionalização dos instrumentos que a lei federal preconiza, como os comitês de bacias, agências de bacia e cobrança pelo uso das águas, ainda existem outras divisões em cada estado.

Porto e Porto (2008) citam, por exemplo, que em São Paulo essa divisão é de 22 unidades de gestão hidrológica, no Paraná são 15 e, em Minas Gerais, 36. No caso do Estado da Bahia, são 26 Regiões de Planejamento e Gestão de Águas (RPGA) (INEMA, 2016).

Sendo assim, caberá a cada estado criar comitês e agências de bacia para cada uma dessas regiões hidrográficas, o que pulveriza a quantidade desses espaços em

todo o país. Contudo, como já foi observado neste estudo, as sub-bacias estaduais não dispõem de nenhum poder frente às bacias federais, leia-se as Regiões Hidrológicas contidas no quadro n.15, conforme destacou Moreira (2001).

Conclui-se que a Bacia hidrográfica geograficamente definida seria o espaço natural em que o ciclo hidrológico se concretiza. Contudo, a sua instituição como unidade territorial de gestão e o planejamento das águas simboliza que os conflitos pelo uso e preservação desse recurso e as consequências políticas, econômicas e sociais extrapolam esse ciclo natural.

A bacia passa a ter um caráter gerencial. Em que, através de figuras institucionais como comitês de bacia e agências de bacia, cuja participação daqueles, pelo menos em tese, que usufruem e se utilizam do recurso para a sua sobrevivência, passam a ter poder decisório para definir prioridades de uso, definição de valores para a cobrança e destino dos investimentos que serão feitos para a preservação da bacia.

Para Porto e Porto (2008), o recorte dado à Bacia pela lei das águas é um fator de dificuldade, pois isso vai além da bacia, com o compartilhamento entre a Administração Pública, órgãos de saneamento, empresas da atividade agrícola, gestão ambiental e outros.

Como um ente sistêmico e que não se limita apenas a seu ciclo hidrológico, a bacia hidrográfica para ser delimitada dependerá da problemática que esteja inserida no contexto local (PORTO ; PORTO, 2008).

Nesse ponto, exemplificam os autores que uma bacia poderá ter uma extensão máxima de 0,5 km<sup>2</sup> de uma determinada área urbana ou uma extensão de 600.000km<sup>2</sup> como a Bacia do São Francisco (PORTO ; PORTO, 2008). Conforme especificado, e já exposto neste estudo, o Brasil foi dividido por 12 Regiões Hidrográficas (Bacias Federais), de acordo o CNRH.

Para Tundisi (2013, p.229) a bacia como unidade de gestão significa avanços para a governança das águas no país, tais como:

- A bacia hidrográfica é uma unidade física com fronteiras delimitadas, podendo estender-se por várias escalas espaciais, desde pequenas bacias de 100 a 200 km<sup>2</sup> até grandes bacias hidrográficas, como a Bacia do Prata (3 milhões de km<sup>2</sup>);
- É um ecossistema hidrológicamente integrado, com componentes e subsistemas interativos;

- Oferece oportunidade para o desenvolvimento de parcerias e a resolução de conflitos;
- Permite que a população local participe do processo de decisão;
- Estimula a participação da população e a educação ambiental e sanitária;
- Garante visão sistêmica adequada para o treinamento em gerenciamento de recursos hídricos e para o controle de eutrofização (gerentes, tomadores de decisão e técnicos);
- É uma forma racional de organização do banco de dados;
- Garante alternativas para o uso dos mananciais e de seus recursos;
- É uma abordagem adequada para proporcionar a elaboração de um banco de dados sobre componentes biogeofísicos, econômicos e sociais;
- Sendo uma unidade física, com limites bem definidos, o manancial garante uma base de integração institucional;
- A abordagem de manancial promove a integração de cientistas, gerentes e tomadores de decisão com o público em geral, permitindo que eles trabalhem juntos em uma unidade física com limites definidos;
- Promove a integração institucional necessária para o gerenciamento do desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista da forma e ou modelos de gerenciamento de bacias hidrográficas, Silva e Pruski (2000) apresentam três de modelos de gestão, a saber:

**I – Modelo Burocrático** – trata-se de um modelo que a gestão está assegurada através dos dispositivos que foram definidos em Lei, tendo as entidades públicas com a maior parcela de concentração de poder, com a utilização de dispositivos de outorgas, licenciamento de uso, aprovação de obras. O poder de fiscalização faz-se presente através dos autos de infração e fiscalização, em cujo resultado se observa a partir das multas, advertências e a cassação das licenças pelo uso da água. Os autores sugerem esse modelo como de pouca negociação e frágil no planejamento estratégico da água e na obtenção de recursos para seu funcionamento (SILVA; PRUSKI, 2000).

**II – Modelo econômico-financeiro (custo-benefício)** – É o modelo mais próximo da iniciativa privada e distante da perspectiva de participação e sensibilidade dos problemas sociais da bacia hidrográfica. O poder público utiliza-se de métodos econômicos e financeiros para a promoção de um modelo de desenvolvimento regional atrelado aos preceitos legais e são vinculados às chamadas “Superintendências de Bacias”, subordinadas a algum ministério. Não possuem órgãos colegiados, como os comitês de bacia, por exemplo. Possuem fontes de financiamento próprio, mas não preveem negociação política (SILVA; PRUSKI, 2000).



**III – Modelo Sistêmico de Integração Participativa (MSIP)** – Nesse modelo estão previstos quatro tipos de negociação social: econômica, política direta, política representativa e jurídica. É um modelo que prevê a democratização das decisões através dos colegiados e também se utiliza do princípio da cobrança pelo uso da água, com a adoção dos princípios: poluidor-pagador, beneficiário-pagador e o rateio dos custos das obras provenientes das ações de usos múltiplos. Prevê ainda a adoção do planejamento estratégico por bacia, participação social e descentralização via colegiados e com a partilha de poder entre poder público, usuários e sociedade civil e a instituição de instrumentos que viabilizem a cobrança e utilização dos recursos.

Quadro 16 - Modelos de gerenciamento de bacias hidrográficas

<b>BUROCRÁTICO</b>	<b>ECONÔMICO FINANCEIRO – GERENCIAL</b>	<b>SISTÊMICO DE INTEGRAÇÃO PARTICIPATIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando-controle</li> <li>• Ação pontual e reativa</li> <li>• Legalismo</li> <li>• Planejamento centralizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado Gestor</li> <li>• Regulação-privatização</li> <li>• Intervencionismo:</li> <li>• Não-integrador/gerador de desigualdades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado Mediador-Indutor</li> <li>• Participação e Controle social</li> <li>• Ampla representatividade</li> <li>• Esfera Pública</li> <li>• Planejamento estratégico por bacia hidrográfica</li> <li>• Negociação e Pacto Social</li> </ul>

Fonte: ANA (2011).

Em relação à experiência com gestão por bacias hidrográficas já citadas no Brasil, como a criação da CEEIBH, que resultou na criação dos comitês de bacia no Paraíba do Sul, no São Francisco e no Ribeira do Iguape, também é possível citar: em 1980, no Espírito Santo, com a criação do Consórcio Intermunicipal Santa Maria para articular com os usuários de água em períodos de seca; a ABRH em 1987 e 1989 cita a bacia com unidade de planejamento; em 1988, como apoio do Governo do Estado, surgem da própria comunidade local os comitês de bacias dos rios Sinos e Gravataí, afluentes do Rio Guaíba no Rio Grande do Sul e, em 1989, o Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari para a recuperação ambiental, em uma ação conjunta entre o poder local e com a participação da sociedade civil no processo decisório (PORTO ; PORTO, 2008).

A apresentação de uma proposta que represente um modelo que reflita a participação dos usuários com poder de decisão e que, de fato, se mostre efetiva quanto à descentralização e à governança das águas em um modelo autogerenciável, cuja autonomia dos recursos que sejam arrecadados com a cobrança da água e destinados à preservação da bacia será apresentado no capítulo 06 desta tese. Ressaltando que o modelo ajustado será sugerido para a realidade do Estado da Bahia, fruto de análise desta tese. A Lei brasileira prevê alguns instrumentos de gestão: os planos de recursos hídricos, o enquadramento de água em classes de usos, a outorga dos direitos de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informações sobre os recursos hídricos e que serão expostos no item seguinte.

#### **3.4.4 Instrumentos de gestão de recursos hídricos na lei das águas**

Este subtópico tem por objetivo conhecer os instrumentos de gestão da Política das Águas definidos em lei, bem como seus objetivos e responsabilidades. Algumas dessas explicações se fazem necessárias mediante a exposição na íntegra do conteúdo dos artigos ou partes deles e parágrafos da Lei das Águas, para não afetarem o seu entendimento. Em consonância com essa exposição, são comentados alguns pontos a partir de análise de outros autores.

##### **3.4.4.1 Enquadramento dos corpos de água**

Yassuda (1993) salienta que a gestão e o planejamento das águas utilizam-se de diversos critérios quantitativos como volume disponível, localização e quantidade de substâncias disponíveis na água que afetam sua qualidade. É por conta dessa ponderação em relação à qualidade que é adotado um parâmetro mundialmente reconhecido para que seja feito o levantamento dos cursos de água que estão disponíveis em dada região no presente e, assim, seja possível projetar futuramente (YASSUDA, 1993).

Esse critério é o Enquadramento dos Corpos de Água, em que se enquadram os corpos de água em classes mediante padrões numéricos e parâmetros da qualidade desejada ser preservada ou recuperada, considerando especificamente aquilo que

Yassuda (1993, p.15) denomina “*usos preponderantes dos recursos (usos mais exigentes, limitantes de qualidade na classe)*”.

Conforme é possível observar no dispositivo previsto na Lei 9.433/97 no que tange ao enquadramento dos corpos de água na seguinte forma em seu artigo 9: a) - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas; b) - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (BRASIL, 1997).

Contudo, as classes serão definidas pela legislação ambiental, de acordo o artigo 10 dessa mesma lei. Assim assegura a Lei das Águas. Diante disso, Yassuda (1993); Silva e Pruski (2000) e Costa e Perin (2004) evidenciaram que a Resolução n.20 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente é a legislação ambiental que classificou os corpos de água. Do ponto de vista de qualificação em 3 (três) níveis: Águas Doces, Águas Salinas e Águas Salobras e enquadrou em 09 (nove) classes os corpos de água da forma como está disposta no quadro 17.

Quadro 17 – Classificação e enquadramento dos corpos de água de acordo o CONAMA

<b>ÁGUAS DOCES</b>	
1 - Classe Especial - águas destinadas	a) ao abastecimento doméstico sem prévia ou com simples desinfecção. b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.
II - Classe 1 - águas destinadas	a) ao abastecimento doméstico, após tratamento simplificado; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário (natação, esqui aquático e mergulho); d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película. e) à criação natural e/ou intensiva (aquicultura) de espécies destinadas à alimentação humana.
III - Classe 2 - águas destinadas	a) ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário (esqui aquático, natação e mergulho); d) à irrigação de hortaliças e plantas frutíferas; e) à criação natural e/ou intensiva (aquicultura) de espécies destinadas à alimentação humana.
IV - Classe 3 - águas destinadas	a) ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional; b) à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; c) à dessedentação de animais.
V - Classe 4 - águas destinadas	a) à navegação; b) à harmonia paisagística;

	c) aos usos menos exigentes.
<b>ÁGUAS SALINAS</b>	
VI - Classe 5 - águas destinadas:	a) à recreação de contato primário; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à criação natural e/ou intensiva (aquicultura) de espécies destinadas à alimentação humana.
VII - Classe 6 - águas destinadas:	a) à navegação comercial; b) à harmonia paisagística; c) à recreação de contato secundário.
<b>ÁGUAS SALOBRAS</b>	
VIII - Classe 7 - águas destinadas:	a) à recreação de contato primário; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à criação natural e/ou intensiva (aquicultura) de espécies destinadas à alimentação humana.
IX - Classe 8 - águas destinadas:	a) à navegação comercial; b) à harmonia paisagística; c) à recreação de contato secundário

Fonte: Elaboração própria com base no CONAMA (1986).

Esse enquadramento encontra verdade no pressuposto defendido por Yassuda (1993) de que os recursos hídricos e o meio ambiente não podem ser setores que estejam em lados opostos às atividades que estão intimamente relacionadas ao uso da água e ao meio ambiente, como a agricultura, transportes, saneamento básico indústria e geração de energia.

Ainda nesse ponto, o Plano de Recursos Hídricos depende do enquadramento, pois define o objetivo do uso, como apregoa Moreira (2001), e a falta de um enquadramento faz com o plano seja um conjunto de obras e ações sem o rumo determinado (MOREIRA, 2001).

Conforme destacado no quadro 17 é possível compreender os usos múltiplos definidos para essas atividades, o que preconiza a Lei das águas, assegurando obviamente as prioridades ao uso humano e a dessedentação de animais.

Yassuda (1993) reforça que essa integração visa a “*preservação, uso, recuperação e conservação em condições satisfatórias para os seus múltiplos usuários e de*

*forma compatível com a eficiência e o desenvolvimento equilibrado e sustentável da região” (p.7). E ainda:*

O enquadramento de cada segmento de corpo de água em uma classe equivale a fixar seu futuro, quanto ao nível de preservação ou conservação de sua qualidade e, logo, de seu valor. Trata-se, por isso, de uma decisão que requer mecanismos institucionais capazes de respeitar as profundas consequências políticas, sociais, econômicas e ambientais que acarretam para os usuários do respectivo recurso hídrico, bem como para a população da região. Dificilmente se pode chegar a uma decisão equilibrada e convincente, na ausência de um sistema de informação confiável, baseado em competente planejamento integrado regional, capaz de caracterizar, em prazo longo e médio, os objetivos, metas, custos e riscos econômicos, sociais, ambientais e sanitários das várias alternativas factíveis de desenvolvimento. (YASSUDA, 1993, p.15-16, grifo próprio).

Ressalta-se a importância do devido enquadramento dos corpos de água e a sua clara definição de usos preponderantes, para que seja incorporado e contemplado no Plano de Recursos Hídricos a ser elaborado na bacia hidrográfica na base do sistema, e posterior alinhamento entre os Planos estaduais e o Nacional.

Ainda para concluir essa discussão teórica, o enquadramento dos corpos de água denota ainda mais a necessidade de um apoio técnico de órgão específico, seja ligado à área de recursos hídricos, seja algum órgão relacionado à gestão ambiental, para que o enquadramento seja devidamente adequado ao que preconiza a legislação e que aqueles que vão elaborar o Plano de Recursos Hídricos acertadamente possam atender a essas prerrogativas.

E, dessa maneira, os participantes do comitê de bacia também precisam compreender tecnicamente esse enquadramento, para até mesmo questionar a elaboração do Plano de Recursos Hídricos, já que tem a prerrogativa na Lei Federal de aprovação e na lei Estadual na Bahia de elaboração e aprovação.

#### **3.4.4.2 Plano de recursos hídricos**

De acordo com a Lei 9.433/97 (Lei das Águas), os Planos de Recursos Hídricos ou também chamados Planos de Bacia, pois devem ser elaborados na base do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a bacia é a unidade planejamento (SILVA; PRUSKI, 2000), são basilares para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. São planos de longo prazo e obedecem às etapas descritas no quadro 18.

Quadro 18 - Etapas e descrição das atividades relacionadas aos planos de recursos hídricos

<b>ETAPAS</b>	<b>ATIVIDADES</b>
Diagnóstico	Informações consideradas relevantes para cada tema (população, uso do solo etc.).
Avaliação dos recursos hídricos	Levantamento e análise de séries fluviométricas e balanço hídrico.
Definição de metas	Estabelecimento de metas para o gerenciamento de recursos hídricos.
Implementação de ações	Programas, projetos e estudos para realização de investimentos voltados para o gerenciamento da água na bacia.
Grupos de gestão	Acompanhamento dos planos, avaliação de relatórios, organização das audiências públicas.

Fonte: Pires do Rio, Moura e Sales (2004).

Silva e Pruski (2000) reforçam a ideia de que o plano deve ser feito de longo prazo e compatível com a sua capacidade para implementação. Os autores indicam também que o CNRH tem o poder de solicitar ajustes no Plano, tendo em vista que são instrumentos da PNRH.

Já Pires do Rio, Moura e Sales (2004) comentam que o Plano de Recursos Hídricos tem prerrogativa de assegurar como prioritário o que se verifica no presente e no futuro, por isso a lei determina que seja de longo prazo e, assim, seja possível atender ao objetivo do gerenciamento racional que assegure água na situação presente e para as futuras gerações.

Quadro 19 - Tipologia de conflito de uso dos recursos hídricos

<b>Natureza do</b>	<b>Tipo de Uso</b>	<b>Áreas de Maior</b>
Quantitativa	irrigação versus energia elétrica	médio curso
	irrigação versus abastecimento urbano	contato rural-urbana
	industrial versus abastecimento urbano	zonas densamente ocupadas
	energia elétrica versus transporte	médio e baixo cursos
Qualitativa	mineração versus abastecimento urbano	zonas de contato
	mineração versus pesca	zonas de contato
	indústria versus abastecimento urbano	zonas densamente ocupadas
	agricultura versus abastecimento urbano	zonas de contato

Fonte: Pires do Rio, Moura e Sales (2004).

Silva e Pruski (2000) explicitam que, em virtude do caráter descentralizador do modelo brasileiro, a ordem de elaboração do Plano de Recursos Hídricos obedece prioritariamente à bacia hidrográfica, depois serão feitos os planos estaduais, que não devem ser a reunião de todos os planos de bacias do Estado, mas um delineamento que leve em consideração a integração e as prioridades do Estado e, por último, o Plano Nacional.

O Plano Nacional deverá considerar *“as necessidades hídricas nacionais das presentes e futuras gerações”* e *“as necessidades transnacionais, em relação aos rios fronteiriços”* (SILVA ; PRUSKI, 2000, p.171).

Aqui retoma-se uma figura que seria anterior à cobrança e necessária para a gestão da bacia hidrográfica, conforme sinalizou Barraqué (2000) na avaliação da experiência francesa, a Agência de Bacia.

Silva e Pruski (2000) advertem que a elaboração do Plano de Recursos Hídricos é função da Agência de Bacia ou Agência de Água. Aqui, através do Sistema de Informações sobre recursos hídricos, teriam a capacidade de elaborar tais planos. E que a participação popular é imprescindível para a sua elaboração, precedendo o chamamento nos meios de comunicação institucionais como os Diários Oficiais da União e dos Estados para debater sobre o plano proposto.

Já Pires do Rio, Moura e Sales (2004) analisam que a elaboração do Plano exige a participação da sociedade local na etapa de levantamento de informações e na aprovação do plano, já que essa aprovação é prerrogativa legal do Comitê de Bacia, conforme citado anteriormente.

Ainda sobre essa participação na elaboração do Plano, Silva e Pruski (2000) sinalizam para a adoção de mecanismos como a audiência pública no processo, que seria um espaço de exposição e colaboração da sociedade civil instaurada por ato do próprio comitê.

Os autores complementam que o Plano de Recursos Hídricos exige a avaliação da disponibilidade e da demanda hídrica da bacia, pois subsidia o enquadramento dos corpos de água e a prioridade de uso:

No estabelecimento das metas, estratégias, programas e projetos, deverão ser incorporados o elenco de ações necessárias à sua implementação, visando minimizar os problemas relacionados aos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, otimizando o seu uso múltiplo e integrado, compreendendo os seguintes tópicos: a identificação de prioridades das

ações, possíveis órgãos ou entidades executoras ou intervenientes, avaliação de custos, fontes de recursos e estabelecimento de prazos de execução; propostas para adequação e/ou estruturação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da bacia; um programa para a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433, de 1997. No caso do último item, devem ser considerados os limites e critérios de outorga para os usos dos recursos hídricos, as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso da água, a proposta de enquadramento dos corpos d'água, a sistemática de implementação do Sistema de Informações da bacia e ações de educação ambiental consoantes com a Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. (PIRES DO RIO; MOURA; SALES, 2004, p.8).

Para Porto e Porto (2008), a elaboração do Plano na bacia é uma oportunidade de negociação social, pois reúne o enquadramento dos corpos de água e seus usos e qualidade, atrelados à destinação de investimentos na bacia. Para isso caberá aos agentes do processo uma conciliação em prol do objetivo da elaboração do plano.

Contudo, vale ponderar uma questão importante e que parece, no entender deste estudo, contraditório, e que dificulta ainda mais a implementação da política nacional como se deveria.

A lei 9.433/97 define, em seu artigo 43, que a criação de uma Agência de Água implica prévia criação de um comitê de bacia e, no seu artigo 44, prevê que compete à agência a elaboração do Plano de Bacia (BRASIL, 1997).

Porém no mesmo artigo 43 sinaliza que a Agência depende do Plano para cobrar, e que só existirá Agência se houver uma viabilidade financeira assegurada pela cobrança.

Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: I - prévia existência dos respectivos ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação. (BRASIL; 1997).

Como uma Agência de Bacia (de água) só pode existir se houver viabilidade financeira mediante cobrança, mas a cobrança somente pode ser implementada através do Plano de Bacia que define os valores e usos?

Não houve pelo autor uma confusão conceitual e institucional? Querendo aqui citar a função de uma Agência Técnica para a elaboração do Plano, no caso a ANA poderia ter esse papel nos comitês federais e a Agência de Água teriam a função de gerenciar os recursos e definir os investimentos?

Esses questionamentos visam entender se a dificuldade no alcance dos objetivos propostos na Política Nacional dos Recursos Hídricos também está compreendida



na falta de coerência na aplicação de seus instrumentos, pois as contradições podem inviabilizar a sua implementação. A devida articulação e correta aplicação dos instrumentos podem resultar na efetiva gestão das águas como se pretende adotar no Brasil.

Moreira (2001) afirma que o enquadramento dos corpos de água e o Plano de Recursos Hídricos e, conseqüentemente, o Plano de Bacia, são a base para a definição da outorga e cobrança do uso da água.

#### **3.4.4.3 Outorga de direitos de uso**

Antes da definição dos objetivos da outorga, cabe salientar que essa outorga deve ser associada às prioridades de uso definidas do Plano de Bacia (SILVA; PRUSKI, 2000). Com essa definição, entende-se, portanto, que a outorga deveria ocorrer apenas mediante a elaboração do plano (SILVA ; PRUSKI, 2000; PORTO ; PORTO, 2008).

De acordo a Lei 9.433, a outorga pelo Poder Público do direito pelo uso da água se faz mediante os seguintes pontos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

Destaca-se ainda, nesta questão, que no artigo 13 desta mesma Lei sugere-se que a outorga deverá ser feita mediante a observância do que está proposto no Plano de Bacia, bem como enquadramento feito, vide a lei: *“Art. 13 - Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos*

*e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso”* (BRASIL, 1997).

Contudo, Silva e Pruski (2000) advogam que a falta do Plano de Recursos Hídricos deverá condicionar a outorga, e efetiva comunicação aos outorgados de que, ao se elaborar o Plano, ajustes deverão ocorrer para que se alinhem as prioridades de usos na Bacia Hidrográfica.

Sendo assim, conclui-se, por dedução lógica, que estão associados entre si os instrumentos de elaboração do plano de recursos Hídricos, enquadramentos dos corpos de água e a outorga e finalmente a cobrança. Pois, realça-se o caráter integrado da gestão, bem como a forma de assegurar a capacidade hídrica da bacia e a destinação de recursos que visem a sua preservação.

Sendo que na mesma Lei das Águas, no seu artigo 14, define-se que a outorga será feita por ato oficial de uma autoridade de legal da União, Estados ou Distrito Federal, pois é um poder inalienável, conforme o artigo 18 (BRASIL, 1997).

Contudo, a ausência de Plano de Recursos (plano de bacia) não impede, mas deveria, a outorga. Já que, como observado, é condição para definição da outorga o alinhamento com as prioridades de uso da bacia e, em alguns Estados, acontece à emissão de outorga. Como é o caso do Estado da Bahia. O que condiciona mais um aspecto confortável ao governo local de não avançar na implementação dos instrumentos de gestão previstos na lei.

Além disso, o fato de que a não exigência da elaboração de um Plano de Recursos Hídricos para a liberação da outorga pode atrapalhar outras etapas além desta. Que é o caso da cobrança pelo uso da água. Já que a cobrança visa obter recursos para as intervenções na bacia previstas no Plano (SILVA; PRUSKI, 2000) e sem Plano essa cobrança também é prejudicada.

#### **3.4.4.4 Cobrança pelo uso**

A gestão das águas no Brasil com sua lei mais recente, aprovada em 1997 (Lei 9.433), preconiza a descentralização na gestão, tem um instrumento essencial e basilar para que o sistema funcione e que seja sustentável no longo prazo: a

cobrança. Entende-se sustentável a perspectiva de proteção das águas, já que os recursos seriam investidos na preservação da bacia e assim seria possível garantir o atendimento dos múltiplos usos para as gerações futuras.

Santos (2002) acrescenta que a inserção de elementos como outorga e cobrança permitem a inserção da água em um mercado, visto que a classifica ou a transforma em um bem econômico ou *commodity*.

Na Lei das Águas (9.433/97), os princípios da cobrança são definidos da seguinte forma:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

**III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.** (BRASIL, 1997, grifo próprio).

Pondera-se que os recursos provenientes da cobrança serão reinvestidos em programas e planos de recuperação e preservação da bacia. Sendo que as Agências de Água ou Agências de Bacia serão os órgãos responsáveis pelo gerenciamento desses recursos, como no modelo francês.

Admite-se ainda que, na França, a cobrança pelo uso não é a única fonte de recursos das Agências de Bacia. Os recursos são oriundos de taxas, pagamentos pela poluição também e orçamento da União para a gestão e autonomia da Agência (SILVA; PRUSKI, 2000).

Contudo, reforça-se nessa introdução a necessária vinculação da cobrança e da Agência de Bacia, que administraria esses recursos, com o Plano de Recursos Hídricos:

Há uma clara e indubitável vinculação dos recursos financeiros a serem arrecadados pelas Agências de Águas com o que constar nos programas e projetos dos Planos de Recursos Hídricos. Não há possibilidade do uso discricionário desses recursos financeiros. Implica desvio de finalidade manifesto o uso da cobrança contrariando o Plano de Recursos Hídricos (SILVA; PRUSKI, 2000, p.175).

Sobre esse ponto, a Lei 9.433/97 determina:

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

**I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;**

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997, grifo próprio).

Setti (2001) evidencia que a Lei das Águas, em um dos seus artigos (o terceiro), sublinha a indissolúvel condição de que a gestão dos recursos hídricos será feita mediante o binômio qualidade e quantidade. E a outorga também passa pelo mesmo crivo qualitativo e quantitativo, reforçado pelos dispositivos da lei, que a cobrança precede a outorga (SILVA; PRUSKI, 2000).

Silva e Pruski (2000) ainda complementam que o regime de outorga seria uma forma de racionalizar e assegurar o controle pelo uso da água. E não poderia o Estado contribuir para que o acesso ficasse restrito a um grupo, em detrimento da maioria da população.

Abers e Keck (2004), ao referenciar o que foi discutido Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 2003, indicam que a institucionalização da cobrança é basilar para a gestão equilibrada e sustentável das águas, pois além de ser um recurso da natureza, é de valor econômico, faz parte de um sistema (ecossistema) em que as variáveis quantidade e qualidade determinam a sua dinâmica e, sendo assim, após atender às necessidades humanas básicas, a cobrança é adequadamente justificável.

Outro ponto fundamental para a institucionalização da cobrança são os princípios de poluidor-pagador e usuário-pagador. O princípio de poluidor-pagador foi concebido na Organização para a cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1972, e denota que o poluidor deverá arcar com os custos de prevenção, preservação e eliminação da poluição (MARTINEZ JR., 2000).

Esse princípio tem por objetivo aludir a uma eficácia dos usos dos recursos ambientais através de leis econômicas, atribuindo ao recurso ambiental valor similar aos demais fatores de produção (MOTTA, 1998).

Em alguns países como Alemanha, EUA, México e Colômbia esse conceito é utilizado, pois seria uma forma de racionalizar o uso da água pelo pagamento de taxas pela poluição ou conceder descontos de ações de prevenção feitas por usuários.

Já o usuário-pagador foi introduzido em 1987, pela OCDE, que segundo Martinez Jr. (2000) tinha por objetivo equalizar a forma de extração e uso do recurso hídrico. Ou seja, uma forma de cobrança pela extração e uso, e não apenas por poluir.

Quadro 20 – Princípios da cobrança da água

1. Utilizar a regra de preços públicos na qual os preços por usuários são proporcionalmente inversos às suas elasticidades-preço da demanda e, no caso da poluição, as elasticidade-preço das curvas de controle.
2. Introduzir na cobrança de forma mais diferenciada possível, por tipo de usuário de acordo com sua contribuição na disponibilidade e qualidade hídrica na sua sub-bacia e nas outras bacias.
3. Cobrar toda emissão, mesmo que abaixo dos padrões de emissão individuais, e cobrar todo nível de poluição.
4. Propor descontos para investimentos em realização ou quando níveis de controle ou consumo fiquem abaixo de um padrão mínimo desejável.
5. Utilizar subsídios cruzados para diferenciar a cobrança por tipo de uso, com critérios distributivos que sejam explícitos.
6. Estimar impactos no uso, geração de receita, capacidade de pagamento dos usuários e necessidades de financiamento da gestão, com base nas curvas de custo, demanda e controle dos usuários.
7. Associar um modelo hidrológico para avaliar os impactos ambientais, as alterações de uso e estimar seus respectivos valores monetários.
8. Identificar as variáveis ambientais e econômicas que mais influenciam nos resultados.
9. Adotar a criação de mercado somente quando as condições de garantia de direito e competitividade estiverem asseguradas (por exemplo, nas situações de racionamento).
10. Planejar a implementação do sistema de forma gradual de acordo com o desenvolvimento da capacidade institucional que ofereça também uma gestão eficiente de baixo custo administrativo e de transação.

Fonte: Motta (1998).

Em um sentido mais institucional e de poder, a cobrança seria o “*instrumento mais poderoso do comitê*” (ABERS ; KECK, 2004, p.57) e, para Yassuda (1993, p.12), é o mais eficaz instrumento de gestão em regiões de escassez de recursos hídricos. Pois, concluem, é essa cobrança que vai capitanear os projetos de recuperação e preservação com o uso mais racional da água.

Primeiro, induziria a racionalização do uso da água por parte dos principais usuários, que reduziriam o consumo e lançariam menos efluentes nos corpos d'água. Segundo, a cobrança geraria recursos para investimentos em proteção e recuperação das águas da bacia, uma vez que quase todas as leis das águas preveem a utilização dos recursos arrecadados na mesma bacia onde foram recolhidos. Terceiros, esses recursos estimulariam a colaboração entre órgãos municipais e estaduais, permitindo a busca de soluções técnicas não implementadas por restrições orçamentárias. Os idealizadores da reforma acreditavam que a cobrança seria catalisadora de governança colaborativa. (ABERS; KECK, 2004, p.59).

Yassuda (1993, p.12) determina que a cobrança da água permitiria: redistribuir os custos equitativamente, gerenciar a demanda e racionalizar o uso e fomentar o desenvolvimento regional integrado.

Cabe refletir nessa defesa que se observa uma lacuna e que é fruto de questionamento desta tese: os recursos seriam provenientes da cobrança e representaria uma solução aos muitos problemas enfrentados na gestão das águas, mas onde estariam os recursos para a efetiva implementação da cobrança?

Para cobrar é necessária a criação dos comitês de bacia e das agências de bacia para a elaboração dos planos de bacia. Para isso é necessário recursos financeiros e técnicos: onde estariam esses recursos? A lei federal não prevê e delega para os Estados, no mínimo por subtrair a obrigação de destinar recursos financeiros para a implementação do modelo, a incumbência de destinar recursos para a criação dos comitês de bacias.

Além disso, Abers e Keck (2004) fazem outro alerta para aqueles comitês que já conseguiram implementar a cobrança, como o comitê da bacia Paraíba do Sul, o primeiro do Brasil, de que os recursos arrecadados podem não ser suficientes para a destinação de investimentos necessários à recuperação da bacia e, por conseguinte, ainda seriam dependentes de outras fontes.

Ainda, bacias com mais recursos, ou mais ricas, podem gerar conflitos antagônicos de interesses econômicos, com a mobilização de grupos financeiramente poderosos e que teriam fortuitamente o objetivo de sabotar a cobrança (ABERS ; KECK, 2004).

#### **3.4.4.5 Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos**

O que diz a Lei 9.433/97 sobre a definição “*é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão*” (BRASIL, 1997).

Silva e Pruski (2000, p.202) sinalizam que:

No dever de coletar a informação, os órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos têm o direito de receber a informação de todos os usuários das águas. Esse dever de informar do usuário é básico para que o sistema possa funcionar e é uma das condições para a vigência da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos.

Dessa maneira, percebe-se que não se deve privilegiar nenhum dos componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pois as informações serão organizadas para que sejam utilizadas nas tomadas de decisões e na elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Na Lei 9.433/97 serão princípios e objetivos do Sistema:

Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

- I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
- II - coordenação unificada do sistema;
- III - acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade.

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:

- I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;
- II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;
- III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos. (BRASIL, 1997).

Silva e Pruski (2000) fazem a ressalva de que a Lei não especificou claramente como seria a divulgação das informações mediante a outorga, o que pode sujeitar a uma discrepância ou não confiabilidade das informações sugeridas.

Yassuda (1993) assevera que as negociações e gestão das águas, bem como a destinação coerente dos recursos para a preservação da bacia, dependerão da qualidade das informações que serão coletadas e estarão disponíveis para os componentes do Sistema Nacional.

Nesse ponto, Yassuda (1993) faz uma ponderação fundamental para que as informações sejam compreendidas por todos. “O autor ressalta que as publicações devem atender: aos profissionais especialistas em recursos hídricos, às autoridades públicas e aos executivos usuários de águas” e de “*forma compreensível para a sociedade em geral*” (p.11).

### **3.4.5 O comitê de bacias hidrográficas: aspectos legais, geográficos e políticos**

Criar espaços ou conselhos de participação em que agentes públicos e privados possam interagir para a elaboração e implementação de políticas públicas são cada vez mais frequentes em países em desenvolvimento, atestam Abers e Keck (2004).

No Brasil, essa abertura a um modelo participativo mais consolidado atinge seu apogeu com a Carta de 1988.

Esses espaços são importantes para promover a democratização, seja para promover a uma maior participação popular ou para atender a pressões internacionais e agentes financeiros estrangeiros (ABERS ; KECK, 2004), contudo podem significar um estreitamento entre as relações estado e sociedade, com o distanciamento de modelos centralizados e burocráticos, contaminados por aspectos negativos como partidarismo e clientelismo (RHODES, 1996).

O comitê é um espaço colegiado. Constitui um ambiente, um canal de participação social e “*exercício da cidadania*” (MACHADO, 2003, p.127).

Ele [colegiado] se constitui como fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes, com um papel normativo, oferece espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos, amplos e pulverizados da coletividade, a quem dá voz e canal de expressão ao mesmo tempo em que defende os interesses privados, concentrados e específicos, uma vez que todas as reuniões plenárias são abertas aos interessados e ao público em geral.

E, no caso específico de um comitê de bacia Hidrográfica, o autor prossegue:

[...] a decisão tomada por ente colegiado como um Comitê de Bacia Hidrográfica reduz os riscos de corrupção do ator que toma uma decisão individual a partir de interesses privados; limita o grau de liberdade de condutas abusivas e arbítrio e de exercício discricionário do poder por parte do executivo. Reduz ainda riscos de captura da instituição pelo técnico ou funcionário, de modo que os recursos institucionais sejam apropriados para atender a interesses específicos e às finalidades públicas e coletivas. O Comitê, portanto, previne e reduz riscos de que o aparato público seja apropriado pro interesses imediatistas, orientando as políticas públicas e formulando os planos de desenvolvimento integrado (MACHADO, 2003, p.127).

Essa explanação do autor reforça a importância de um espaço colegiado, onde os interesses locais teriam maior relevância em uma discussão de um plano que vise a preservar a bacia, já que a comunidade que circunda o território da bacia seria a principal interessada e engajada na elaboração de tal plano com essa finalidade.

Quando esses espaços colegiados (comitês de bacia no caso das águas) não são criados ou, se criados, não funcionam como deveriam, pode levar à cooptação por agentes com interesse econômico e político, que podem abusar do uso dos recursos naturais da bacia, em detrimento da coletividade. Ou seja, na visão de Machado (2003), caso não funcionem regularmente, os comitês podem romper justamente com uma das suas premissas básicas, de que o interesse particular iria prevalecer em relação ao coletivo.



Para Abers e Keck (2004), o comitê de bacia é o ponto central da nova lei das águas. É, na visão dos autores, *“uma organização institucional moldada por uma territorialidade “natural” – a bacia hidrográfica – ao invés de corresponder às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, Estados e União”* (p.57).

Em um estudo feito em 2005, Abers e Jorge (2005) fizeram algumas constatações sobre a criação de mais de 100 comitês de bacias no Brasil, entre elas são:

- a) As principais motivações para a criação de comitês de bacias foram as iniciativas de atender às determinações dos governos estaduais em atendimento ao que determinava a lei das águas.
- b) Pode citar de forma sucinta que organismos internacionais como o BID e o banco mundial também contribuíram para financiar a criação de comitês. Aspecto também citado no estudo de Santos, Sampaio e Rossi (2006).
- c) É tímida a iniciativa de entidades da sociedade civil e usuários da água na proposição da criação de comitês. Mesmo que essas entidades estejam presentes, não se articulam ou não se motivaram a enveredar na proposição de um comitê.
- d) Algumas dificuldades também foram levantadas, como as desconfianças locais sobre a criação de comitês de bacias por iniciativa do Governo Estadual, numa interpretação que estariam sendo alienados politicamente. Grupos econômicos também interpretaram esses espaços com certa reticência, já que o que preconiza a legislação é a cobrança do uso da água. E, isso pode, significar onerar custos de suas atividades.
- e) Do ponto de vista técnico e financeiro, o apoio estava relacionado a verbas destinadas com recursos estaduais, na sua maioria. Algumas ações voluntárias das pessoas que participam da sociedade civil organizada também foram percebidas.
- f) A busca por atores que pudessem participar dos comitês deu-se por cadastro preexistente, possivelmente através de indicações informais ou de ações ligadas a políticas públicas do setor (água) ou de consórcios da própria bacia. A mobilização foi utilizada também como uma maneira de articular a participação das pessoas da sociedade civil.

Dentre as questões levantadas, é importante reforçar que o avanço das políticas das águas mostra-se relevante neste estudo, tendo em vista que as dificuldades apresentadas não impediram a criação de mais de 100 comitês de água no Brasil, sem a implementação propriamente da cobrança pelo uso da água, que é o alicerce principal para a sustentabilidade do modelo adotado no país.

Contudo, observa-se que também a ideia de descentralização ainda está alinhavada com a necessidade de aporte de recursos do governo estadual, o que implica que o avanço na democratização da participação da gestão das águas ainda dependerá, em certo grau, do interesse governista da ocasião para que sejam efetivamente instalados e geridos com base recursos próprios.

Na visão de Machado (2003), a ideia de gestão descentralizada e colegiada na legislação sobre as águas no Brasil, com a participação de agentes da sociedade civil, foi assim constituída para que evitassem a degradação das bacias e ou subacias, buscando a preservação das características locais de cada território onde a bacia estava inserida, e implementação de melhorias.

Numa visão estritamente legal, analisando o que se define a lei, Machado (2003) supõe, ou melhor, determina, que a participação da forma como se encontra na lei permitiria uma integração entre os agentes, cada um com sua responsabilidade assegurada, sem rota de colisão, como nas palavras dele “*evitem ações neutralizadoras, confrontos e desgastes*” (p.127).

Para Porto e Porto (2008), os conflitos de água vão se acirrando a partir da diminuição da disponibilidade hídrica per capita na bacia hidrográfica, e o espaço ou esfera de decisão desses conflitos é o comitê de bacia.

Os comitês representam a instância de decisões sobre os conflitos, assegurado pela lei, e precisam ter o seu poder assegurado e a participação social é fundamental (BRASIL, 1997):

- 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;

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

Cabe ressalva, e como já observado nesta tese, mesmo com essas competências e com envolvimento de representantes da sociedade civil, nesse mesmo artigo da Lei sobre os Comitês de Bacia dispõe sobre a possibilidade de questionamento das decisões dos comitês pelo CNRH: “*Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência*” (BRASIL, 1997). O que evidentemente concede aos Conselhos maiores poderes no sistema no Brasil e nos Estados, conforme já dito e observado por Santos, Sampaio e Rossi (2006).

Como são compostos por representantes dos diversos usuários de água, como membros do governo, empresas privadas e a sociedade civil, credita-se a possibilidade de decisões mais coesas e que seriam implementadas e acatadas por todos (PORTO ; PORTO, 2008).

#### **3.4.6 Agências de água**

A despeito do que já referendado nesta tese da importância das Agências de Água ou Agências de Bacia, bem como no entender do autor desta tese, há uma contradição legal que impede a sua criação sem a institucionalização da cobrança, conforme previsto em lei

Contudo, ressalta-se a importância desse organismo no âmbito, conforme observado por Barraquê (1990), na análise da experiência francesa e que se faz necessário para o êxito da eficácia da política das águas descentralizada e participativa. Silva e Pruski (2000) ressaltam que o modelo brasileiro também preconiza uma agência autônoma e autossustentável financeiramente. E, como já citado, dependerá dos recursos provenientes da cobrança, no caso brasileiro.

A falta desses recursos ou de garantias financeiras orçamentárias, como ocorre no modelo francês, pode levar à inexistência da criação desses mecanismos em alguns Estados da Federação. Na Lei 9.433/97 as competências das Agências de Bacia são assim definidas, a saber:

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;

III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

**IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;**

**V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;**

VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;

**VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;**

VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação dos respectivos ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;

**X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;**

XI - propor aos respectivos ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;

b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

**c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;**

**d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.** (BRASIL, 1997, grifo próprio).

Os pontos destacados ressaltam a sua competência em definir, no âmbito do comitê de bacia, a destinação dos investimentos a serem realizados na bacia hidrográfica e mediante a condução do Plano de Bacia – Plano de Recursos Hídricos no ente de base do sistema. Como a Agência de Água depende da existência de um comitê de bacia e de uma viabilidade financeira que justifique a sua criação, um período transitório foi previsto na lei, de acordo Silva e Pruski (2000). Os consórcios e as associações intermunicipais de bacias poderão atuar por delegação do Conselho

Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos com as competências das agências de água (BRASIL, 1997).

### 3.5 A POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

A Bahia é o maior e mais importante economicamente estado da região Nordeste, com uma área geográfica de 564.733.08 km<sup>2</sup>, com uma Costa de 1.188km, contando com 417 municípios e uma população de 15.203.934 pessoas, dados de 2015 (SEI, 2016).

Nos últimos anos vem apresentando demanda por recursos naturais, principalmente quando se iniciam, na década de 50, as atividades da PETROBRAS no Estado, que refletem problemas ambientais que afetam o solo, as matas e as águas (SOUZA, 2001).

Kiperstok (2003) sugere como os principais problemas que afligem o Estado, e que demandam do poder público e da sociedade ações que visem à preservação e ao uso racional das águas. Problemas estes que derivam da poluição das águas provocadas pela drenagem urbana e agrícola e também decorrente dos resíduos industriais (KIPERSTOK, 2003).

Kiperstok (2003) sinaliza ainda que o modelo de gestão das águas na Bahia na década de 80 estava relacionado principalmente aos problemas ocasionados com a poluição oriunda dos resíduos industriais, mais especificamente do Polo Petroquímico de Camaçari – Região Metropolitana de Salvador.

Já Pereira (2008) reconhece que a disponibilidade hídrica da Bahia é a maior dentre os demais estados no Nordeste, porém sua região semiárida é também a maior da região, e com as discrepantes distribuições das chuvas, elevam ainda mais a complexidade e urgência na gestão de recursos hídricos no Estado.

Ribeiro (2006) indica que a promulgação da Lei n.2321, de 11 de abril de 1966, seria um dos marcos da gestão das águas na Bahia, pois estabelece como uma das prerrogativas da Secretaria de Minas e Energia do Estado da Bahia a distribuição racional das águas e o cadastro de usuários.

Para Matos e Pereira (2012), a criação da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (SRH-BA) em 1995 foi o ponto de partida. Atualmente essa superintendência está vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos SEMARH (PEREIRA, 2008).

Ribeiro (2006, p.89) e Pereira (2008, p.83) citam que um dos objetivos era “*administrar a complexidade das atividades pertinentes ao gerenciamento dos recursos hídricos*” e, além disso, a definição de políticas e projetos voltados para a gestão das águas no Estado.

Essa secretaria era vinculada à extinta Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, pelo menos com a denominação, sob a regência da Lei 6.812/95 e sob a Lei 6.855/95 foi postulada a Política Estadual dos Recursos Hídricos (MATOS; PEREIRA, 2012).

Ribeiro (2006) complementa que, nesse período, o modelo de gestão de bacias utilizado na Bahia era o modelo burocrático, com o poder centralizado e com instrumentos jurídicos para a gestão hídrica.

Até que se tenha uma estrutura efetiva de gestão de recursos hídricos na Bahia, historicamente várias transformações e adaptações institucionais foram feitas, como por exemplo, a criação da Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos de 1974, que depois passou a ser Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano em 1975, e que passou ser Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos em 1979 (RIBEIRO, 2006).

Para Ribeiro (2006) o embrião da instrumentalização de mecanismos de gestão das águas foi a Comissão Interinstitucional de Saneamento e Recursos Hídricos em 1983, e que em 1987 passou a ser a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos (CRH), vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos e Irrigação um órgão mais organizado na gestão de águas do Estado até então.

Em 1995, a Lei n.6.855 instituiu a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado – PERH, cuja finalidade versa sobre o uso racional e acesso a todos em relação aos recursos hídricos no Estado, bem como o registro de informações sobre qualidade e quantidade e da preservação da bacia hidrográfica (RIBEIRO, 2006; PEREIRA, 2008).

Pereira (2008) cita que a Lei estadual n.6.855 institui a gestão descentralizada, através da criação das Regiões Administrativas de Águas - RAAs (algunha similar à definição de Região Hidrológica na esfera federal), inicialmente são 10 regiões; prevê a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, juntamente com os Planos de Bacia, prevê ainda a outorga pelo uso e a cobrança pelo uso da água.

Curiosamente, a lei baiana não incluiu organismos colegiados, como os comitês de bacia (RIBEIRO, 2006), antes da obrigatoriedade prevista na Lei federal 9.433/97, mas que já estavam urdidos na Constituição de 1988 com as bases da participação cidadã. Desta forma, organismos como Conselho Estadual e os Comitês de Bacia não foram contemplados na lei de 1995 (MATOS; PEREIRA, 2012). Ribeiro (2006) e Pereira (2008) ainda citam a ausência de um sistema de gestão e do enquadramento dos corpos de água.

O que se apresenta neste histórico é o perfil centralizador do poder público do Estado da Bahia, ao não conceber na sua política das águas espaço para que a população fosse representada e participasse das discussões de políticas e outras ações no setor. Mesmo que a discussão em todo o mundo e as próprias inspirações de experiências em outros Estados brasileiros, que nortearam o modelo adotado no Brasil sensibilizaram os agentes do Estado a promover essa participação.

Talvez aqui se forje uma alcunha, tradição ou perfil de centralização que ainda se perpetua no Estado, mesmo com a disposição de instrumentos de participação e descentralização que foram introduzidos com a Lei das Águas. Contudo, o Estado, ainda nessa tradição centralizadora, não consegue implementar ações que visem à participação efetiva e à institucionalização da cobrança pelo uso da água. Já que no Estado nenhum comitê ainda realiza a cobrança.

Rossi (2006) credita isso ao perfil autoritário e patrimonialista que sempre permeou a política na Bahia, principalmente porque o instrumento de gestão da criação de um comitê de bacia significaria a possibilidade de divisão do poder do Estado, e houve relutância nessa possibilidade (RIBEIRO, 2006), e essa cultura ainda está enraizada no Estado, mesmo com mudança de projetos políticos no poder.

Ainda nesse ponto, Ribeiro (2006) pondera que alguns dos defensores da legislação baiana remetem ao fato de ser uma lei anterior à federal. O próprio autor sugere que

os argumentos não se sustentam, pois São Paulo teve uma legislação em 1991 já prevendo a descentralização através dos comitês de bacia.

No quadro 21 é possível analisar a evolução das legislações e do aparato institucional, que acompanhou a gestão das águas na Bahia nos últimos anos.

Quadro 21 – Evolução do marco legal da gestão das águas na Bahia: 1966 - 2009.

LEI	ESCOPO
Lei n. 2.321 de 11 de abril de 1966	Distribuição racional e criação do cadastro de usuários de água.
Lei n.2.929 de 11 de maio de 1971	Cria-se a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado, como o objetivo de executar a política estadual de abastecimento de água e saneamento e do aproveitamento global dos recursos hídricos.
Lei n. 3.163 de 04 de outubro de 1973	Institucionalização do Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM, cujo objetivo era regular as questões de meio ambiente no Estado. Iniciativa que resultou na criação do primeiro Conselho Estadual de Meio Ambiente no Brasil.
Lei n. 3.700 de 31 de maio de 1979	Organização da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.
Lei n. 3.858 de 03 de novembro de 1980	Cria-se o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA), criação de um ente preocupado com a qualidade da gestão ambiental.
Em 1983 a 1987	Cria-se a Comissão Interinstitucional de Saneamento e Recursos Hídricos, substituída posteriormente pela Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos.
Lei n. 6.812 de 18 de janeiro de 1995	Criação da Superintendência de Recursos Hídricos.
Lei n. 6.855 de 12 de maio de 1995	Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.
Lei n. 7.354 de 14 de setembro de 1998	Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERG.
Lei n. 8.194 de 21 de janeiro de 2002	Cria o Fundo Nacional de Recursos Hídricos na Bahia – FERHBA.
Lei n. 9.843 de 27 de dezembro de 2005	Inicia a criação dos comitês de bacia no Estado.
Lei n. 10.432 de 20 de dezembro de 2006	Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Estadual de Recursos Hídricos – SEGREH.
Lei n. 11.050 de 2008	Promove alterações nos órgãos e entes que integram o SEGREH, alterando responsabilidades e atribuições.
Lei n. 11.612 de 2009	Reorganização do SEGREH ampliando a participação dos usuários da sociedade civil, fortalecendo os integrantes do sistema como o INGA – Instituto de Gestão das Águas e Clima, Instituto do Meio Ambiente (IMA), Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (CERB) e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado (SEMA).

Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro (2006); Pereira (2008) e Matos e Pereira (2012).



Ainda no tocante ao histórico da gestão das águas no Estado, é possível citar outras medidas conforme Ribeiro (2006) e Pereira (2008):

- a) A criação do SISPLAC – Sistema de Planejamento, Coordenação e Implementação do PGRH – Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia. Órgão definido pelo Decreto 6.295/97, composto com o CIRH – Conselho Interinstitucional do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos e outras Secretarias do Estado, e com um colegiado de coordenação técnica do PGRH denominado COREH. Dentre outras finalidades, esse órgão funcionaria como um Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Estado, pois teria a função de aprovação dos planos, articular-se com outras entidades e articular-se com a União para ações conjuntas na gestão das águas.
- b) Apenas em 1998, com a Lei 7.534 de 14 de setembro daquele ano, cria-se o CONERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sendo o órgão responsável por formular a Política Estadual, aprovar o PERH, última instância de resolução de conflitos de água, acompanhar o Sistema Estadual de Informações sobre os Recursos Hídricos – SEIRH e representar o estado no CNRH.
- c) A outorga pelo uso foi regulamentada em 1997, pelo decreto n.6.296/97 que prevê a Superintendência de Recursos Hídricos como responsável pela expedição das outorgas. Apesar, reforça-se, de a prerrogativa de arbitrar sobre conflitos de água ser do Comitê de Bacia, conforme disposto no artigo 54 da lei estadual na Bahia, e a emissão da outorga seja feita por outrem, sem a participação social e nem muito menos pela aprovação do comitê de bacia. Ainda mais por não existirem Planos de Bacias vigentes. O decreto cita apenas o Plano quando informa sobre a renovação, em que pese a necessidade de verificar a disponibilidade da bacia.
- d) Outro ponto de destaque é a Lei Estadual 7.799 de 2001, que versa sobre a Política Estadual de Administração de Recursos Ambientais, que determina critérios sobre a utilização dos recursos naturais, classificação das águas do Estado e monitoramento da sua qualidade, institui a bacia como unidade de planejamento e que permite a harmonia entre os agentes do Sistema Estadual de Recursos Ambientais – SEARA, e sugere a integração da SRH e

do Centro de Recursos Ambientais – CRA para a elaboração de um plano integrado sobre quantidade e qualidade das águas associado ao Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Meio Ambiente. Destaca-se aqui a intenção da integração entre os diversos agentes na gestão das águas e a forma tardia com que foi institucionalizada a bacia como unidade de planejamento.

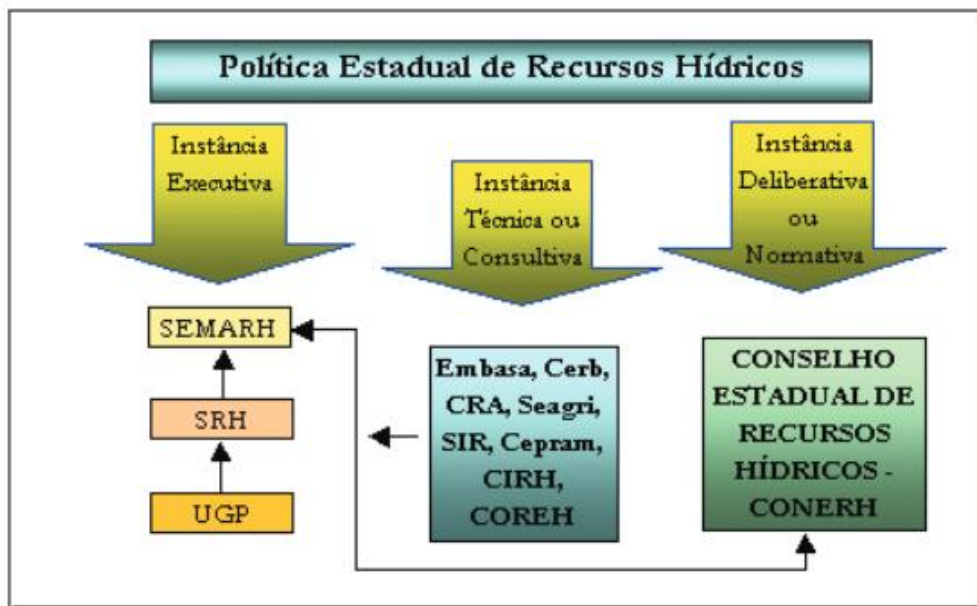
- e) A Bahia criou um fundo para dar suporte à Política Estadual de Recursos Hídricos. Em 2002 foi criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e também estabelecida a cobrança pelo uso da água. Aqui se verifica que a adoção de um fundo para custear as ações da política estadual como um ponto positivo. Ribeiro (2006) cita que a SRH tem como prerrogativa, a partir desse novo decreto, a organização e fomento dos comitês e agências de bacia, suprindo-lhes com recursos financeiros e técnicos. Porém, em estudos recentes não se observa esse suporte dado aos comitês de bacia no Estado. Ademais, é possível inferir que não se revela como efetivo esse suporte, já que nenhum comitê de bacia no Estado instituiu a cobrança e, conseqüentemente, a criação de Agência de Bacia.

Santos, Sampaio e Rossi (2006) citam que a experiência de gestão de bacia no Estado começou em 2004, na bacia do Paraguaçu e Itapicuru, devido às pressões do Consórcio Municipal de Usuários de Águas e a eminente necessidade de se adequar ao modelo federal de gestão por bacias.

Ainda, complementam os autores, a criação se realizou mediante a contratação via SRH e de financiamento do Banco Mundial, do Grupo de Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da Universidade Federal da Bahia (GRH/UFBA).

Percebe-se aqui a aplicação dos recursos para a criação dos comitês via SRH citados por Ribeiro (2006) e Pereira (2008), mas também a presença de organismos internacionais citados por Abes e Jorge (2005). Ou seja, é latente a necessidade de recursos financeiros e técnicos para a criação desses espaços públicos de decisão até a implementação da cobrança para que tenham recursos próprios e se autofinanciem.

Figura 7 - Política estadual dos recursos hídricos: Bahia



Fonte: Ribeiro (2006).

Matos e Pereira (2012) argumentaram, e é possível perceber ao longo da descrição dos aprimoramentos feitos dos dispositivos legais no historio da gestão das águas do Estado, e também como notaram Santos, Sampaio e Rossi (2006), as pressões da ANA, Banco Mundial e sociedade civil, que em 2009 foi criado o SEGREH, com a Lei 11.612 institucionalizando o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Estado da Bahia.

De acordo essa lei, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGREH tem o objetivo de: a) formular e implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos; b) coordenar a gestão integrada das águas; e, c) planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a conservação dos recursos hídricos e a recuperação da qualidade das águas (BAHIA, 2009).

O SEGREH também deverá ser integrado ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e ao Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) (BAHIA, 2009).

E ainda integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH, de acordo a Lei Estadual 11.612/09:

- I - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH;
- II - a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA;

III - o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA;

IV - os Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - as Agências de Bacia Hidrográfica;

VI - os órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardem relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia;

VII - a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia – CERB (BAHIA, 2009).

Como forma de melhor acompanhar a aderência da legislação federal e estadual, e assim compreender possíveis problemas que podem acarretar em uma gestão mais conservadora e centralizada no Estado, e que se refletem no resultado atual na gestão das águas na Bahia; não serão aqui reproduzidas as competências dos órgãos e instrumentos de gestão da lei estadual.

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo destina-se a apresentar os procedimentos de pesquisa utilizados para a construção do trabalho de tese, explicitando ainda como foi à definição da base teórica para a construção do modelo de análise a ser verificado nos comitês de bacia do estado da Bahia.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, coerente com o objetivo de se aprofundar nas questões que refletem a atual governança das águas na Bahia. Por conta disso, a preocupação não é quantificar ou estabelecer relações entre variáveis, mas compreender e interpretar as razões e fenômenos de forma mais aprofundada.

Na concepção de Minayo (2001), a pesquisa qualitativa visa aprofundar as relações e as causas de fenômenos e que evidentemente não tem direta relação com as variáveis. Goodoy (1995, p.21) complementa afirmando que, nesse tipo de pesquisa, um *“fenômeno pode ser compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte”*.

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois pretende descrever as características do fenômeno e estabelecer as relações entre elas (GIL, 2008). Ou seja, pretende entender os fatores envolvidos no processo de governança das águas na Bahia e relacionar ao seu desempenho. No intuito de compreender a realidade atual no estado, que ainda não conseguiu institucionalizar os principais instrumentos de gestão das águas, conforme a Lei das Águas.

Também pode se classificar este estudo como descritivo, em virtude da possibilidade de definição de premissas, no método de indução, conforme explicado mais adiante nesse capítulo de metodologia.

Quanto aos procedimentos, além da pesquisa bibliográfica, o estudo recorre à pesquisa documental e à entrevista semiestruturada. A pesquisa bibliográfica é parte estruturante do estudo, visto que visa fazer um levantamento do estado da arte do que já foi publicado sobre a gestão de águas no Brasil e, especificamente, as realidades em que o modelo de governança das águas já encontra mais efetivo à luz da Lei das águas. Ou seja, que já possuem a cobrança e a Agência de Bacia faz-se presente, gerenciando os recursos.

Sendo assim, foi construído um quadro de referências, alusão ao conceito de Gil (2008), com os conceitos e os principais autores utilizados nesta tese.

Quadro 22 – Quadro de referências dos conceitos da tese

	CONCEITO	AUTORES	OBJETIVO DA TESE
<b>Governança</b>	Nova forma de governo, com mais interação entre Estado e atores sociais. Articulação entre Estado, Mercado e Sociedade.	Mayntz (2000) / Löffler (2001)	Esse estudo tem por objetivo analisar o caracteriza a Governança das Águas no Estado da Bahia no que tange a descentralização, participação e cobrança. Com isso, o conceito de Governança é essencial e os aspectos que garantam a sua efetividade também, pois não apenas o marco legal assegura a Governança, mas a capacidade que o Estado tem em partilhar o poder, garantir a participação de atores sociais no processo de formulação de políticas públicas, de forma a atender com mais eficiência os anseios locais.  A criação de espaços públicos de debate, como os comitês de bacia, são avanços, mas forma como funcionam, a capacidade técnica e as condições sociais de participação devem ser garantidas para que o modelo funcione. Não seja apenas ilustrativo ou manipulado para atender aos interesses que tem mais força política ou econômica.
	Mudança no processo decisório das políticas públicas com a introdução de elementos como a negociação, comunicação e confiança.	Kissler e Heideman (2006)	
	Os pontos principais da governança são a eficácia na gestão, transparência, descentralização, integração e a participação da sociedade.	Löffler (2001)	
	Criação de espaços públicos, divisão do poder entre os envolvidos, processos de negociação entre os atores envolvidos e a descentralização do poder.	Rhodes (1996) / Dallabrida (2011)	
	Sistema social de gestão em oposição ao modelo em que o Estado possui o poder exclusivo na tomada de decisão.	Hall (2002)	
	Estado como coprodutor do bem público	Kissler e Heideman (2006)	
	A Governança é pluralista. Envolve a participação na formulação e implementação de políticas públicas	Secchi (2009)	
	A constituição de redes sociais com interesses parcialmente diferenciados e conflitantes. Contudo, os atores estão presos à rede e com isso não agiriam em benefício próprio tanto quando gostariam.	Kissler e Heideman (2006) / Dallabrida (2003; 2007).	
<b>Descentralização</b>	Movimento que permitiria melhores resultados na prestação dos serviços à sociedade e maior controle social sobre o Estado	Arretche (1996)	Para esse estudo, a discussão conceitual sobre descentralização adere condição primordial para que a Governança seja efetiva, pois é com a descentralização que o poder do Estado é deslocado para instâncias inferiores, que garante poder a sociedade civil para participar, pois aloca a possibilidade de decidir sobre as políticas públicas e que facilitaria a interação entre Estado e Sociedade.  Analisar de que forma o Estado garante e desloca as responsabilidades para maior envolvimento da sociedade civil é crucial para compreender os reflexos da governança das políticas das águas. Ou seja, não basta apenas criar espaços como os comitês de bacias, mas permitir que no Sistema de Gerenciamento de recursos Hídricos as forças estejam equilibradas no processo decisório. Já que o comitê tem seu poder limitado e dependem de outros aspectos para
	Mecanismo para a autorização ( <i>empowerment</i> ) e fortalecimento da sociedade civil / alterações nas relações entre Estado e Sociedade	Guimarães (2014) / Abrúcio (2002) / Arretche (1996)	
	Partilha do poder e maior envolvimento da sociedade	Pereira e Johnsson (2005) / Abers e Keck (2004) / Arretche (1996).	
	Contexto social e histórico da sociedade como importante para a descentralização	Arretche (1996)	
	Compartilhamento de responsabilidades / recursos / desenvolvimento de	Arretche (1996) / Abrúcio	

	CONCEITO	AUTORES	OBJETIVO DA TESE
	capacidade financeira e administrativa nos entes	(2002) / Arretche (2000) Pereira e Johnsson (2005)	exercer sua autonomia de gestão.
	Criação de mecanismos / espaços públicos (conselhos, comitês...).	Arretche (1996) Agrawat e Ribot (2000), Abers e Jorge (2005), Millani (2008).	
	Dificuldades: Perfil centralizador (difícil partilha do poder) / Federalismo / falta de articulação e coordenação, capacidade econômica, política e social do local e natureza das instituições.	Abrúcio (2002) Santos (2002), Pereira e Johnsson (2005), Tomaz (2006), Silva (2013).	
	A bacia hidrográfica com uma instância descentralizada e que permite atender aos interesses dos movimentos sociais ali instituídos	Santos (2002)	
<b>Participação Social</b>	Fazer parte, tomar ou ter a parte (se envolver nas decisões do Estado).	Bordenave (1994) Teixeira (1997)	Para esse estudo, a compreensão do papel da sociedade civil e sua força na relação com o Estado é fundamental para reconhecer a Governança. Pois é na bacia hidrográfica que ocorre às transformações sociais, políticas e econômicas e a sociedade civil é que teria a capacidade de reunir força e condições para representar os interesses daqueles que na Bacia mantém as suas relações sociais.  A compreensão dos níveis de participação e as fragilidades desse processo ajudam a entender os reflexos da governança das águas no Estado, já que se a relação entre Estado e Sociedade não possui mecanismos efetivos para o exercício do poder do cidadão na formulação e implementação de políticas públicas, a participação é decorativa ou inerte. Sendo apenas de caráter pró-forma. Não efetiva. E com isso, o Poder do Estado se mantém de forma centralizada e as políticas públicas refletirão apenas a visão dos técnicos e dos políticos que detêm a coisa pública. Como acontece num regime autoritário.
	Conceito de Sociedade civil / Cidadania	Bobbio (1985) Bresser-Pereira (1995) Teixeira (1997)	
	Contexto da democratização e maior envolvimento da sociedade nas decisões do Estado	Avritzer (1994), Arretche (1996), Dagnino (2002; 2004).	
	Níveis de participação	Bordenave (1994) Arnstein (2002)	

Fonte: Elaboração Própria (2016).

Já a pesquisa documental, que mesmo se assemelhando à pesquisa bibliográfica, tem nesta tese a função de fazer o levantamento e análise junto aos relatórios do setor, relatórios do INEMA, principal envolvido com a questão da política das águas na Bahia, e relatórios da ANA.

Contudo, mais especificamente e importante, foi à análise dos documentos dos comitês de bacia: atas de reuniões, documentos internos etc. Os documentos são

fontes de dados dotados de relevância (GODOY, 1995) e fundamentais para compreensão de fenômenos imbricados com a problemática do estudo.

#### 4.1 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

O primeiro pressuposto baseia-se na constatação de Arretche (1996) sobre a dificuldade de implantação de conselhos sociais ou sobre a constatação de que na descentralização, quando o governo federal transfere apenas a responsabilidade pela criação e implementação de conselhos, sem a disponibilização de recursos, a tendência é o total desinteresse do governo local em implementar tais conselhos, pois não percebe ganhos políticos com tal iniciativa. Somados a isso, o fato de que essa falta de recursos e desinteresse por parte do poder local pode levar à cooptação de agentes econômicos interessados em que a cobrança pelo uso da água não seja efetivada, pois afetaria os lucros desses agentes, faz com a política estadual de criação e gestão de comitês de bacia no estado mantenha-se inerte.

Ou seja, a falta de recursos federais e apenas a disposição de transferência de responsabilidades são os fenômenos observados; a ideia de que a falta desses recursos provoca desinteresse dos poderes locais e, conseqüentemente, o enfraquecimento da proposta de criação e gestão dos comitês para atender aos preceitos da lei das águas de cobrança e autogestão dos recursos é a relação entre eles. Daí infere-se que, por conta disso, só pode existir essa inércia na criação e gestão dos comitês de bacia no estado, seria a generalização da relação.

Figura 8 – Diagrama do pressuposto 01 da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2016).

Outra premissa, que será observada na tese seria a atratividade em participar de uma esfera de decisão que não se torna efetiva ou que seus poderes são limitados



pela sua inércia. Inércia entende-se nessa afirmação como o fato de não atuar como deveria.

Ao não atrair os militantes comprometidos, por falta de condição de atuação, leva à reunião de grupos figurantes de participação, ou até mesmo pessoas indicadas por políticos municipais como secretários de meio ambiente ou funcionários de secretarias de estado ou município. Além disso, a sociedade civil que adere aos comitês, a partir dessa inércia, seriam pessoas que não entendem da lei ou desconhecem os mecanismos necessários para fazer valer o controle social e até mesmo contestar o estado na sua conveniente intenção em manter seu *status* centralizador, essa é a observação dos elementos.

Com participantes desinteressados ou enfraquecidos pela inércia da atuação dos comitês, conseqüentemente, observa-se um comitê figurativo, ou apenas restrito a assuntos administrativos, como observado em uma análise num comitê de bacia no Estado da Bahia (FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2013).

Figura 9 – Diagrama do pressuposto 02 da pesquisa

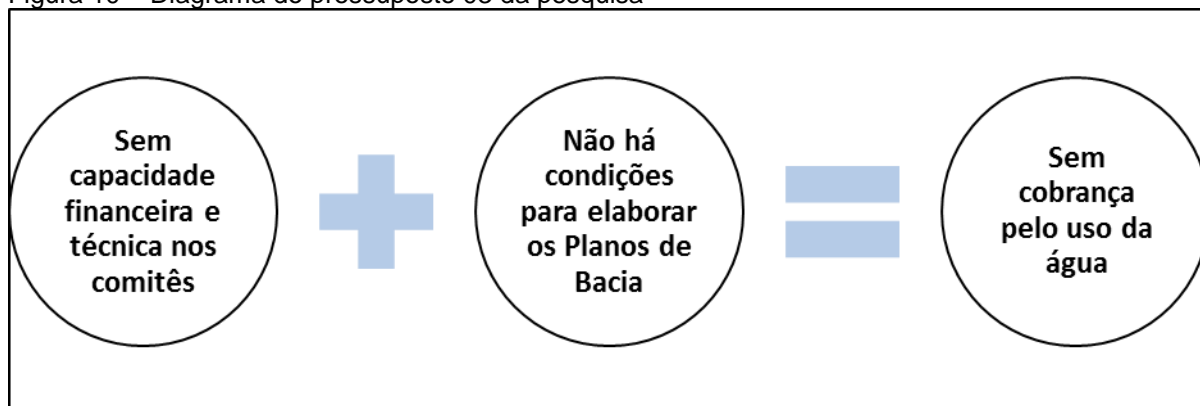


Fonte: Elaboração própria (2016).

Antes, cabe explicar que essas relações sugerem uma ideia corrente e conseqüente dos atos primários. Explicando melhor, se comitês não tem recursos e não há o interesse do poder local em criá-los, sejam por quais forem os motivos (econômico e político), a sociedade não se mobiliza, por entender que é podada de instrumentos capazes de fazer valer a sua participação e, por conta disso, não atraem pessoas que, de fato, tenham militância na defesa das águas e que sejam capazes de articular forças que resultem na implementação do comitê como determina a Lei das águas e, conseqüente, legislação estadual, e que transforma o comitê em um espaço figurativo. Que não cumpre a sua finalidade originária.

O pressuposto seguinte é reflexo dos demais. Os elementos observados são a falta de capacidade técnica (quadro profissional ou de participantes do comitê com competência técnica para elaborar ou acompanhar a elaboração de um plano de bacia) e de capacidade financeira para contratação de empresas ou técnicos que sejam capazes de elaborar o plano de bacia. Sem plano de bacia não é possível instituir a cobrança pelo uso da água, essa é a relação entre eles.

Figura 10 – Diagrama do pressuposto 03 da pesquisa

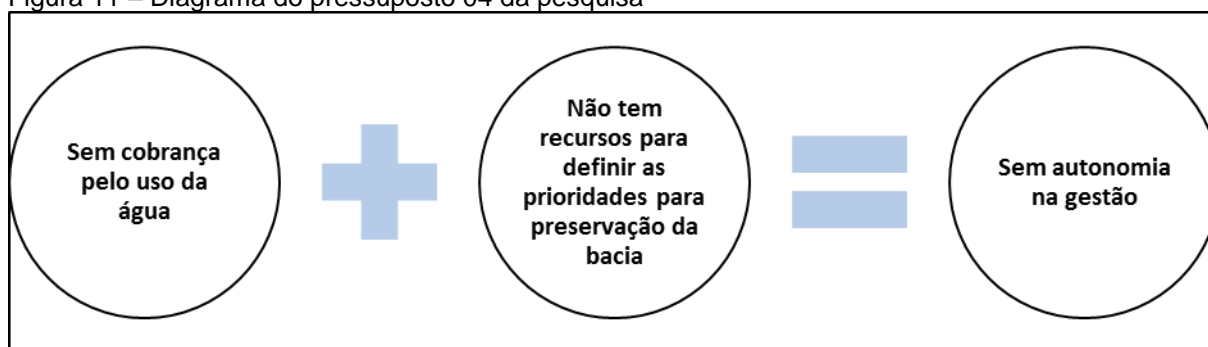


Fonte: Elaboração própria (2016).

O último pressuposto para este estudo é a ideia de que, sem cobrança pelo uso da água, não é possível ter recursos próprios para que sejam criadas as Agências de Bacia para a gestão autônoma desses recursos, com a destinação de investimentos necessários à preservação dos recursos. E, como consequência, a autonomia da gestão ou a descentralização tão festejada com a aprovação da lei das águas no formato que se encontra não se concretiza.

O comitê pode até ser criado, a participação social pode ser assegurada com a definição das pessoas que compõem esses espaços e as reuniões, porém não se efetiva por falta de elementos e instrumentos que permitam a devida autonomia dos usuários para decidir. Ficam a reboque da ação do Estado. Que pode, como já alertado neste estudo, ser cooptado por grupos econômicos e pela prática de clientelismo para manter o seu protagonismo (SANTOS, 2002) na política das águas no estado.

Figura 11 – Diagrama do pressuposto 04 da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2016).

Como consequência dessa discussão e dessas premissas, entendendo-as como verdadeiras, a generalização que se pretende verificar e fazer neste estudo é que o modelo não se efetiva como deveria ser e é preconizado na legislação, levando à descentralização e cobrança pelo uso da água. Por conta disso, o estado da Bahia possui nenhum comitê que instituiu a cobrança até o momento.

Para que se permita o alcance dos resultados propostos, e com essas premissas definidas como verdadeiras, o estudo também pretende utilizar o modelo de análise. Esse modelo permite a definição de dimensões, componentes e elementos que serão observados na análise de conteúdo que será utilizado.

## 4.2 MODELO DE ANÁLISE

Este estudo pretende analisar os reflexos da Governança do modelo de gestão de recursos hídricos no Estado da Bahia e, para tanto, verificar algumas categorias de análise são fundamentais e necessárias para essa compreensão. Daí, essa proposta exposta no quadro 23, como Modelo de Análise (QUIVY, 1992) da pesquisa com o conceito, dimensões e indicadores que norteiam este estudo.

A partir disso, definiram-se as duas dimensões: Descentralização e Participação Social. Sendo que a primeira dimensão compreende os seguintes componentes: a) política – como forma de compreensão do arquétipo do modelo brasileiro, bem como as possibilidades e limitações para atuação dos agentes envolvidos no processo de Governança; b) regulação – para se entenda como a regulação atua no setor e contribui para a implementação das políticas das águas, suas relações como os entes estaduais e os comitês de bacia; c) Geográfica – compreendendo a divisão

hídrica do Estado e situação das bacias, d) comitê de bacia como a caracterização, compreensão do funcionamento e a utilização dos instrumentos de gestão.

Já na dimensão Participação ficou definido como componente a Sociedade Civil, no sentido de entender o nível de participação, com base nas escalas de participação, a capacitação técnica e as dificuldades na participação. No **quadro N.23** é possível compreender as dimensões, componentes e indicadores dessa pesquisa, bem com as estratégias de fontes e instrumento de dados.

Quadro 23 - Modelo de análise da tese

CONCEITO	DIMENSÕES	COMPONENTES	ELEMENTOS	FONTES DE DADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
Governança	Descentralização	Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidades de atuação dos atores sociais na lei Estadual e Federal</li> <li>• Limitações da lei Federal</li> <li>• Limites da Lei Estadual</li> <li>• Atuação dos <i>Stakeholders</i></li> </ul>	Lei das Águas Leis Estaduais Órgãos do sistema nacional e estadual de recursos hídricos	Levantamento bibliográfico;
		Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação da ANA no Estado</li> <li>• Relação ANA e os comitês de Bacia</li> <li>• Atuação do INEMA</li> </ul>	Relatório PROGESTÃO INEMA Atas de reuniões dos comitês de bacia	Entrevista semiestruturada Análise documental Análise de conteúdo
		Geografia e Território (bacia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisão administrativa das bacias hidrográficas na Bahia</li> <li>• Situação das bacias hidrográficas (balaço hídrico)</li> </ul>	Relatório PROGESTÃO INEMA	Análise documental
		Comitês de Bacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização dos comitês</li> <li>• Capacidade administrativa e financeira</li> <li>• Capacidade técnica</li> <li>• Plano de Bacia</li> <li>• Cobrança pelo uso da água</li> <li>• Agência de bacia</li> </ul>	INEMA, atos normativos e decretos. Atas de reuniões dos comitês de bacia	Análise documental
	Participação Social	Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de participação</li> <li>• Capacitação dos participantes</li> <li>• Dificuldades ou limites da atuação.</li> <li>• Formas de participação.</li> <li>• Interação com agentes externos</li> <li>• Suporte à participação</li> </ul>	Atas de reuniões dos comitês de bacia	Análise documental

Fonte: elaboração própria baseado nas referências teóricas utilizadas neste estudo (2016).

#### 4.3 OBJETO DE ANÁLISE: COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NA BAHIA

A Bahia possui 25 RPGAS. Dessas, quatorze na Região Hidrográfica Nacional do Atlântico Leste (I – Riacho Doce; II – Rio Mucuri; III – Rios Peruípe, Iranhém e Jucuruçu; IV – Rios dos Frades, Buranhém e Santo Antônio; V – Rio Jequitinhonha; VI – Pardo; VII – Leste; VIII – Rio das Contas; IX – Recôncavo Sul; X – Paraguaçu; XI – Recôncavo Norte e Inhabupe; XII – Itapicuru; XIII – Rio Real; XIV – Rio Vaza-Barris), e onze estão incluídas na Região Hidrográfica Nacional do Rio São Francisco (XV – Riacho do Tará; XVI – Rios Macureré e Curaçá; XVII – Rio Salitre; XVIII – Rios Verde e Jacaré; XIX – Lago do Sobradinho; XX – Rios Paramirim e Santo Onofre; XXI – Rio Grande; XXII – Rio Carnaíba de Dentro; XXIII – Rio Corrente e Riachos do Ramalho, Serra Dourada e Brejo Velho; XXIV – Rio Carinhanha; XXV – Rio Verde Grande) (INEMA, 2013).

Importante salientar que as RPGAs do Riacho Doce (I) e do Rio Mucuri (II), localizadas do extremo sul do Estado, têm sua administração compartilhada com os estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, respectivamente. Ainda na Região Atlântico Leste, as RPGAs do Rio Real (XIII) e do Rio Vaza-Barris (XIV) são compartilhadas com o estado de Sergipe. Já na Região do Rio São Francisco, a RPGA do Rio Tará (XV), no nordeste do estado, é compartilhada também com o estado de Sergipe e as Regiões de Planejamento e Gestão das Águas do Rio Carinhanha (XXIV) e do Rio Verde Grande (XXV), no Sudoeste, são compartilhadas com o estado de Minas Gerais.

Apenas quatorze das vinte e cinco RPGAs têm seus Comitês de Bacia instalados. Segundo o INEMA (2013), todas as regiões têm planos para instalação do Comitê, mas a falta de mobilização local representa um grande entrave para a efetivação desse processo. Atualmente, o estado da Bahia possui 14 comitês de bacias hidrográficas: CBH Contas, CBH Corrente, CBH Frades, Buranhém e Santo Antônio, CBH Grande, CBH Itapicuru, CBH Leste, CBH Paraguaçu, CBH Paramirim e Santo Onofre, CBH Peruípe, Iranhém e Jucuruçu, Recôncavo Norte e Inhabupe, CBH Recôncavo Sul, CBH Salitre, CBH Sobradinho e CBH Verde-Jacaré (INEMA, 2013).

Nos comitês criados no Estado da Bahia, nenhum ainda instituiu a cobrança pelo uso da água, um dos principais mecanismos definidos pela política nacional e estadual, o que pode representar indicador não favorável à política para o setor.

#### 4.4 INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIA DA COLETA DE DADOS

A segunda parte da pesquisa corresponde à caracterização dos comitês de bacias hidrográficas no Estado, com base nos atos normativos de constituição e a partir das análises das atas constitutivas e administrativas das assembleias e reuniões dos comitês que ficam disponíveis no site do INEMA.

Como terceira fase será discutida os problemas no modelo atual para a efetivação da governança e, com isso, será apresentado um modelo ajustado.

A fim de garantir o alcance do que foi proposto para essa pesquisa, pretende-se ainda analisar dados secundários a partir da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, com o Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil (SIAPREH) e também com as análises dos fatores que permitiram o êxito em alguns comitês de bacias, com a experiência paulista.

Cabe citar que foram feitas, em uma fase exploratória, a observação não participante em reuniões de um comitê de bacia, com o objetivo de compreender a dinâmica de um comitê e as formas de participação dos usuários. Uma parte da motivação da pesquisa nasceu dessas experiências. Tal fase se assemelha ao que Quivy (1992) denomina de exploração de entrevistas exploratórias, pois algumas pessoas no comitê foram abordadas aleatoriamente e questionadas em relação a pontos que são trabalhados nesse estudo: problemas de participação, qual a opinião em relação ao modelo de gestão, problemas na participação, suporte ao comitê, entre outros.

Tais questionamentos iniciais, participação em reuniões e outros estudos que foram realizados ao longo do desenvolvimento dessa tese, e foram utilizados nas análises deste estudo, foram cruciais para uma melhor compreensão do objeto pesquisado. Juntamente com a base teórica (BOURDIEU, 2000), claro.

Também é possível citar que, de forma complementar, foi realizada uma entrevista aleatória com uma ex-representante de comitê. O interesse era compreender alguns pontos no processo de participação. Claro que não se trata de uma estratégia que permita uma generalização, tendo em vista que foi apenas como um ex-representante de comitê, mas reforça alguns pressupostos que esse estudo atingiu.

Abre-se um parêntese para se explicar as dificuldades para coletar informações no INEMA. A pesquisa foi encaminhada por e-mail em março de 2015 e protocolada no mesmo período no órgão. Em uma primeira sondagem para a realização da pesquisa, a informação repassada era de que os responsáveis pela interlocução com os comitês de bacias estavam em processo de realização das eleições dos representantes e não era possível atender ao pedido de entrevista.

Passado o período das eleições foi necessário protocolar o pedido de entrevista novamente em maio de 2016, já que informaram que o documento havia sido extraviado. Ainda assim, não foi possível lograr êxito. Em outra frente para conseguir as informações, em contato, mediante a interlocução de uma professora da UFBA, foi possível ter acesso a outro funcionário do INEMA que prometeu ajudar nas repostas das questões. Que direcionou para outro funcionário, que estava envolvido no processo de criação dos comitês praticamente desde o início. Inclusive é possível verificar o nome desse funcionário registrado em algumas das atas das reuniões dos comitês de bacia. Esse último protelou as respostas por mais de 40 dias e, mesmo assim, não respondeu e passou a não mais atender aos telefonemas.

Em relação à dificuldade de ter acesso aos dados, outra tentativa foi realizada. Através da Ouvidoria do INEMA, foi feita uma solicitação de informações sobre a gestão de águas no Estado e que estavam aderentes ao objetivo dessa tese. Mesmo de acordo com o disposto no artigo 11 e 2º, da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011; assim como no artigo 9º e o 2º, da Lei Estadual 12.618, de 28 de dezembro de 2012, que permite o acesso aos cidadãos há informações que não sejam sigilosas e a participação da administração pública, com a alguma contribuição, até o fechamento dessa tese as informações solicitadas não foram disponibilizadas. Não sendo possível aguardar mais tempo, pois não havia garantias que justificassem atrasar ainda mais a conclusão deste trabalho.

Sendo assim, algumas perguntas não foram respondidas pelo INEMA. Perguntas como:



- a) Como está o processo de criação dos comitês de bacia no Estado? - Pois desde 2010, nenhum outro comitê de bacia foi criado na Bahia. Inclusive, seria importante saber como se dá esse processo de articulação e criação dos comitês nas RPGAs e se outros comitês estão sendo criados está sendo gestado no momento. Revela-se na entrevista com um dos representantes do INEMA que estaria sendo criado um novo comitê, mas sem expor os critérios e as motivações para essa criação desse comitê especificamente: “*O passo seguinte no planejamento é de constituir mais um **comitê de Bacia Hidrográfica dos afluentes baiana do Rio Pardo até o primeiro semestre de 2017** e o esforço de recomposição de regiões que ainda não tem Comitês hidrográficos àquelas que já possuem Comitês, considerado a racionalidade funcional e hidrográfica” (ENTREVISTADO B INEMA).*
- b) Por que nem todos os RPGAs têm comitês de bacias criados? – A Bahia possui 26 Regiões Administrativas de Águas (RPGAs), mas apenas 14 dessas regiões possuem comitês de bacias criados. Ou seja, 12 ainda não possuem a esfera de discussão e representação da sociedade civil. Se nos 14 comitês de bacias não existem a planos de bacia e nem cobrança pelo uso da água, qual a situação das demais RPGAs? Quais os motivos dessa inércia do INEMA?
- c) Que tipo de suporte técnico e financeiro são dados aos comitês de bacia? Nos relatórios do PROGESTÃO e na análise das atas é possível verificar que são citados alguns auxílios com transporte, alimentação e diárias fornecidas pelo INEMA. Mas também são verificados atrasos e redução de orçamento para esses comitês. Contudo, não foi possível compreender como funciona esse processo de financiamento do INEMA em relação aos comitês de bacia e quais os processos atrelados a isso;
- d) Quais as parcerias do INEMA? É possível verificar que o INEMA contrata empresas, por licitação, para elaboração dos planos de bacia. Informações essas obtidas a partir da análise das atas de reunião, já que essa informação também não foi fornecida pelo INEMA. Contudo, como o INEMA funciona como uma agência executiva da política estadual dos recursos hídricos, era interessante verificar que parcerias o órgão possui no cumprimento dessa responsabilidade, como se articula com institutos de pesquisa e

universidades, que poderiam fornecer algum tipo de auxílio para reverter a situação atuação dos comitês de bacia no Estado.

- e) Qual a situação das bacias hidrográficas no Estado da Bahia (balanço hídrico) – Em uma das tentativas de se conseguir informações para este estudo, o representante do INEMA informou que haveria um relatório com o balanço hídrico, datado de 2005, atualizado em 2011 e que outro estaria sendo gestado. Uma atualização. Porém, foi solicitado o relatório e não foi disponibilizado.

Fecha-se esse parêntese com a ponderação de qual tal dificuldade acentua ainda mais a desconfiança de que a governança das águas da Bahia é ineficaz, pois os resultados não deixam dúvidas sobre isso, e que a estrutura governamental e o corporativismo do funcionalismo público dificultam o acesso às informações para que a situação não seja desvelada.

Quase 180 dias para responder questões de uma entrevista de um estudo de tese não se releva nem razoável e nem dentro da acuidade e transparência com as informações, tão essenciais à governança pública (ROGERS; HALL, 2003; HALL, 2002).

Como forma de apontar algumas das dificuldades nas análises das atas dos comitês de bacia, destacam-se alguns pontos que contribuíram para a apresentação de dados da forma como foi feita neste estudo:

- a) Ausência de uma regularidade nas atas publicadas no site do INEMA. Não é possível concluir se as reuniões não foram realizadas como regularidade ou se as atas não foram publicadas no site do INEMA, pois o órgão se reservou apenas a informar que todas as Atas de reunião haviam sido publicadas. Ainda nesse ponto, não foi possível compreender quantas reuniões são feitas anualmente. Em alguns momentos nos arquivos digitalizados constam o carimbo de recebimento do protocolo do INEMA, o que sugere que a digitalização pode ter sido realizada pelo próprio órgão. E ainda, em alguns casos, sugere-se que atas foram entregues em uma única data. Sendo assim, é possível que algumas atas ainda não tenham enviadas ou digitalizadas pelo INEMA.

- b) A forma como as atas estavam organizadas dificultou a análise de conteúdo. Não havia regularidade nem mesmo em atas de um mesmo comitê de bacia. Cada ata tinha um perfil de registro das informações. Além disso, assuntos citados em uma ATA nem sempre retomavam à discussão. O que se pode pensar que os assuntos foram resolvidos ou esquecidos. Além do mais, em alguns casos o registro das falas de cada participante era mais importante que o registro das informações. O que sugere que alguns temas que aparecem foram levantados e nem sempre significa que estão associados com as discussões que envolvem a bacia.
- c) A apresentação das etapas dos planos. São citados os planos em muitos momentos. Percebe-se que alguns desses momentos seriam apenas sinalizações sobre a importância de tal instrumento de gestão e outros realmente momentos que seriam a indicação na participação etapas que envolvem a sua elaboração. Mas não é simples essa separação.
- d) Qualidade dos arquivos. Alguns arquivos tinham uma qualidade da imagem (algumas atas foram digitalizadas) muito precária e dificultou o processo de análise de conteúdo.
- e) Atas longas. Algumas atas são muito longas e dispersas. Exemplifica-se um caso de uma ata feita de forma manuscrita e com 32 páginas. Dificulta filtrar as discussões, ainda mais com um grau de dispersão do tema que algumas atas apresentam.
- f) Dificuldade no enquadramento dos assuntos relatados nos indicadores citados no item 1 e 2 do processo de análise de conteúdo.

Essas dificuldades não impediram a coleta de informações relevantes para atingir o objetivo desta tese, mas precisava ser relatado para contribuir para eventuais estudos que visem utilizar essa técnica.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo destina-se a apresentar os resultados da pesquisa e analisar os dados recolhidos através dos instrumentos de coleta de dados, e também uma análise crítica de lacunas e limites nas políticas federal e estadual de recursos hídricos que afetam a governança.

A metodologia desta tese traçou minimamente três estratégias de coleta de dados: observação não participante, entrevista semiestruturada e pesquisa documental baseada nas atas de reuniões dos comitês de bacias do Estado da Bahia e em documentos oficiais publicados no site do INEMA e da ANA, como o relatório do PROGESTÃO, dos anos de 2014 e 2015.

Aqui, juntamente com as análises documentais, serão expostos alguns dos trechos e análises da entrevista feita com os representantes do INEMA. Entrevista essa, que concluída em setembro de 2016, depois de muito esforço, pois as tratativas ocorreram em março de 2016. Ressalta-se concluída, pois não foi possível a conclusão da entrevista, já que algumas informações não foram enviadas pelos representantes do INEMA.

Sobre a composição dos comitês de Bacia no Estado, que possui apenas 14 comitês de Bacia criados desde 2006, não foi verificada nenhuma ação específica do INEMA para a criação dos demais comitês de bacia, já que desde 2010 não se cria mais nenhum no Estado.

Em relação às análises das atas de reuniões dos comitês de bacia hidrográficas na Bahia, vale salientar que para melhor organizar as análises dos dados e também como uma forma de extrair maiores ponderações em relação à governança das atas no Estado, optou-se por apresentar a criação de comitês de bacia em três gerações de criação.

Quadro 24 - Organização dos comitês de bacia hidrográfica na Bahia por geração

<b>GERAÇÃO</b>	<b>COMITÊ</b>	<b>DATA DA CRIAÇÃO</b>
<b>1a.</b>	Itapicuru	22/03/2006
	Leste	22/03/2006
	Paraguaçu	22/03/2006
	Recôncavo Norte e Inhambupe	22/03/2006
	Verde/Jacaré	22/03/2006
	Salitre	27/12/2006
<b>2a.</b>	Contas	17/10/2008
	Corrente	17/10/2008
	Grande	17/10/2008
	Sobradinho	17/10/2008
<b>3a.</b>	Frades, Buranhém e Santo Antônio	26/11/2009 - Resolução CONERH - 64
	Peruípe, Itanhaém e Jucuruçu.	26/11/2009 - Resolução CONERH - 63
	Recôncavo Sul	26/11/2009 - Resolução CONERH - 65
	Paramirim e Santo Onofre	22/03/2010 - Resolução CONERH - 66

Fonte: Elaboração própria (2016), com base em Fadul, Silva e Cerqueira (2011).

Não se trata de uma inovação, apenas considerou-se que ocorreram períodos (anos) em que a criação de comitês parecia obedecer a um bloco de RPGAs. No caso de 2010, para este estudo, ficou subentendido que estaria associado à terceira geração de criação de comitês na Bahia, conforme organizado no quadro 24.

### 5.1 DISCUSSÃO INSTITUCIONAL DOS LIMITES DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA LEI BRASILEIRA E NA BAHIA

Esse tópico é destinado a apresentar algumas das limitações observáveis na política federal e estadual que afetam a governança e são aqui expostos como parte dos resultados desta pesquisa em virtude da proposta de apresentar um modelo ajustado de gestão dos recursos hídricos. Tal análise está contida na dimensão Descentralização desta tese e na observação do componente Político.

Porto e Porto (2008) trazem, à luz a avaliação da Política Pública de Recursos Hídricos, neste estudo um pressuposto basilar e que concebe condição mínima de alcance dos objetivos dessa tese:

Apenas com a plena e concreta aplicação dos instrumentos de gestão é que se pode avaliar se o sistema de gestão está implantado e qual o seu grau de eficácia. Assim, não obstante os estágios avançados de desenvolvimento tecnológico são fundamentais tornar operacionais – até mesmo em termos institucionais – os sistemas e seus respectivos instrumentos de gestão, ou seja, mecanismos de decisão que sejam de aplicação viável e eficiente. Seja qual for a sofisticação dos modelos conceituais ou as perspectivas regentes dos sistemas (preservacionista ou utilitarista), a “operacionalidade” da gestão será definida a partir de um conjunto flexível e competente de instrumentos. (p.50).

Ressalta-se, nessa visão, de que, minimamente, não se poderia avaliar a eficácia ou efetividade da política de recursos hídricos se os instrumentos de gestão não estiverem implementados e refletirem os anseios locais e a preservação da bacia.

Como se observa em estudos feitos por Elisabete Santos (2002, 2006), Renata Alvarez Rossi (2006), César Augusto Ribeiro (2006), Maria do Carmo Pereira (2008) Élvia Fadul, Lucas Cerqueira, Fabrício Vitória (2014, 2015) Elizabete Nunes (2015), dentre outros, não é possível verificar a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso da água e criação das Agências de Água e, conseqüentemente, alcance da descentralização e participação social efetiva no Estado da Bahia.

Nesse sentido, a abordagem dessas considerações será apresentada nas linhas centrais desta pesquisa: descentralização, participação e cobrança. De forma mais elucidativa e complementar, também serão apresentados outros aspectos dos instrumentos de gestão das águas e suas limitações:

a) Descentralização:

O modelo brasileiro tem como prerrogativa garantir a descentralização da gestão dos recursos hídricos e, por conta disso, preconiza uma estrutura divisional que prevê a bacia hidrográfica como unidade de território, e a criação de comitês e agências de bacia para promover a descentralização e participação das comunidades das bacias no gerenciamento dos recursos hídricos. Isso se revela na análise das competências e objetivos de cada um dos instrumentos de gestão: plano de recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água, outorga do direito de uso, cobrança pelo uso e sistema de informações de recursos hídricos.

Daí, o funcionamento efetivo desses instrumentos e espaços públicos coadunaria com a ideia de descentralização preconizada no modelo. Mesmo assim, o modelo também condiciona a necessidade de uma integração entre os agentes, tendo em vista a necessidade de informações que perpassam por outras áreas, como o enquadramento dos corpos de água na questão ambiental, a questão agrícola, transportes e energia elétrica, apenas para citar os mais relevantes.

Contudo, alguns pontos revelam a fragilidade da descentralização e foram abordados no referencial teórico desse estudo e são aqui retomados para didaticamente demonstrar as lacunas pelas quais o modelo ajustado proposto por essa tese pretende preencher:

I - *Poder decisório* – O que é observado aqui seria a desproporcionalidade de poder, ou melhor, dizendo, a dificuldade da partilha de poder no CNRH, que na sua gênese reserva maioria de votos ao Poder Público, o que evidentemente assegura um protagonismo mediante os demais participantes e domínio do que será proposto e aplicado na gestão das águas no país (SILVA ; PRUSKI, 2000; SANTOS; SAMPAIO; ROSSI, 2006). Como foi exemplificado o caso de supressão de poder do comitê de bacia do Rio São Francisco, em que o CNRH impôs à revelia do comitê o projeto de transposição (SANTOS; SAMPAIO; ROSSI, 2006; SPINOLA; VITORIA; CERQUEIRA, 2016). Outro ponto destacado é a ausência de uma representação equânime dos Conselhos Estaduais no CNRH, pois nem todos se fazem representados e pela ausência de representação justamente dos entes criados na base do sistema: comitês e agências de bacia. Ambos sem representantes (SILVA; PRUSKI, 2000). O que se mostra de fato é que o poder decisório ainda está assegurado nas mãos do Estado através do CNRH e que, no caso em que os Comitês de Bacias ainda não implementaram a cobrança pelo uso, e, desta forma, não possuem autonomia para decidir sobre as prioridades de investimentos na preservação da bacia. Além disso, ressalta-se que o Estado brasileiro tem perfil centralizador, e isso seria uma das dificuldades da implementação do modelo de gestão das águas escolhidos pelo país (BARTH, 1996; ABERS; JORGE, 2005; SANTOS; SAMPAIO; ROSSI, 2006; MMA, 2007). O que não impede, evidentemente, o aprimoramento de dispositivos que garantam a viabilidade do modelo brasileiro.

II - *Duplo domínio das águas* – Como também foi observado nessa explanação, a legislação atribuiu um duplo domínio das águas e, por conta disso, algumas águas ficaram sob regência das leis e órgãos federais, inclusive com o poder dos comitês de bacia superior aos comitês das sub-bacias, que são estaduais (BARTH, 1996; ABERS ; JORGE, 2005; PEREIRA ; JOHANSSON, 2005). Na prática, o que se entende é que os planos e deliberações tomadas pelo Comitê da Bacia Federal serão acatados pelos comitês das sub-bacias estaduais. E, ainda, essas sub-bacias não terão representantes no Comitê Federal e, por consequência, os seus anseios e necessidades não serão atendidos.

III- *Integração* - O modelo adotado no Brasil prevê, além da participação na decisão, uma integração entre órgãos de diferentes esferas governamentais (União, Estado e Municípios), setores (agricultura, transporte, lazer), sem contar os conflitos de usos (BARTH, 1996; ABERS; JORGE, 2005). Molle (2008) pondera que algumas políticas públicas são de difícil execução, pois seriam utópicas. Que seria o caso dos usos múltiplos da Lei das Águas. Essa integração deve ser alinhavada através do Plano de Recursos Hídricos, que além de verificar primariamente e preferencialmente as necessidades e prioridades de usos da bacia, deve organizar as prioridades de usos de forma estadual e também as prioridades de usos do ponto de vista federal, como a questão de rios de fronteiras, por exemplo. O que se observa é a eminente capacidade de articulação do Estado para que o Plano de recursos atenda a esses interesses e garanta a preservação dos preceitos definidos na Lei das Águas. Tarefa que nem teoricamente se revela simples e exequível. E Porto e Porto (2008) ainda sugerem que a dificuldade da integração ainda é maior em virtude de exceder os limites da condição natural da bacia hidrográfica.

#### b) Participação e Instrumentos de Gestão

A lei das águas preconiza a participação da sociedade civil nas suas deliberações, com o envolvimento nas decisões e também nos instrumentos de gestão. Em via disso, é basilar que os membros que participem desse processo sejam militantes ou envolvidos com a questão hídrica (BRASIL, 1997).

Porém, alguns elementos desse processo remetem à necessária competência técnica que os usuários precisam compreender ou dominar para participar das decisões e deliberar sobre a aprovação dos planos de bacia.



I – *Plano de Bacia* – O plano de bacia é de competência da Agência de Bacia e que, por conseguinte, precisa de um comitê de bacia para existir e, conseqüentemente, de recursos financeiros para elaborar ou contratar empresas que assim o façam. Porém, cabe às agências de bacia alimentar o sistema de informações e, na visão de Yassuda (1993), prover de forma clara e inteligível para todos os níveis dos usuários. Contudo, no caso da inexistência das Agências de Bacia, a Lei prevê que estes entes podem ser substituídos por consórcios intermunicipais (no caso da Bahia é substituído pelo INEMA), que podem não ter a capacidade de prover as informações das forma como preconiza Yassuda e, dessa forma, aqueles usuários economicamente mais abastados no comitê terão seus interesses prevalecidos em relação aos demais, e que por ventura não tenham competência técnica para a compreensão ou participação na elaboração do plano de recursos, causando assimetria, conforme dizem Diniz (1999), Teixeira (1999) Machado (2003) e Abers e Jorge (2005), Piros do Rio, Moura e Sales (2004), o que pode causar desinteresse na participação (MACHADO, 2003).

II - *Agências de Bacia* – São um dos organismos mais proficientes para a gestão descentralizada das águas (BARRAQUE, 1990), pois além de promover a elaboração do plano de recursos hídricos, conforme citado anteriormente, terá funções que visem à destinação de recursos para a preservação da bacia hidrográfica e p acompanhamento de um plano de investimento. Aqui, além da competência técnica necessária na gestão administrativa e financeira, também exigirá dos participantes do domínio de competência para o entendimento do enquadrando dos corpos de água em classes de uso. Mesmo sendo um dispositivo atrelado à gestão ambiental, os participantes precisam compreender se esse enquadramento traduz as necessidades e demandas hídricas na bacia hídrica.

III – *Comitês de Bacia* – A participação nos comitês está assegurada com a divisão equitativa dos membros, conforme cita a Lei das Águas. Contudo, ao estarem subordinados a CNRH, e esse ser o mais poderoso e de domínio dentro do Sistema Nacional, o que de fato causa desequilíbrio do sistema e provoca rupturas na lógica do processo de tomada de decisões, como no caso do Comitê de Bacia do Rio São Francisco, que refutou o projeto de transposição e foram atropelados pelo CNRH (SPINOLA; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2016). É possível questionar quais dispositivos técnicos os usuários teriam para confrontar o CNRH e governo central, admitindo-se

que existisse a ausência de interesses econômicos e políticos por traz do projeto de transposição, e que poderiam convencer o conselho a vetar o projeto? Além disso, a falta de recursos financeiros, e conseqüente inércia do comitê e da sua respectiva agência, pode levar ao desinteresse já citados.

c) Cobrança

Para que se efetive, o instrumento de cobrança dependerá de outras prerrogativas, mas a Lei Federal deixou lacunas e, assim, reproduz-se no âmbito estadual, que condicionam ou vinculam o funcionamento dos comitês e agências de bacias a recursos externos que viabilizem a cobrança. O que sugere mais um domínio do governo central ou local na condução da política de recursos hídricos. Já que se não forem destinados recursos exteriores, as Agências de Bacia não terão condições de elaborar os planos de bacia e, conseqüentemente, não poderão cobrar.

Os Comitês ainda dependem dos recursos da Superintendência de Recursos Hídricos do Estado para viabilizarem seus planos de recursos e, a depender do interesse e do projeto político que esteja no poder, não se efetivará.

Aqui serão apresentados alguns pontos considerados conflitantes e/ou divergentes pelo autor deste estudo em relação à Política Estadual de Recursos Hídricos.

A primeira divergência observada consta nas competências do CONERH e está vinculada à atuação do comitê de bacia no Estado. No caso da legislação estadual, o legislador submete ao comitê a chancela quase que total de suas prerrogativas legais e definidas na lei federal, conforme observado nas funções do comitês destacadas:

VI - propor ao CONERH

**c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, atendendo ao disposto na alínea “c”, do inciso VI do art. 63 desta Lei;**

**h) rateio dos custos das obras de aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos, de interesse comum e coletivo, atendendo ao disposto na alínea “d” do inciso VI, do art. 63 desta Lei (BAHIA, 2009, grifo próprio).**

O legislador especificou que o CONERH deve aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e definir rateios dos custos das obras. Usurpando competência da Agência de Bacia, organismo criado para que os representantes do comitê, evocando o princípio da “descentralização”, possam destinar os recursos provenientes da cobrança e preservar a bacia. A escolha da

bacia, e seus representantes, é o sentido do modelo e, por isso, eles, que são afetados diretamente, teriam a responsabilidade de destinar os recursos.

Já não bastava a observação de Silva e Pruski (2000), Santos, Sampaio e Rossi (2006) de que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) já é um órgão com poder desproporcional no sistema e de controle do governo central, que se repete no âmbito estadual, pois o CONERH tem maioria do governo como representante.

Conceder tal poder, e retirar da prerrogativa dos comitês e agências de bacia, é esvaziar e relutar ainda mais na descentralização da gestão das águas. Atendendo ao que Santos, Sampaio e Rossi (2006) e Ribeiro (2006) sinalizam sobre a cultura centralizadora do poder do Estado na Bahia, e que reluta em descentralizar, mesmo depois de aprimoramentos na lei estadual (MATOS ; PEREIRA, 2012).

Apenas para apresentar os argumentos legais, na Lei Federal 9.433/97, constam como prerrogativas da Agência de Bacia, no que tange aos aspectos financeiros:

*“V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica” (BRASIL, 1997).*

Observa-se claramente que os dispositivos de gestão financeira previstos na lei federal concedem à Agência e ao Comitê autonomia sobre a destinação desses recursos.

A lei federal preconiza que o CNRH e, neste caso por associação, o CONERH - figura estadual, deve deliberar sobre a aprovação do Plano de Recursos Hídricos, observando as questões relacionadas ao atendimento de usos múltiplos, a disponibilidade hídrica da bacia, os valores a serem cobrados e não a destinação dos recursos.

Silva e Pruski (2000), ao referirem-se às Agências da União e, neste caso, por associação às Agências de Água no Estado, indicam que a fiscalização financeira desses dispositivos será de responsabilidade do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal e, no caso dos Estados, por associação, às entidades dessa mesma natureza. Ou seja, reforçando a argumentação de que não cabe ao CONERH fiscalizar ou aprovar a destinação desses recursos.

Outro ponto que merece destaque e precisa ser citado na análise é a constituição do FERHBA – Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA), de acordo a lei estadual (BAHIA, 2009).

Ressalta-se como importante o Estado ter um fundo destinado a apoiar a Política Estadual “*tem como objetivo dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às Ações previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Bacias Hidrográficas*” (BAHIA, 2009) e que tenha ainda dotações orçamentárias previstas. Já que os comitês e as agências de bacia antes da implementação da cobrança pelo uso da água não possuem recursos necessários para a elaboração do Plano de Bacia.

Porém, trata-se de uma entidade que entra em rota de colisão com as competências da Agência de Bacia em seu artigo 33: “*I - os recursos decorrentes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado*”. Esses recursos são de responsabilidade da agência de Bacia e do Comitê, respectivamente, que a partir disso deveriam destinar os recursos para a preservação da bacia. Organismos estes, ressalta-se, que seriam compostos por representantes da sociedade civil e assim a participação se faria efetiva, conforme preconiza a lei das águas e citado na análise anterior e conforme salientou Barraque (1995) sobre a importância da Agência de Bacia nesse modelo na França.

E ainda sobre o Fundo é possível notar que o Estado domina a sua composição e gestão:

Art. 30 - O FERHBA será administrado por um Conselho Deliberativo integrado pelo Secretário do Meio Ambiente, que o presidirá, por representantes das entidades da Administração Pública Indireta vinculadas a SEMA e por dois representantes do CONERH, sendo um do setor usuário e uma da sociedade civil, conforme disposto em regulamento. (BAHIA, 2009).

Mais um ponto do caráter centralizador do Estado citado por Santos, Sampaio e Rossi (2006) e Matos e Pereira (2012), pois não quer permitir de forma alguma que os representantes da sociedade civil tenham a autonomia desejada com o modelo adotado no Brasil e, conseqüentemente, nos Estados.

Dagnino (2002) e Abrúcio (2002) citam a dificuldade que o Estado possui em abrir mão ou partilhar o poder com a sociedade. E, por conta, observa-se na política

estadual uma clara e manifesta intenção em controlar as ações dos organismos com maior envolvimento da sociedade.

Sobre os Comitês de Bacia no Estado da Bahia é possível verificar um ponto que remete ainda mais dificuldade na participação e no acompanhamento do cumprimento do que está definido no Plano de Bacia:

Art. 54 - Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica:

III - **acompanhar a elaboração** e aprovar o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e suas alterações;

IV - acompanhar a implementação do Plano de Bacia Hidrográfica, **sugerindo as providências necessárias ao cumprimento de suas metas**; (BAHIA, 2009, grifo próprio).

Outro ponto que revela a insistência de um discurso que relativize os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e também para manutenção da hegemonia do Estado sobre os demais é o fato de informar que a EMBASA é uma usuária do sistema, mas que no caso de escassez é prioritária a sua atuação para o abastecimento humano. Como a crise hídrica é latente, a EMBASA sempre terá essa prioridade assegurada. Porém destaca-se que a forma como a gestão dos recursos hídricos foi gerenciada ao longo dos anos não tem garantidos o acesso universal e a preservação das águas. O que revela a necessidade de mudança de paradigma.

A EMBASA é uma usuária do sistema de recursos hídricos, tanto na captação de água como no lançamento de efluentes, bem como os SAAE. A diferença é que como responsável pelo abastecimento humano, **em casos de escassez ele tem seu uso considerado prioritário**. (ENTREVISTADO INEMA A, 2016, grifo próprio).

Sobre os conflitos, que se acentuam na medida em que a escassez se assevera, o entrevistado do INEMA cita de forma genérica que é sabido que acontecem e que medidas precisam ser tomadas, que não precisa de nenhum estudo mais proficiente para saber disso. Contudo, é possível verificar que os conflitos podem ser camuflados pelo fato de a outorga ser de responsabilidade do INEMA, e os agentes procurem o órgão para a sua emissão, e os debates não são feitos nos comitês de bacia:

Situações de conflitos existem pontualmente, principalmente em bacias que apresentam escassez hídrica e medidas precisam ser tomadas para o atendimento deste uso, inclusive de diminuição e restrição de outros usos em detrimento ao abastecimento público. (ENTREVISTADO INEMA A, 2016, grifo próprio).

Observa-se que os comitês utilizam os mecanismos legais, como o Ministério Público, para denunciar os problemas de ilegalidade do uso da água.

Neste ponto, destacam-se outras interações dos representantes do comitê: com a EMBASA, por exemplo, que tem realizado alguns projetos e usado os espaço apenas para informar. Ou seja, os projetos foram gestados no órgão e os comitês apenas comunicados em alguns momentos.

É possível verificar alguns questionamentos em relação aos projetos, porém não foi possível perceber se foram feitas modificações mediante as contribuições dos representantes dos comitês.

Conforme já citado, as análises foram feitas com base nas gerações de criação de comitês de bacia no Estado e por conta disso também foram verificadas as interações com outros agentes do sistema ou empresas que estão envolvidas na gestão das águas no Estado. O quadro 25 releva essas interações nos comitês da primeira geração.

Quadro 25 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 1ª. geração

<b>INTERAÇÃO COM OUTROS ENTES / ANA</b>
A ANA (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS) forneceu à empresa de mineração, a outorga, sendo que o INEMA atuou como intermediário. Porém, os membros do comitê sinalizaram a dificuldade do INEMA em prestar esclarecimento a respeito.
Utilização do MINISTÉRIO PÚBLICO para fazer uma denúncia em relação ao uso da água por uma empresa.
EMBASA e o projeto de recuperação ambiental - seria de responsabilidade da empresa.
Cobrança em relação a atrasos nas obras de saneamento e abastecimento da EMBASA.
<b>AGENTES ECONÔMICOS</b>
Forte influência da mineradora em relação a exploração de açudes na bacia.
Degradação pela atividade de mineração.
<b>RECURSOS EXTERNOS / FINANCIAMENTO</b>
Recursos do BIRD BANCO INTERAMERICANO de recursos para o desenvolvimento - plano de bacia.
CNPq - projetos na bacia (possibilidade de financiamento).
Plano de bacia não por licitação e contrato, mas através do convênio com A UNEB, UNIVASF ou UFBA (intenção) - comitê salitre.
<b>RECURSOS FINANCEIROS E TÉCNICOS</b>

Pagamento do plano pelo INEMA.
--------------------------------

Custeio de passagens e diárias para os membros do comitê.
---

Fonte: Elaboração própria com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Verifica-se ainda que são citados financiamento de entidades como o BIRD e parcerias como universidades públicas. Mas de forma proeminente, os comitês dependem dos recursos dos do INEMA. Uma dependência que faz com o governo seja o direcionador das ações que viabilizem a implantação dos mecanismos de gestão.

Não é à toa que, em mais de 10 anos da Lei Estadual, e quase 20 anos da lei federal, o Estado da Bahia não consegue implementar os mecanismo de gestão nos comitês, auferir a cobrança pelo uso da água e garantir autonomia as esses espaços e representantes, para que direcionem as ações de preservação da bacia e consequentemente dos recursos hídricos, como a lei determina. A alocação de recursos financeiros próprios e assegurados é essencial para que esses espaços cumpram seu papel legal e tenha legitimação para atuação (ARRETCHE 1996; ABRÚCIO, 2002; PEREIRA; JOHNSON, 2005).

Não se observam os pontos listados por Pereira e Johnson (2005) que a descentralização das políticas das águas se efetive no Brasil, como a elaboração de mecanismos de colaboração entre os entes dos vários níveis de governo, de forma a permitir a atuação no nível da bacia e a coordenação desses diversos níveis, conforme citado por Arretche (1996) e Abrúcio (2002), sobre cooperação e para a descentralização funcionar, já que a impressão dada é de que os projetos e ações são feitos à revelia do posicionamento dos comitês, e esses passam a ser espaços de apresentação de propostas já prontas e direcionadas.

Quadro 26 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 2ª. geração

<b>INTERAÇÃO COM OUTROS ENTES / ANA</b>
A ANA como um interlocutor quando provocado / CHESF como intermediária da ANA.
A ANA, foi solicitado o retorno da defluência da usina Pedras pela CHESF e mesmo como as ponderações dos membros do comitê, foi autorizado pela ANA. Comitê sem autonomia.
Projeto EDUCOMUNICAÇÃO com a UESC.
Participação em projetos da CODEVASF, MMA e comitê de bacia do São Francisco.
Problemas com a PCH são constantes e o Ministério Público seria uma opção.
<b>AGENTES ECONÔMICOS</b>
Sinalização de projetos de PHC - pequena central hidrelétrica na bacia.
<b>RECURSOS EXTERNOS / FINANCIAMENTO</b>
Recursos do PAC para obras na bacia.
Recursos do governo do Estado para execução de projetos na bacia.
Recursos financeiros e técnicos.
Dependência técnica de outras instituições, como a UFBA.
<b>FORMAÇÕES / CAPACITAÇÕES</b>
Atribuições do comitê de bacia.
A importância do regimento interno para o comitê de bacia.
Cursos de cobrança pelo uso da água.
Curso de gestão integrada de recursos hídricos.
Curso de formação e educação ambiental.
Lei da política estadual de recursos hídricos.
Responsabilidades dos comitês de bacia.
Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca.

Fonte: Elaboração própria com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Neste ponto se observa que as interações acontecem, e que o programa de capacitações acaba variando em temas diversos e alguns constantes, mas a maioria na linha de qualificar os representantes em relação às bases legais sobre o comitê e os instrumentos de gestão. Os projetos também são citados, mas ao que parece ser



também, como na primeira geração, apenas uma questão de comunicação e não de envolvimento para a concepção e/ou gestão.

Apesar de que se observam algumas tentativas de maior envolvimento dos participantes em decisões do comitê. Esse envolvimento é essencial, mas as limitações são consideráveis, pois se observa a concentração de poder no INEMA e sua incapacidade ou manipulação para atender os interesses daqueles que estão mais envolvidos na bacia.

Quadro 27 - Aspectos relevantes de interação e da relação dos comitês com outros agentes - 3ª. geração

<b>INTERAÇÃO COM OUTROS ENTES / ANA</b>
Reunião entre os membros da câmara técnica e técnicos da ANA para discutir a liberação de águas da barragem.
Denúncia de que o governo do estado lançou um edital da obra da adutora sem a consulta ao comitê - atropelando as etapas.
Câmara técnica do comitê atuando com deliberação do uso de água da intendência, mas os volumes da barragem só com o INEMA e ANA.
Ministério público questionando a CODEVASF pela falta de ações em relação aos projetos de esgotamento sanitário - falta aplicação dos recursos.
<b>AGENTES ECONÔMICOS</b>
Solicitação de recursos ao Ministério da Integração para manutenção das barragens.
<b>RECURSOS EXTERNOS / FINANCIAMENTO</b>
Restauração dos ecossistemas e de fomento a sustentabilidade socioambiental no semiárido baiano.
Programa de despoluição de bacias hidrográficas – PRODES.
Projeto de revitalização do Santo Onofre.

Fonte: Elaboração própria com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Aqui nesse grupo de comitês ficou mais evidente que o governo e os órgãos não respeitam a instância de discussão que é o comitê de bacia, pois a maior parte das decisões depende da anuência da ANA ou INEMA. Surgiu ainda a figura do Ministério da Integração como promotor de uma obra de barragem.

Quadro 28 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização - político

COMPONENTES	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitações da lei</li> </ul>	<p>O Poder concentrado no CNRH já é uma clara sinalização de que o Estado não abre mão totalmente da prerrogativa de decidir sobre determinadas políticas públicas. Diferentemente do CONAMA, em que a divisão é mais equânime, no CNRH o governo mantém maior influência e poder. No caso do Estadual ainda é mais acentuado com a influência e com a criação do FERHBA, como um fundo com recursos para a gestão das águas, mas que não foi possível compreender tal ação.</p> <p>A integração também é outro problema, pois prevê que órgão se articulem para a definição do enquadramento e usos múltiplos. O que na visão de Molle (2008) seria utópico garantir que se aplique.</p> <p>Outra questão seria a dupla dominialidade das águas. Uma dificuldade na visão de Barth (1996) e Abers e Jorge (2005) pois algumas bacias são federais, já que estão localizadas em mais de um Estado. E por conta disso, as sub-bacias não possuem quase nenhuma representação nos comitês federais.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidades de atuação dos atores sociais</li> </ul>	<p>O plano de bacia é um dos principais instrumentos de gestão, que deve ser de forma inteligível e para todos os níveis. Porém a sua ausência e ainda mais o protagonismo da sua elaboração conduzido por órgãos Federais ou Estaduais não garantem a participação e envolvimento dos cidadãos na sua concepção.</p> <p>Tal ponto também se aplica às Agências de Bacia, que seriam as responsáveis por elaborar os planos, de acordo e lei. Mas falta recursos e, na falta do plano para instituir a cobrança, as agências não podem atuar.</p> <p>Sem recursos não é possível atuar, e os instrumentos de gestão ficam praticamente inertes. Os comitês se tornam espaços para discussão de temas administrativos, e a participação tende a se tornar simbólica.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação dos <i>Stakeholders</i></li> </ul>	<p>Percebe-se que algumas interações foram realizadas nos comitês de capacitações (importante relatar aqui e não nos demais itens), projetos citados, discussões sobre intervenções em barragens, financiamentos e outros. Contudo, bem poucas ações que envolvam os instrumentos de gestão da Lei das Águas.</p>

Fonte: Elaboração própria (2016).

Até o momento e com essas ponderações sobre o modelo brasileiro e baiano, é possível concluir que a Política Estadual repete as imperfeições do modelo nacional no alcance da descentralização e participação social. E ainda assevera a dificuldade de implementação da cobrança, devido ao esvaziamento do poder de atuação dos com a Agência de Bacia.

## 5.2 DIMENSÃO DE ATUAÇÃO DA ANA E DO INEMA NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Neste ponto, como é um questionamento dessa tese, cabe analisar que a interlocução é feita entre o INEMA, órgão estadual, e ANA, entidade federal responsável por implementar a política Nacional das Águas, conforme a Lei 9,433/97. Entender que ações a ANA tem direcionado para os Estados e, mais especificamente, para a Bahia.

Por conta disso, este estudo analisou o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO), lançado em 2013, em consonância a comemoração do Dia Mundial da Água (ANA, 2016). O PROGESTÃO é regulamentado pelas resoluções 379/2013, 512/2013 e 1485/2013, que são normativas da ANA.

Este PROGESTÃO é proveniente do Pacto Nacional pela Gestão das Águas firmados entre a ANA, Estados e o Distrito Federal em 2011, cuja finalidade está relacionada a: *“fortalecer os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos com vistas a intensificar o processo de articulação e ampliar os laços de cooperação institucional no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH”* (ANA, 2015, p.2).

Os objetivos desse “PACTO” são:

Objetivo principal: É a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos

Objetivos específicos: a) Promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual;

b) Fortalecer o modelo brasileiro de gestão das águas, integrado, **descentralizado e participativo** (ANA, 2015, p.2, grifo próprio).

Tal programa é um incentivo às unidades da federação para a promoção da gestão das águas como o modelo adotado no Brasil, com o aporte de recursos em cinco

parcelas de 750 mil reais, caso as metas sejam cumpridas (ANA, 2015). Tal apoio se revela importante, e em direção ao que preconiza Arretche (1996) e Abrúcio (2002), quando sinaliza que a descentralização das políticas públicas se torna mais atraente para os entes federados e partícipes, quando o governo central encaminha, além das responsabilidades, recursos financeiros para que se efetive.

Pondera-se que a Lei das águas foi aprovada em 1997, quase 20 anos, e o programa é bem-vindo se atender às premissas de implementar os instrumentos de gestão das políticas das águas. Mesmo que tardiamente, esses recursos, juntamente como acompanhamento técnico e o controle das ações, podem ser um impulso para implementar a política nacional de recursos hídricos, conforme preconiza a lei. Reforça-se que é necessário acompanhamento dessas metas e não apenas o repasse dos recursos.

As metas são definidas em duas linhas:

- Metas de cooperação federativa, definidas pela ANA com base em normativos legais ou de compartilhamento de informações, comuns a todas as unidades da federação; e
- Metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual, selecionadas pelos órgãos gestores e aprovadas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, a partir da tipologia de gestão escolhida. (ANA, 2016)

Em virtude da diversidade hídrica no Brasil, o programa foi dividido em quatro tipologias, que no entender da ANA expressam a complexidade hídrica exigida para a gestão e também leva em consideração a estrutura institucional do estado para cumprir as metas exigidas e os desafios da gestão das águas na região.

Figura 12 – tipologias do progestão da Ana

Tipologia A	Balanço quali-quantitativo satisfatório em quase a totalidade do território; criticidade quali-quantitativa inexpressiva; usos pontuais e dispersos; baixa incidência de conflitos pelo uso da água.
Tipologia B	Balanço quali-quantitativo satisfatório na maioria das bacias; usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas).
Tipologia C	Balanço quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em algumas bacias; usos concentrados em algumas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência, mas ainda restritos às áreas críticas.
Tipologia D	Balanço quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em diversas bacias; usos concentrados em diversas bacias, não apenas naquelas com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água generalizados e com maior complexidade, não restritos às áreas críticas.

Fonte: ANA (2015).

A Paraíba foi um dos primeiros estado a aderir ao programa. Além disso, é possível verificar que no Nordeste são verificadas as tipologias “B” e “C”, e ainda especificamente no Ceará a tipologia “D”. O que demonstra a complexidade da gestão das águas na Região. E que, no entender do autor desta tese, exigiria maior perícia e prudência dos Estados em promover a gestão descentralizada e a cobrança pelo uso da água, conforme o modelo de gestão vigente no país, pois os conflitos são constantes.

Na implementação do PROGESTÃO, a ANA realiza oficinas para a apresentação da situação hídrica do Estado, assim são feitos prognósticos para o enquadramento na tipologia e a definição de metas em consonância do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de cada estado (ANA, 2015). Tais capacitações provavelmente foram feitas como os técnicos do INEMA.

Pondera-se que não foram observados nas atas de reunião dos comitês de bacia quaisquer citações sobre essas capacitações da ANA (as capacitações observadas seriam para a participação nos comitês, sobre os instrumentos de gestão e outros). Entende-se que a interlocução foi com o INEMA e com o COERH, mas o envolvimento dos comitês seria importante, pois são os principais interessados que o modelo funcione.

Daí, aprovadas as metas no Conselho e assinado o contrato é liberada a primeira parcela de 750 mil reais. Já as demais parcelas são liberadas mediante o cumprimento das metas e os valores definidos através do cálculo do processo de certificação realizado pela ANA (ANA, 2015).

O acompanhamento das metas também é feito através de oficinas nos Estados, juntamente com a participação de técnicos e nos conselhos estaduais de recursos hídricos. Em março do ano corrente é exigido o Relatório de PROGESTÃO e em abril o Formulário de Autoavaliação, aprovado por cada Conselho Estadual e enviado para a ANA (ANA, 2015).

Destaca-se que 09 Estados, sendo 4 do Nordeste: Alagoas, Paraíba, Piauí e Sergipe, 02 do Centro-oeste: Goiás e Paraná; 01 do Sul: Paraná, 01 do Sudeste: Rio de Janeiro e 01 do Norte: Rondônia e São Paulo, que entrou no programa em 2014, receberão 03 parcelas integrais do programa, o que significa dizer que cumpriram

as metas defendidas pelos seus órgãos e conselhos estaduais de recursos hídricos (ANA, 2015).

Até o momento o programa já teria desembolsado mais de R\$ 38 milhões e com previsão de mais R\$ 18 milhões em 2016. É uma fator importante, ressaltando que na França, os recursos para a gestão das águas são 60% assegurados no orçamento (MOTTA, 1998).

A Bahia figura como a Tipologia “C”. No Sudeste predomina a Tipologia “D”, principalmente por conta dos conflitos e problemas de disponibilidade qualitativa da água, em virtude da urbanização e alto grau de industrialização (ANA, 2015).

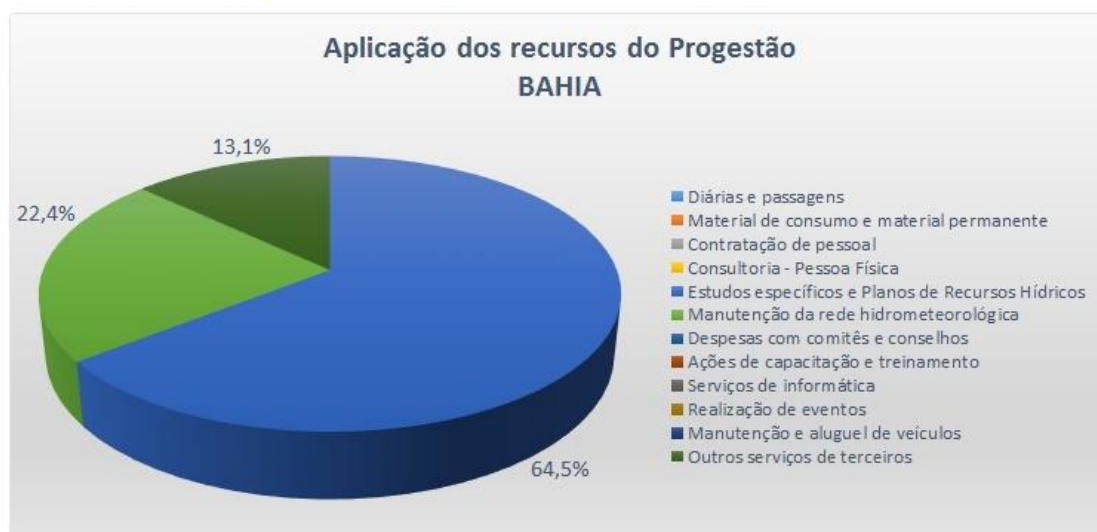
Contudo, o estado não figura com um dos 09 que obtiveram êxito no repasse integral dos recursos do PROGESTÃO. Conforme o Ofício n. 80/2015/SAS-ANA de 24 de junho de 2015, referente ao exercício de 2014, o Estado atendeu parcialmente às metas e recebeu o repasse no valor de 592.500,00, o que equivaleu a 79% do valor original da parcela.

O que se observa na Figura 13 é que o maior volume de recursos são destinados a três indicadores, pelo menos é o que está indicado na legenda com a cor azul (maior representação no gráfico): Diárias e Passagens, Estudos Específicos e Planos de Recursos Hídricos e Despesas com Comitês e Conselhos. Tal forma de apresentação do gráfico dificulta saber para qual indicador os recursos foram mais direcionados.

Por mais que diárias e passagens sejam destinadas aos servidores do poder público no deslocamento até os comitês de bacias, já que a sede do INEMA é na capital, não fica claro o quanto foi comprometido dos recursos do programa para esse quesito. Além disso, ocorreram eleições nos comitês, e os agentes do Estado precisam se deslocar até as localidades para a sua realização. Será que tais diárias e passagens para as eleições foram colocadas nesse mesmo montante apresentado no relatório? Que percentual foi destinado a questões administrativas e que montante foi deliberado para a elaboração dos planos de bacia?

Figura 13 – Aplicação dos recursos do Progestão na Bahia

Até 2015, foram aplicados **R\$ 1.342.500,00**, distribuídos de acordo com o gráfico a seguir:



Fonte: ANA (2015).

Como o INEMA dispõe de alguns recursos para dar suporte aos comitês: será que o INEMA tem aproveitado os recursos destinados pelo programa para retirar os aportes do Estado para a gestão das águas na Bahia?

Além disso, “*Outros Serviços Terceiros*” é um indicador que consumiu 13,1% dos recursos, o que, neste caso, equivalem a aproximadamente 176 mil reais. O que seriam esses recursos? Como destinar tal montante sem que exista uma vinculação específica? Essas informações não foram explicadas pelo INEMA.

Os recursos do PROGESTÃO são únicos na dotação orçamentária do INEMA para a gestão das águas? Pois tanto na entrevista, como no relatório de autoavaliação são genéricas as referências em relação ao apoio financeiro fornecido pelo Estado. Citam-se o apoio logístico e para a participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões, mas não especificam como:

*Alem dos planos de bacia, em processo de constituição, o Estado garante o funcionamento com **apoio logístico e estrutural**, principalmente pelo INEMA, secretaria executiva dos Comitês, custeia a participação do segmento da sociedade civil nas instâncias constitutiva de participação dos Comitês. (ENTREVISTADO B INEMA, grifo próprio).*

Já na entrevista, o segundo entrevistador, que complementou as respostas do primeiro, explica que os comitês contam com recursos orçamentários do Estado para o seu funcionamento: apoio logístico e estrutural. Ressaltando que as condições

políticas, sociais e financeiras coadunam com as ponderações de Fadul (1999) como essenciais para o funcionamento desses espaços.

*A constituição dos Comitês além das **definições orçamentárias públicas do Estado**, necessita-se das condições políticas e sociais capazes de criar o ambiente para que se possa empreender a demanda importante que significa o instrumento dos Comitês para que de fato cumpra seu papel conceitual e prático. (ENTREVISTADO B INEMA).*

A generalização e as informações vagas, sem explicar detalhes ou apresentar dados, denotam uma postura para desvelar a real situação da gestão das águas no Estado da Bahia. Pois o Estado se mostra incapaz de implementar os instrumentos de gestão descentralizada e a efetiva participação social na gestão das águas, mesmo recebendo recursos da ANA.

Na figura 14 é perceptível que o Estado da Bahia não cumpriu alguns pontos importantes da meta 1.1 – Integração dos dados de usuários de Recursos Hídricos, tendo um resultado bem inferior ao de Pernambuco, o que pode denotar um maior compromisso desse estado com a eficiência na gestão das suas águas.

Figura 14 – Recorte da certificação do cumprimento da meta 1.1 progestão

Itens solicitados	BA	RS	PE
A) Lista 1 - usuários inseridos no CNARH que foram regularizados pelo estado até 2013	Não encaminhou	Não encaminhou	1.279
B) Quantitativo – usuários regularizados pelo estado até 2013	Não informou	Não informou	4.007
Percentual de usuários regularizados até 2013 que encontram-se cadastrados no CNARH (mínimo de 20%) $\left(\frac{A}{B}\right) * 100\%$	Não há como calcular	Não há como calcular	31,91% (>20%)
Percentual relativo ao cumprimento da exigência constante no item A (lista 1) – (valor máximo possível - 80% do percentual total da comprovação)	0%	0%	80%
C) Lista 2 – usuários inseridos no CNARH que foram regularizados em 2014	Não encaminhou	Não encaminhou	47
D) Quantitativo – usuários regularizados pelo estado em 2014	Não informou	Não informou	364
Percentual de usuários regularizados em 2014 que encontram-se cadastrados no CNARH (100%) $\left(\frac{C}{D}\right) * 100\%$	Não há como calcular	Não há como calcular	12,91% (<100%)
Percentual relativo ao cumprimento da exigência constante no item C (lista 2) – (valor máximo possível - 20% do percentual total de comprovação) $\left[\left(\frac{C}{D}\right) * 0,2\right] * 100\%$	0%	0%	2,58%
Percentual relativo ao cumprimento da meta 1.1 (total de comprovação da Meta 1.1)	0% + 0% = <b>0%</b>	0% + 0% = <b>0%</b>	80% + 2,58 = <b>82,58%</b>

Tabela 2 – Informações encaminhadas pelos estados para cumprimento da Meta 1.1 do Progestão – BA, RS e PE

Fonte: [http://progestao.ana.gov.br/progestao-1/certificacao/2014/certificacao-das-metas-de-cooperacao-federativa/nts-ana/meta-1-1\\_notatecnica-no-6-2015-cocad\\_estados-ciclo\\_2.pdf](http://progestao.ana.gov.br/progestao-1/certificacao/2014/certificacao-das-metas-de-cooperacao-federativa/nts-ana/meta-1-1_notatecnica-no-6-2015-cocad_estados-ciclo_2.pdf). Acessado em setembro de (2016).

Fadul (1999) pondera a necessidade da observância de aspectos internos de cunho técnico, financeiro, administrativo e político em seu estudo de orçamento



participativo em Salvador. Que é possível analisar a sua aplicação aos comitês de Bacia. O que sugere, neste ponto, que os recursos poderiam ser assegurados para o funcionamento dos comitês, conforme preconiza a Lei Federal e Estadual das águas.

O direcionamento dos recursos apenas para os órgãos estaduais pode reforçar as assimetrias citadas por Teixeira (1999), Dagnino (2004) e Silva (2013), já que apenas o poder público terá acesso aos recursos e condições para deliberar sobre ele e suas ações. E assim a participação social será coadjuvante ou nula. Como reconhecido pelo próprio INEMA no relatório de Autoavaliação do programa na Bahia.

O uso dos recursos deverá ser eminentemente aplicado ao gerenciamento de recursos hídricos e ao “*fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos*” (ANA, 2015, p.03).

Entende-se que os recursos não podem ser direcionados para os comitês, pois não são entidades com personalidade jurídica, mas as decisões de implementação dos recursos e seu direcionamento deveriam ser discutidas nos comitês de bacia. Contudo, não se observa nenhuma ponderação a respeito nas atas de reuniões dos comitês de bacia analisadas nesta tese.

Sobre a ANA, cabe destacar que o representante do INEMA citou alguns pontos de intermediação junto à Agência, porém não citou outros programas de incentivos além do PROGESTÃO.

Ressalta-se que apenas a destinação de recursos via programa não sugere que a ANA tem uma ação conjunta junto ao INEMA na condução da política estadual de recursos Hídricos. O repasse desses recursos atende ao que preconiza Arretche (1996), que a descentralização deve ser feita com o aporte de recursos que permitam o devido alcance das responsabilidades atribuídos aos entes que receberam as atribuições do governo central.

*“A ANA como órgão gestor de recursos hídricos nacional e o INEMA o estadual tem inúmeros projetos, programas e ações em conjunto como exemplo:*

- *Estudos sobre o aquífero Urucuia;*
- *Estudos sobre o aquífero carstico e fissuro carstico da Bahia e Minas Gerais;*
- *Operações de redes hidrometeorológicas em conjunto;*

- *Sistemas de cadastros de usuários interligados, por meio do CNARH40;*
- **Integração e disponibilização do sistema de segurança de barragens;**
- *Sala de situação, para acompanhamento de eventos críticos;*
- *Gestão de rios de domínio da União compartilhada;*
- *Programa Progestão, entre outros.” (ENTREVISTADO A DO INEMA).*

Não foram explicitadas as ações feitas em conjunto para atuação com as bacias de duplo domínio, tão complicado para o modelo atual. O pacto de gestão sugerido por Pereira e Johnsson (2005), de que as entidades estaduais teriam de ter a capacidade técnica e operacional para fornecer a ANA informações relativas à gestão compartilhadas das bacias, não foi possível observar no caso da Bahia.

É verificado em alguns momentos das atas de reuniões dos comitês, que há uma interlocução via CODEVASF, por exemplo, quando problemas em relação às barragens acontecem nas bacias. Porém, verifica-se que as autorizações e as fragilidades na fiscalização das barragens, aludem que a ANA não faz uma interlocução estreita com os comitês de bacia no Estado.

Ainda sobre o relatório sobre a gestão das águas na Bahia, a partir da discussão do PROGESTÃO, alguns pontos precisam ser destacados e, neste caso, serão utilizados como referência os dois relatórios de Autoavaliação enviados pelo INEMA à ANA em relação ao programa no biênio: 2014-2015.

Pondera-se que, na avaliação desses relatórios, priorizou-se discutir os pontos relacionados à governança das águas no Estado, envolvendo a gestão, integração, descentralização e participação social.

Um ponto interessante é que, na avaliação da gestão das águas apresentada em um determinado momento (2014), entende-se que há conflitos de competências com a criação de outro órgão na estrutura de gestão de recursos hídricos e depois reconhecem que não haverá esse conflito (2015), sem apresentar as razões. Mas em ambos os relatórios é apresentado como problema a falta de integração entre as secretarias e que, pelo visto, não avançou ao longo do tempo. O que denota um problema e que foi observado nesta tese como uma das principais dificuldades na gestão hídrica, a integração com áreas distintas:

A Bahia conta com uma Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e um Organismo Gestor (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - vinculada à SEMA). **A falta de articulação e conflitos de competência**

**com outras áreas está relacionada com alguns fatores:** (i) a criação de uma nova Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento, no final de 2014 e ainda não houve tempo hábil de se emponderar sobre as suas ações e competências; (ii) A nova Secretaria apresenta conflitos de competências com os entes do Sistema de Recursos Hídricos do Estado; (iii) no setor de obras, existe falta de articulação com os órgãos responsáveis; (iv) **apesar da gestão ambiental e de recursos hídricos estarem no mesmo órgão, ainda assim existem problemas de falta de articulação entre essas duas áreas.** Contudo verifica-se que o Estado tem dispensado esforços para a articulação institucional por meio da criação de um Comitê de Convivência com o Semiárido coordenado pela Casa Civil e abrangendo várias Secretarias. (RELATÓRIO... 2014, grifo próprio).

A Bahia conta com uma Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e um Organismo Gestor (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos vinculada à SEMA). **No entanto, ainda se verifica uma falta de articulação e conflitos de competência com outras áreas. Apesar de não ter sido verificado o potencial conflito de competências com a criação da Secretaria de infraestrutura Hídrica e Saneamento no final de 2014, ainda é necessário um planejamento de ações conjuntas entre a SEMA e SIHS.** Faz-se necessário também que o setor de obras articule com o planejamento voltado à gestão de recursos hídricos consensuado entre os órgãos. Por fim salienta-se que, como Progestão, o INEMA tem se esforçado para dirimir os problemas existentes na junção da gestão ambiental e de recursos hídricos em um mesmo órgão, envolvendo de forma mais contundente as coordenações vinculadas à gestão de recursos hídricos. (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

O importante é verificar a contradição publicada no relatório do programa, que tem metas que visam melhorar a gestão das águas no Brasil. Se há conflitos de competências entre órgãos e falta de articulação, fica claro que as dificuldades para implementar a política estadual será acentuada.

Pondera-se ainda, como se pode realizar a outorga pelo uso da água sem um plano de bacia e com as dificuldades de se obter o balanço quali e quantitativo das disponibilidades hídricas. Fere a lei federal das águas em seu artigo 11: “*O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água*” (BRASIL, 1997).

A Secretaria, órgão planejador, e o INEMA, órgão gestor e executor, vêm somando esforços no sentido de cada vez mais se estruturarem para atender as suas demandas, quer seja através da ampliação de seu efetivo de servidores por meio de concurso público, quer seja por meio de capacitação de seu corpo técnico e de sua capacidade operacional. Ainda assim, o sistema carece avançar em algumas áreas como: **Melhor estruturação do setor de outorga para realizar um balanço qualitativo das disponibilidades hídricas; melhor integração do cadastro estadual de usuários com o nacional; ampliação do sistema de monitoramento dos dados hidrometeorológicos do Estado; bem como a implementação de modo global de todos os instrumentos da Política de Recursos Hídricos, entre outros.** Ações que já estão em sua maioria em pleno desenvolvimento. (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

A variável 1.8 do relatório do PROGESTÃO é da “Comunicação Social e Difusão” que nos dois anos são citados praticamente os mesmos problemas, com alteração para a indicação de que ações de comunicação são feitas de forma sistematizada

Existem algumas ações de comunicação social e difusão de informações em temas afetos à gestão de recursos hídricos, **mas falta base técnica profissional e/ou planejamento para essas ações.**

Existem diversas ações de comunicação social e difusão de informações em temas afetos à gestão de recursos hídricos, **realizadas a partir de uma base técnica profissional e de um planejamento adequado.** (RELATÓRIO..., 2015).

Mesmo citando que não haveria um planejamento técnico e profissional das ações de comunicação da gestão das águas, na justificativa explicita-se que as ações foram tomadas para a comunicação de preservação dos recursos hídricos e condições das praias e outros. Inclusive é notório por toda comunidade baiana que os informes sobre a poluição das praias são emitidos através dos meios de comunicação.

Porém, ações em relação aos comitês de bacias, não foram claramente explicitadas: como ações sobre a cobrança pelo uso da água, importância da racionalização, da participação da sociedade civil em parceria como Estado para a gestão hídrica não citada especificamente em 2014, sendo que em 2015 foi iniciado o plano de comunicação para a eleição de 12 Comitês de Bacias Hidrográficas para ser executado no primeiro trimestre de 2016 e também ações de preservação dos recursos hídricos nas comemorações do Dia Mundial da Água.

Como a sociedade vai se mobilizar ou compreender que há uma crise hídrica e que precisa ser enfrentada com ajuda de todos? Kissler e Heidemann (2006) fazem a ponderação da relevância da comunicação e da negociação para envolver a sociedade para auxiliar nas tomadas de decisão do Estado e nesse caso difundir as informações sobre a gestão das águas.

Rogers e Hall (2003) citam a transparência e comunicação como aspectos importantes na “*boa governança*” e que, neste caso, é percebido como subutilizado pelo INEMA para a difusão de informações sobre a situação hídrica do Estado, e como envolver a sociedade civil nesse processo de governança.

Hall (2002) cita a importância do envolvimento de outros atores com empresas privadas e meios de comunicação nesse processo, mas não apenas para informes sobre a condição das praias, como acontece atualmente. Mas para esclarecimentos

da crise hídrica que se assevera com as ações tão inexpressivas que estão sendo tomadas pelo Estado. Claro que quanto menos informada sobre a situação ou que condições podem participar no processo, mas suscetível à manipulação a sociedade civil ficará.

É fundamental manter a qualidade das águas e controle da poluição dos mares, mas o INEMA tem quase nenhuma influência para mudar a realidade, pois depende de investimentos em saneamento e tratamento de esgotos.

A Assessoria de Comunicação do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) busca integrar todos os canais de comunicação a nível estadual, visando **atender as demandas de imprensa** e manter a sociedade informada sobre as atividades do órgão. **Consolidado junto aos meios de comunicação e a sociedade como referência nas ações de monitoramento dos recursos hídricos, o Inema agora dispõe de monitoramento em tempo real da qualidade da água em Salvador e Região Metropolitana, através das Unidades de Monitoramento Remoto (UMR's).** Ainda sobre monitoramento, a autarquia realiza a divulgação das atividades desenvolvidas nesta área, onde semanalmente são elaborados boletins de Balneabilidade de algumas das principais praias do estado (Salvador e região metropolitana, Costa do Cacau, Costa dos Coqueiros, Costa do Descobrimento e Baía-de-Todos os Santos), além de boletins diários de **Previsão do Tempo e relatórios de monitoramento quali-quantitativo dos rios, todos divulgados no site do Instituto, bem como para rádios, TVs, jornais impressos e sites de notícias de todo o Estado e nacional.** A comunicação também atua na divulgação e elaboração de materiais gráficos (release, banner, folder, cartilha, faixa) para eventos relacionados à gestão e preservação dos recursos hídricos, como exemplos seminários realizados no Dia Mundial da Água, Dia do Meio Ambiente, dentre outros. Ainda em 2015 foi iniciado **o plano de comunicação para a eleição de 12 Comitês de Bacias Hidrográficas para ser executado no primeiro trimestre de 2016**". (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

Os monitoramentos dos rios são importantes, mas não foram enviados os relatórios da qualidade hídrica do estado e em consulta por telefone, com o representante do INEMA, a informação é que o último balanço foi de 2011, e que atualmente está sendo elaborado outro balanço para um novo Plano de Recursos Hídricos. Essa informação pode também ser verificada nos relatórios: "*A Bahia possui seu Plano Estadual de Recursos Hídricos aprovado em 2005 onde apresenta o Balanço Hídrico Estadual por Unidade de Balanço e também já conta com uma atualização do Balanço Hídrico Superficial finalizado em 2011*" (RELATÓRIO..., 2014, 2015).

Sobre o papel da imprensa é importante para divulgação das informações e mobilização da sociedade civil, como advogam Hall (2002) e Kissler e Heidemann (2006), mas se ressalta que não apenas para a divulgação de previsão do tempo e do monitoramento das praias.

A mobilização da imprensa poderia ser utilizada para explicar à população da dimensão da crise hídrica e que os hábitos precisam ser alterados. Não apenas em períodos de desabastecimento, mas uma constante vigilância para evitar a degradação com a poluição e o desperdício. Seria ainda uma forma de passar para a população a necessária implementação da cobrança como forma de garantir recursos para investimentos nas bacias hidrográficas e manter a sociedade vigilante para que os setores privados não fugissem da responsabilidade.

Quadro 29 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização - regulação

COMPONENTES	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação da ANA no Estado</li> </ul>	<p>Em alguns momentos se questiona a falta de interlocução da ANA com os órgãos estaduais de gestão das águas, contudo se observou que através do PROGESTÃO alguns recursos e metas estão sendo definidos com o envolvimento da Agência.</p> <p>Evidentemente que os recursos são bem-vindos para que os Estados possam implementar os instrumentos de gestão, conforme preconiza a lei. Porém, não exime a ANA de acompanhar e cobrar para que os recursos estejam associados ao devido alcance do que preconiza a Lei e cobrar maior envolvimento da sociedade civil na gestão das ações e dos recursos destinados. Pois, da forma como está, a descentralização atingiu apenas um nível: o estadual.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relação ANA e os comitês de Bacia</li> </ul>	Já em relação aos comitês, a relação é quase que inexistente. Gerelamente é por meio de interlocutores, conforme citado no outro ponto dessa análise (no primeiro).
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação do INEMA</li> </ul>	O INEMA detem o protagonismo da Política das Águas no Estado. Atuando através: apoio logístico e financeiro aos representantes (sem especificar como), contratação de empresas para a realização da elaboração dos planos de bacia, eleições dos representantes que participam nos comitês, interlocução com a ANA, capacitações dos representantes e a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, mesmo que não tenha sinalizado como é elaborado e também não divulgaram o último plano elaborado no Estado.

Fonte: Elaboração Própria (2016).

Destaca-se que foi informado que a Bahia possui um **Plano Estadual de Recursos Hídricos**, aprovado em 2005, depois da Lei Federal, mas antes da promulgação da lei estadual de 2009 e teve seu balanço atualizado em 2011:

*A Bahia possui seu Plano Estadual de Recursos Hídricos aprovado em 2005 onde apresenta o Balanço Hídrico Estadual por Unidade de Balanço e também já conta com uma atualização do Balanço Hídrico Superficial finalizado em 2011. (RELATÓRIO..., 2014).*

Tal informação consta nos dois relatórios do PROGESTÃO Bahia. Mas foi citado também no relatório, conforme já analisado, a dificuldade em apresentar um balanço quali-quantitativo da condição hídrica da Bahia. Mais uma divergência de informação que consta nos relatórios.

A impressão que se tem dos relatórios do PROGESTÃO (2014-2015) é que foram feitos para atender a uma exigência do programa e garantir o repasse de recursos, em virtude da quantidade de divergências entre as informações que foram apresentadas. E, além, ressalta-se que mesmo com esses recursos, o INEMA não consegue alcançar as metas e objetivos que foram negociados com a ANA.

### 5.3 COMPREENSÃO DA DIMENSÃO GEOGRÁFICA E DE TERRITÓRIO DA GESTÃO DAS ÁGUAS NA BAHIA

Neste ponto serão discutidos os aspectos que envolvem a divisão hídrica do Estado da Bahia e algum indicativo sobre os problemas relacionados à situação das bacias. As informações utilizadas neste item também são oriundas do relatório do PROGESTÃO, da entrevista e algumas sinalizações levantadas na análise das atas das reuniões dos comitês.

É importante salientar, mais uma vez, que não foi possível compreender a real situação das bacias hidrográficas do Estado, pois o último relatório e não foi disponibilizado pelo INEMA.

Cabe registrar, conforme disposto na figura 15 que o Estado possui 14 comitês criados (destacado em amarelo) e ainda 12 RPGAS sem a criação dos comitês.





site do INEMA e relatado neste relatório de 2015, não foram encontradas atas das reuniões e outros documentos que demonstrem como funciona essa gestão compartilhada. Porém, na análise das atas dos comitês de bacias, é possível verificar o questionamento, em vários momentos, da falta de articulação das ações do comitê estadual e com o comitê de Minas. Ou seja, essa articulação não estaria tão alinhada como tentar expor o INEMA nos relatórios do PROGESTÃO enviados à ANA.

Esse aspecto é importante, pois um dos fatores apontados como dificultador da gestão das águas no Brasil era o fato do duplo domínio das águas (BARTH, 1996; ABERS ; JORGE, 2005; PEREIRA; JOHNSON 2005) e a interlocução entre as subacias estaduais e as bacias em outros Estados, que precisa ser mais bem articulada, e o INEMA, como um órgão estadual responsável pela gestão das águas no Estado, poderia ter esse papel articulador.

Sobre as RPGAS, pondera-se que a forma como foi elaborada anteriormente não obedecia ou estabelecia algum parâmetro de descentralização ou gestão compartilhada, sendo que denota a já referida ideia de que o Estado tem uma forte tradição centralizadora na gestão, ainda maior que a União (ROSSI, 2006; RIBEIRO, 2006; SANTOS 2002; CAMPOS ; FRANCALANZA, 2010; SILVA, 2013).

As adequações foram feitas em adesão a lei federal e estadual, mesmo assim resiste o papel controlador e centrado no Estado e quem esteja em seu poder.

*“A regionalização atual para o planejamento dos recursos hídricos do estado foi baseada no documento “Proposta de revisão da regionalização para a gestão de recursos hídricos no Estado da Bahia”, uma proposição do INGA feita em dezembro de 2008, tomando por referência as leis estadual nº 10.432/06 e federal nº 9.433/97. A mudança se deu de modo a incorporar o fomento à gestão compartilhada dos rios estaduais, que ligam territórios baianos a outros Estados. A nova divisão hidrográfica acompanha a evolução da gestão de águas nos territórios e deve se adequar à implementação dos instrumentos de gestão e à formação dos comitês de bacias. Para nove deles, foram negociadas propostas compartilhadas com outros Estados”. (ENTREVISTADO A INEMA, 2016, grifo próprio).*

Cabe ressaltar que o documento citado pelo entrevistado: *PROPOSTA DE REVISÃO DA REGIONALIZAÇÃO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DA BAHIA* não foi disponibilizado e não se encontra disponível na web. Pelo menos as buscas feitas mediante o título do documento não permitiram recuperação.

Critérios utilizados para a definição dos RPAS poderiam considerar a bacia hidrográfica, estabelecida na lei das águas como unidade de planejamento, como revelado. Mas também pode envolver mais de uma bacia. Pois, a divisão atende a outros aspectos citados pelo responsável pela gestão dos comitês de bacia no INEMA:

*“Para a elaboração da proposta foram observados aspectos relevantes ao andamento da gestão das águas, a exemplo da socioeconomia e usos da água mais homogêneos, a distância de deslocamento dos membros dos comitês, a capacidade de mobilização em uma região, os aspectos relevantes ao andamento da gestão das águas no estado, o número de municípios envolvidos e a unidade de gestão de recursos hídricos definida por lei a bacia hidrográfica. **Ressaltamos que as unidades de planejamento de gestão, denominadas na Bahia de RPGA, podem ser uma bacia hidrográfica ou um conjunto de bacias hidrográficas contíguas**”.* (ENTREVISTADO A INEMA, 2016, grifo próprio).

Por isso, observa-se que algumas RPGAs contemplam mais de um município e, em alguns casos, rios distintos fazem parte de RPGAs diferentes. O que elava ainda mais a necessidade de um movimento de integração que permita a confluência dos objetivos dos diversos usuários, que permeia cada uma dessas unidades. Essa organização com mais de uma bacia, aparece com um problema na mobilização dos representantes, já que a integração em territórios distintos apresentam muitas dificuldades, conforme revelado nas atas de reunião e a ineficácia do INEMA em conseguir resolver tais problemas logísticos.

As RPGAs contemplam uma ou mais de uma bacia, conforme especificou o entrevistado. Atendendo ao que a Lei das Águas define, que a bacia é a unidade de planejamento, tem função de orientar a racionalidade do uso da água pelos usuários (PIRES DO RIO ; SALES, 2004), a bacia como espaço para o provisionamento futuro (BORSOI ; TORRES, 1997). Cada Estado tem a sua própria divisão.

Algumas considerações sobre essa Divisão Hídrica do Estado:

- a) Em alguns comitês de bacia, as RPGAs, anteriormente denominadas RAA, são diferentes. O que sugere que houve alteração da divisão de bacias hidrográficas na Bahia ou ocorreu algum erro na edição de decretos e/ou informações disponibilizadas pelo INEMA.
- b) Pondera que algumas RPGAs possuem uma quantidade variada de municípios que dividem a mesma bacia e, com isso, pode dificultar a definição

de locais para a realização das reuniões e como consequência os participantes terem problemas de deslocamentos, mesmo como os auxílios fornecidos pelo INEMA.

- c) Alguns municípios contemplam mais de uma RPGA e, dessa forma, os participantes terão de se dividir para comparecer às reuniões dos comitês. No caso dos representantes legais do município, por exemplo.
- d) Também não foi possível verificar se todas as áreas de bacia estão contempladas na divisão hídrica das RPGA, e muito menos os critérios que foram utilizados para essa divisão.

Em relação à situação hídrica, como não foi enviado o relatório com a situação das bacias, cabe citar o que foi relatado no relatório de autoavaliação do PROGESTÃO de 2015: “Há um conhecimento adequado das demandas e das disponibilidades hídricas sob domínio estadual (águas superficiais e subterrâneas) em todo território, por meio de estudos específicos ou planos de recursos hídricos”. Como são relatos bem genéricos e vagos, não é possível compreender nem mesmo se o Estado conhece a situação hídrica de suas bacias.

De forma complementar, e para que seja possível algumas inferências sobre essa situação, algumas denúncias foram reveladas na análise das atas e aqui classificadas em relação à dualidade de Uso e Poluição. Essas denúncias revelariam que os representantes estão se movimentando para indicar os problemas que são aparentes e que afetam as águas na bacia.

Quadro 30 - Sinalizações de assuntos outros nas atas de reuniões dos comitês de bacia

N.	USO	POLUIÇÃO
1	RETIRADA IRREGULAR DE ÁGUA	PROBLEMAS COM A EXPLORAÇÃO DE ANGICO E MINERAÇÃO
2	CRISE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	DEGRADAÇÃO DE NASCENTE
3	DESPERDÍCIO DE ÁGUA	POLUIÇÃO NA BACIA
4	ESTADO CRÍTICO DAS ÁGUAS NA BACIA	REFLORESTAMENTO
5	REVITALIZAÇÃO DAS ÁGUAS	LANÇAMENTOS DE ESGOTO
6		RETIRADA DE MATAS CILIARES
7		MATADOURO COMO FONTE DE POLUIÇÃO

Fonte: Elaboração própria com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

No quadro 30 foram organizadas as denúncias e/ou queixas por ordem da mais frequente a menos frequente, conforme leitura e apreciação das atas. É percebido que os temas de degradação ambiental, acentuado em alguns pontos pela atividade econômica da região, afetam a bacia e os seus representantes se utilizam do comitê para vocalizar as suas preocupações.

Cirilo (2008) já advertia que a utilização dos recursos naturais deve ser racional e responsável. Que a degradação pode afetar inclusive a atividade econômica, como a produtividade da agricultura e degradação dos ecossistemas. A falta dessa preservação pode afetar socialmente os moradores dessa região e, as ações do Estado deveriam ser no sentido da aplicação de medidas de regulação dessas atividades, já que o comitê está atuando como um fiscal, no sentido mais lato da palavra, denunciando tais agressões ao meio ambiente.

Castellano (2007) e Yassuda (1993) também ponderam que a crise hídrica e no meio ambiente é fruto desse modelo de exploração econômica vigente. E, no caso da Bahia, em regiões em que o Estado se faz ainda mais permissivo com esse tipo de prática, somente contribui para uma trajetória de agravar a crise hídrica, já sentida em outras regiões do país.

Alguns projetos são citados nas atas e que seriam provenientes de entidades terceiras e que aparecem sem a devida condição de analisar qualquer tipo de

contribuição do comitê para a execução desses projetos. Apareceriam sendo comunicados ou lembrados por alguns participantes. O que se pode concluir que não foram gerados dentro do comitê ou contaram com o apoio dos representantes para a sua elaboração. Projetos de limpeza das margens dos rios, a degradação das margens dos rios, projetos técnicos das barragens e o Projeto Aguadas. Esse último, seria um projeto do governo do Estado, e que, por INEMA (antigo INGÁ), teria por objetivo levar água à população do semiárido (SEAGRI, 2010).

Inclusive “Aguadas” significaria “pequenas obras com tecnologia simples para aproveitamento e armazenamento de água de chuva e de poços, de baixo custo e fácil de serem apropriadas e manejadas pelas comunidades, com pouquíssimo ou nenhum impacto ambiental” (SEAGRI, 2010).

Quadro 31 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização – geografia e território

COMPONENTES	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
Geografia e Território	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divisão administrativa das bacias hidrográficas na Bahia</li> </ul>	<p>O Estado apresenta 26 RPGAs e, desses, 14 possuem comitês de bacia criados. Para o INEMA uma divisão correta, pelo menos assim citado no relatório enviado a ANA. Contudo, não foram citados os critérios para a definição das RPGAs no Estado. Ainda, um dos entrevistados relatou por telefone, quando interpelado sobre os dados da situação hídrica, que a divisão hídrica será refeita, pois o haveria problemas com a divisão atual. Mas não foram revelados os motivos e como seria essa nova divisão.</p> <p>Conforme observado, a divisão apresenta alguns problemas de ter municípios contemplados em RPGAs diferentes e que prejudica a representação.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situação das bacias hidrográficas (balanço hídrico)</li> </ul>	<p>Não foi possível conhecer a situação das águas com mais profundidade, pois o relatório do INEMA não foi enviado. Porém, com os relatos de degradação citados por alguns participantes dos comitês e captuadas nas atas de reuniões é possível perceber que as bacias sofrem com problemas de poluição, degradação das nascentes e margens, degradação das matas ciliares e outros aspectos que sugerem a necessidade de que o modelo de gestão seja implementado como se deve e que recursos sejam destinados para a revitalização da bacia e institua racionalidade no uso da água.</p>

Fonte: Elaboração Própria (2016).

Em relação a situação dos recursos hídricos na Bahia, mesmo que seja conhecido o cenário em que o Estado não institucionalizou a cobrança pelo uso da água em nenhum comitê, conforme citado por Vitória, Cerqueira, Nunes e Fadul (2015), é importante compreender que ações e/ou medidas os agentes envolvidos na gestão das águas na Bahia estão tomando para melhorar tal quadro.

#### 5.4 CARACTERIZAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIA NO ESTADO DA BAHIA

A descrição dos Comitês de Bacia nesta seção da tese será feita com uma organização alfabética, não levando em consideração, nesse primeiro momento, a data de promulgação dos decretos de criação para organizá-los. Também se optou por apresentar os mapas das RPGAS:

##### CBH CONTAS

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Contas – CBHRC, foi criado pelo Decreto n. 11.245 de 17 de outubro de 2008, em que sua atuação é definida na II Região de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA), (BAHIA, 2008). Pondera-se que no decreto consta RPGA ou RAA (Região Administrativa de Água) II, e na página do INEMA consta a informação que também seria a RPGA VIII. Será considerado o que está disposto no decreto, pois seria a informação oficial.

Limites Geográficos: total de 55.483 km<sup>2</sup>, com as seguintes distribuições: Bacias hidrográficas do Rio Paraguaçu e do Recôncavo Sul, Bacias Hidrográficas do Rio Pardo e do Leste e com o estado de Minas Gerais e Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BAHIA, 2008).

Quadro 32 – Abrangência do comitê de acordo a VIII RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
Integram Totalmente esta RPGA – 46 Municípios:	Condeúba, Cordeiros, Piripá, Itacaré, Presidente Jânio Quadros, Guajeru, Malhada de Pedras, Itapitanga, Aurelino Leal, Abaíra, Manoel Vitorino, Ibirapitanga, Ubaitaba, Lagoa Real, Rio do Antônio, Ibiassucê, Caculé, Licínio de Almeida, Maetinga, Dom Basílio, Mirante, Caetanos, Bom Jesus da Serra, Boa Nova, Dário Meira, Jitaúna, Aiquara, Gongogi, Ubatã, Ibirataia, Ipiaú, Jussiape, Brumado, Aracatu, Tanhaçu, Caraíbas, Anagé, Jequié, Itagi, Itagibá, Poções, Iguai, Livramento de Nossa Senhora, Ituaçu, Contendas do Sincorá, Ibicuí.
Municípios com mais de 60% do território nesta RPGA – 10 Municípios:	Nova Canaã, Belo Campo, Tremedal, Mortugaba, Jacaraci, Barra da Estiva, Iramaia, Maracás, Rio de Contas, Lafayette Coutinho.
Municípios que têm entre 40 e 60% do seu território nesta RPGA – 8 Municípios	Coaraci, Planalto, Caetité, Paramirim, Piatã, Lajedo do Tabocal, Itiruçu, Marau.
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 12 Municípios:	Almadina, Uruçuca, Ilhéus, Itororó, Vitória da Conquista, Pindaí, Érico Cardoso, Mucugê, Ibicoara, Marcionílio Souza, Jaguaquara, Camamu.

Fonte: INEMA (2016).

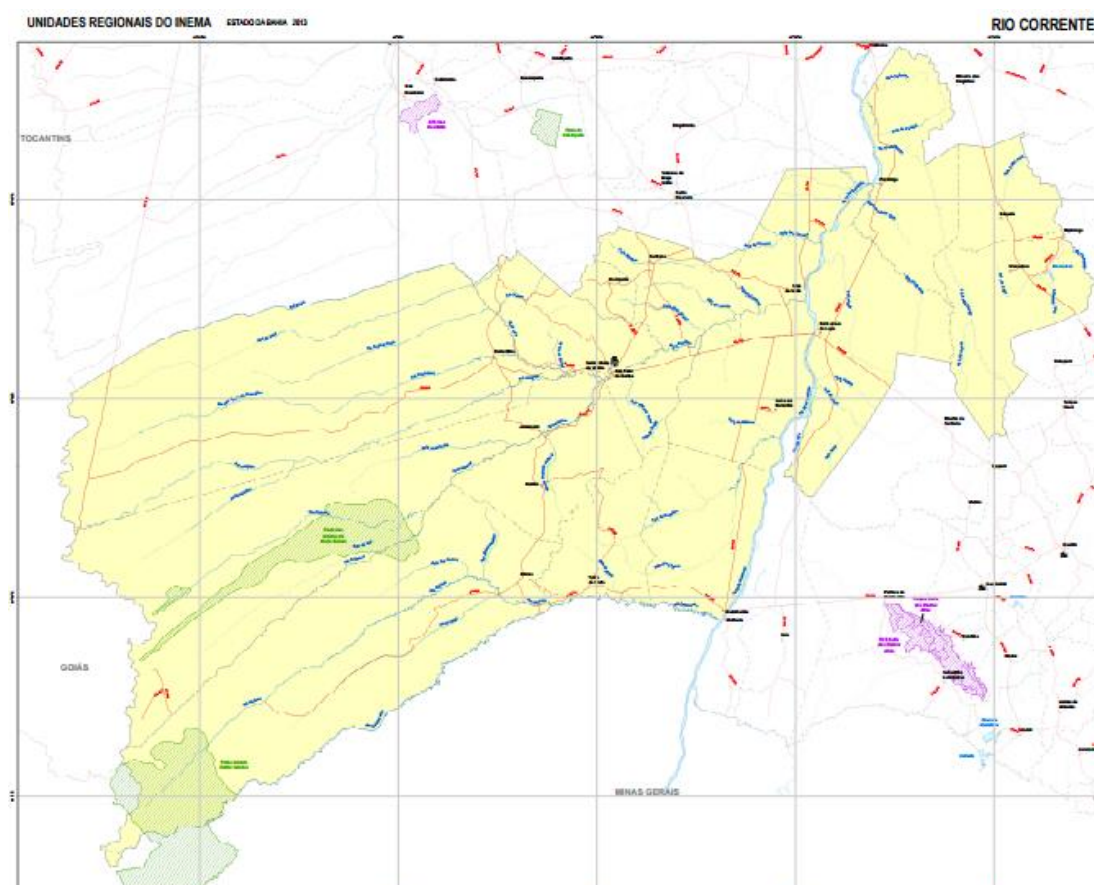


Quadro 33 – Abrangência do comitê de acordo a XXIV RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
Integram Totalmente esta RPGA – 4 Municípios	Jaborandi, S. Maria da Vitória, Correntina e Canápolis.
Municípios com mais de 60% do território nesta RPGA – 10 Municípios	Santana e Coribe, S. Félix do Coribe.
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 12 Municípios	Baianópolis, Serra do Ramalho, Cocos, São Desidério, Sítio do Mato e Bom Jesus da Lapa.

Fonte: INEMA (2016).

Figura 17 – Mapa da Rpga do Rio de Corrente



Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa XXIV RPGA são: Rio Corrente, Correntina, Formoso, do Meio, Arrojado, Guará, Mutum, dos Morinhos, das Éguas, Santo Antônio, Arrojadinho, Pratudão, Pratudinho, dos Angicos, das Cauans; os Riachos do Mato, Galho Grande, Baixão das Cordas, do Vau, da Onça, dos Três Galhos, Santana; os Córregos do Ribeirão, Barreiro; Veredãozinho, Veredão ou Ponta D'Água e Vereda do Bonito (INEMA, 2016).



## CBH FRADES, BURANHÉM E SANTO ANTÔNIO

O Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Frades, Buranhém e Santo Antônio - CBHFRABS, foi criado pelo Decreto n. 14.244 de 18 de dezembro de 2012, em que sua área de atuação é a própria bacia hidrográfica, (BAHIA, 2012). Limites Geográficos: total de 11.000 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na IV RPGA, com as seguintes distribuições: Bacia dos rios Santo Antônio, João de Tiba, Frades, Caraíva, Queimados e a porção estadual do Rio Buranhém (BAHIA, 2012).

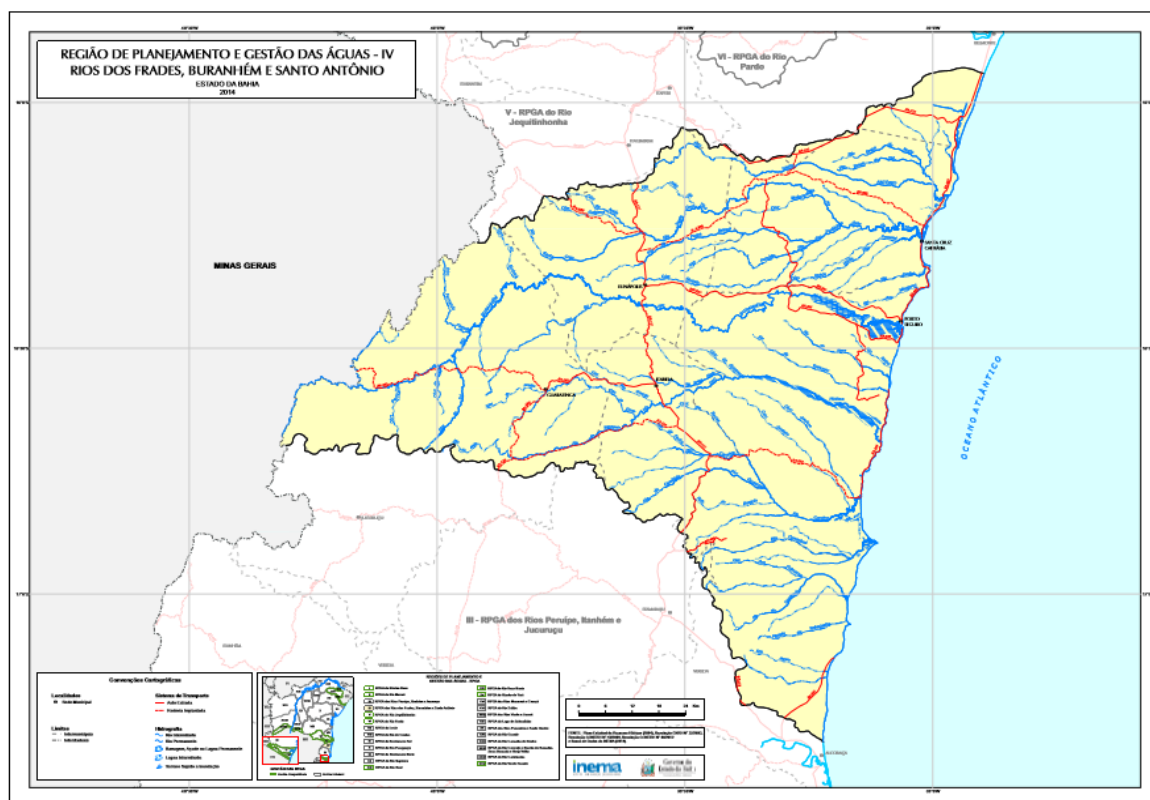
Quadro 34 – Abrangência do comitê de acordo a IV RPGA

<b>DIVISÃO</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
Integram Totalmente esta RPGA – 1 Município	Porto Seguro
Municípios com mais de 60% do território nesta RPGA – 10 Municípios	Eunápolis, Guaratinga, Itabela e Santa Cruz de Cabrália
Municípios que têm entre 40 e 60% do seu território nesta RPGA – 1 Município	Prado
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 12 Municípios	Belmonte, Itagimirim, Itamaraju, Itapebi

Fonte: INEMA (2016).

A população que abrange esse RPGA é de 196.761 habitantes, em um total de: 11 Municípios, organizados conforme o quadro 34, (INEMA, 2016):

Figura 18 – Mapa da Rpga dos Frades, Santo Antonio e Buranhém



Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa IV RPGA são: Santo Antônio, João de Tiba, Frades, Caraíva e Queimado (INEMA, 2016).

## CBH GRANDE

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande - CBHG foi criado pelo Decreto n. 11.246 de 17 de outubro de 2008, em que sua área de atuação é a própria bacia hidrográfica (BAHIA, 2008).

Limites Geográficos: total de 76.630 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na XXIII RPGA, com as seguintes distribuições: RGPA do Rio do Corrente e a RGPA da calha Média do Rio São Francisco (BAHIA, 2012).

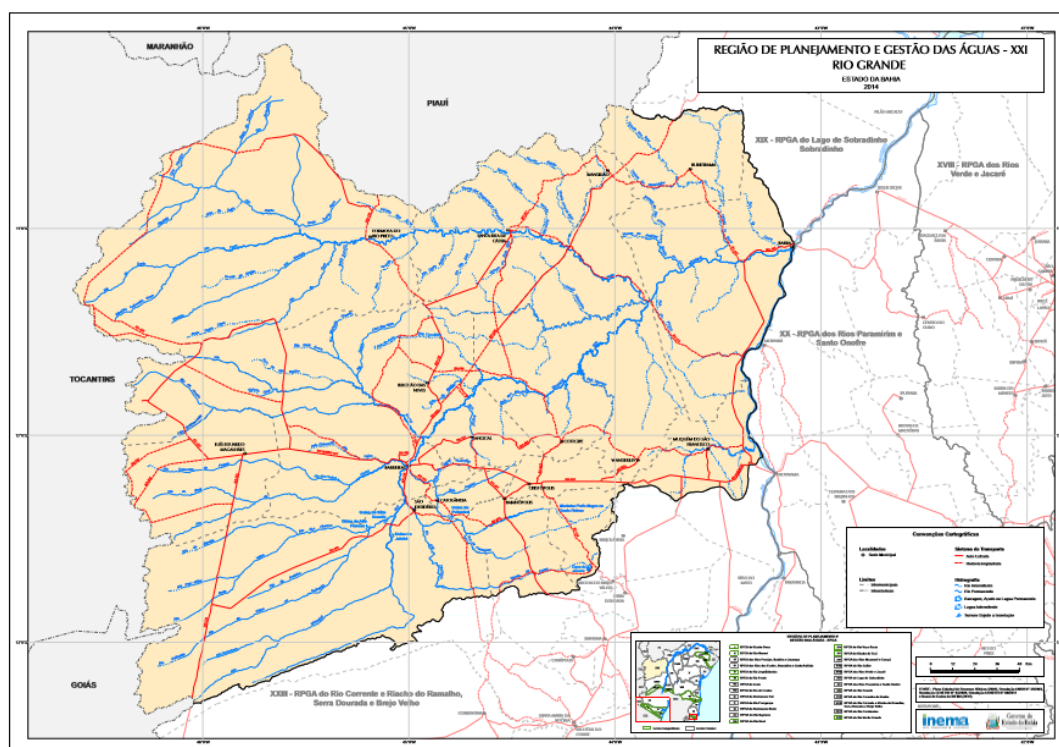
Quadro 35 – Abrangência do comitê de acordo a XXIII RPGA

Divisão	Municípios
Integram <b>Totalmente</b> esta RPGA – 11 Municípios	Luíz Eduardo Magalhães, Catolândia, Cristópolis, Cotegipe, Wanderley, Angical, Barreiras, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, Mansidão e Formosa do Rio Preto.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 4 Municípios	Baianópolis, São Desidério, Buritirama e Tabocas do Brejo Velh
Municípios que têm entre 40 e 60% do seu território nesta RPGA – 1 Município	Barr
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 1 Município	Muquém do São Francisc

Fonte: INEMA (2016).

A população que abrange esse RPGA é de 335.550 habitantes, em um total de 17 Municípios, organizados no quadro 35 (INEMA, 2016).

Figura 19 – Mapa da Rpga do Rio Grande



Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa XXIII RPGA são: sete sub-bacias: Rio Preto (rios Riachão, Sassafrás, Sapão e Ouro); Rio Branco (rios de Janeiro, Branco, Entrudo,

Balsas e Cachorros); Rio de Ondas (rios Pedras, Borá e Ondas); Rio de Fêmeas (rios Fêmeas, Mosquito, Roda Velha, Pratinha, Estiva, Triste e Feio); Alto Rio Grande (rios Fervedouro, Grande, Bravo e Porcos); Rio São Desidério e Rio Tamanduá ou Boa Sorte (INEMA, 2016).

## CBH ITAPICURU

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru - CBHI foi criado pelo Decreto n. 9.937 de 22 de março de 2006, em que sua área está inserida a Região Administrativa IV, (BAHIA, 2006).

Limites Geográficos: total de 38.664 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na XII RPGA, com as seguintes distribuições: Bacia Hidrográficas dos rios Real, Vaza-Barris, Curaça e Porção, Bacia Hidrográfica do Salitre, Bacia Hidrográficas do Rio Inhambupe e Jacuípe (BAHIA, 2006). A população que abrange esse RPGA é de 1,3 milhão habitantes, em um total de 55 Municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):

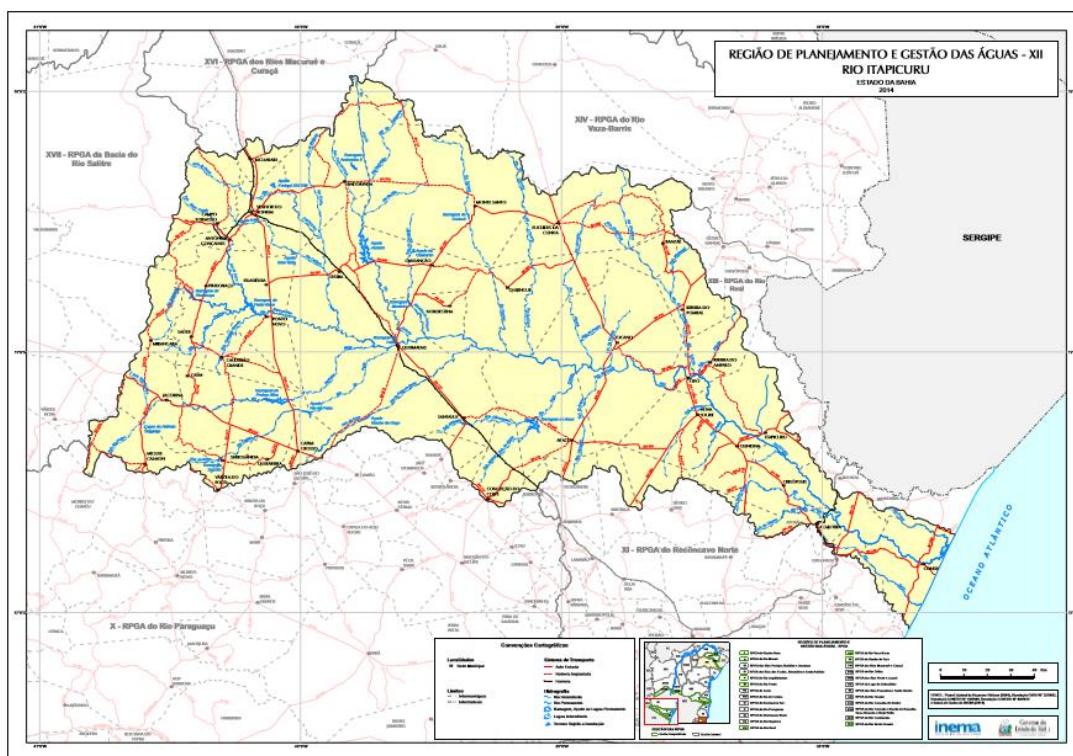
Quadro 36 – Abrangência do comitê de acordo a XII RPGA

Divisão	Municípios
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 20 Municípios	Crisópolis, Andorinha, Senhor do Bonfim, Antônio Gonçalves, Filadélfia, Quijingue, Tucano, Olindina, Queimadas, Caém, Ponto Novo, Cansanção, Nordestina Itiúba, Pindobaçu, Capim Grosso, Araci, Saúde, Cipó, Nova Soure.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 12 Municípios	Conde, Acajutiba, Santa Luz, Quixabeira, Jacobina, Euclides da Cunha, Monte Santo, Ribeira do Pombal, Ribeira do Amparo, Itapicuru, Rio Real, Banza.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 9 Municípios	Sátiro Dias, Teofilândia, Conceição do Coité, Retirolândia, Valente, Serrolândia, Várzea do Poço, Miguel Calmon, Barrocas.
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 14 Municípios	Esplanada, Aporá, Inahambupe, Biritinga, São José do Jacuípe, Mirangaba, Campo Formoso, Jaguarari, Uauá, Novo Triunfo, Cícero Dantas, Heliópolis, Jandaíra, Morro do Chapéu.

Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa XII RPGA são: Açú, Itapicuru-Mirim, Rio do Peixe e Jacurici (INEMA, 2016).

Figura 20 – Mapa da Rpga do Rio Itapicuru



Fonte: INEMA (2016).

## CBH LESTE

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Leste CBHL foi criado pelo Decreto n. 9.935 de 22 de março de 2006, em que sua área de atuação nas respectivas bacias hidrográficas do seu território, (BAHIA, 2006). Limites Geográficos: total de 9.507 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na VII RPGA, com as seguintes distribuições: Bacias Hidrográficas do Rio de Contas, Bacia Hidrográfica do Rio Pardo (BAHIA, 2006). A população que abrange esse RPGA é de 682.652 habitantes, em um total de 24 Municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):

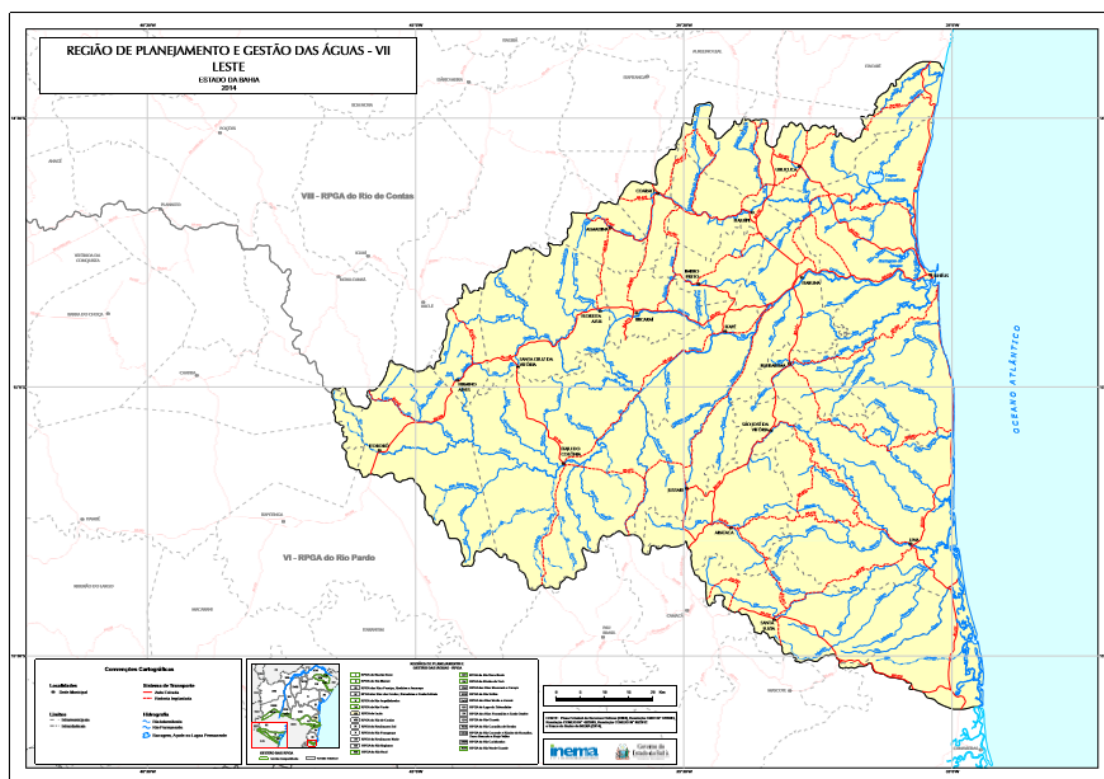
Quadro 37 – Abrangência do comitê de acordo a VII RPGA

Divisão	Municípios
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 14 Municípios	Una, Santa Cruz da Vitória, Barro Preto, Buerarema, Jussari, São José da Vitória, Arataca, Itapé, Ibicaraí, Itajuípe, Itabuna, Floresta Azul, Itaju do Colônia e Firmino Alves.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 5 Municípios	Almadina, Uruçuca, Ilhéus, Itororó e Santa Luzia.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 1 Município	Coaraci.
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 4 Municípios	Caatiba, Itambé, Itapetinga e Canavieiras.

Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa VII RPGA são: Cachoeira, Almada, Colônia, Santana, Una e Rio Doce (INEMA, 2016).

Figura 21 – Mapa da Rpga do Leste



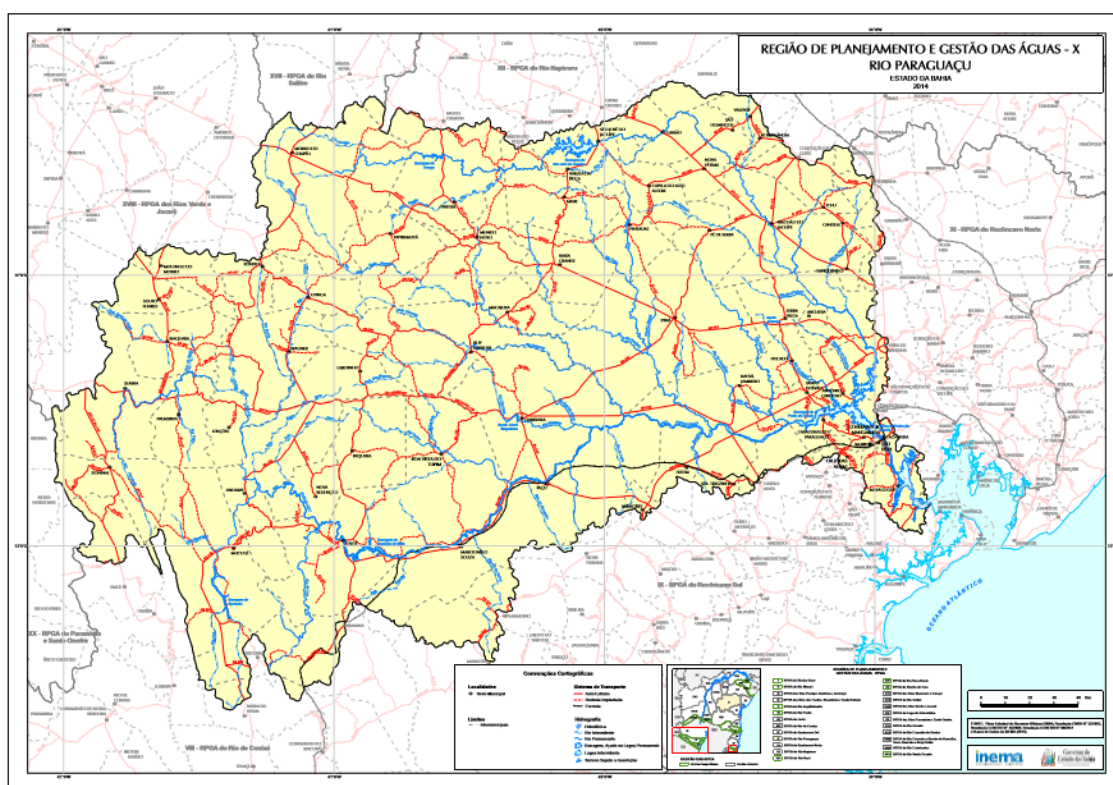
Fonte: INEMA (2016).

## CBH PARAGUAÇU

O comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu - CBHP foi criado pelo Decreto n. 9.938 de 22 de março de 2006, em que sua área de atuação a sua respectiva bacia hidrográfica (BAHIA, 2006).

Limites Geográficos: total de 54.887 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na X RPGA, com as seguintes distribuições: Bacias Hidrográficas do Rio Itapicuru, Bacia Hidrográfica do Rio de Contas e do Recôncavo Sul, Bacia do Rio São Francisco e Bacias do Rio Inhambupe e Recôncavo Norte (BAHIA, 2006).

Figura 22 – Mapa da RPGA do Rio Paraguaçu



Fonte: INEMA (2016).

A população que abrange esse RPGA é de 1.657.254 habitantes, em um total de: 86 Municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):

Quadro 38 – Abrangência do comitê de acordo a X RPGA

<b>Divisão</b>	<b>Municípios</b>
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 40 Municípios	São Félix, Iraquara, Boa Vista do Tupim, Palmeiras, Lençóis, Wagner, Ruy Barbosa, Várzea da Roça, Macajuba, Anguera, Ibiquera, São Domingos, Itaberaba, Ipirá, Rafael Jambeiro, Cabaceiras do Paraguaçu, Governador Mangabeira, Piritiba, Tapiramutá, Baixa Grande, Pintadas, Mairi, Serra Preta, Tanquinho, Utinga, Muritiba, Mundo Novo, Gavião, Riachão do Jacuípe, Capela do Alto Alegre, Pé de Serra, Nova Fátima, Candeal, Antônio Cardoso, Santo Estevão, Ipecaetá, Ichu, Itaetê, Andaraí, Nova Redenção.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 14 Municípios	Maragogipe, Cruz das Almas, Santa Terezinha, Itatim, Iaçú, Marcionílio Souza, Ibicoara, Mucugê, Mulungu do Morro, Bonito, São José do Jacuípe, Feira de Santana, Piatã, Boninal.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 14 Municípios	Castro Alves, Seabra, Souto Soares, Morro do Chapéu, Miguel Calmon, Várzea do Poço, Valente, Retirolândia, Conceição do Coité, São Gonçalo dos Campos, Conceição da Feira, Cachoeira, Barrocas, Piatã.
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 18 Municípios	Jaguaripe, Salinas das Margaridas, Saubara, Sapeçu, Milagres, Nova Itarana, Planaltino, Maracás, Iramaia, Barra da Estiva, Barro Alto, Serrolândia, Quixabeira, Serrinha, Lamarão, Santa Bárbara, Santa Luz, Nazaré.

Fonte: INEMA (2016).

## CBH PARAMIRIM E SANTO ONOFRE

Em relação à criação do deste comitê de bacia, não foi encontrado o decreto que o criou, mas a Resolução do COERH nº 66 de 25 de março de 2010, cuja área está inserida na Região de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA) XX (BAHIA, 2010).

Limites Geográficos: total de 21.952 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na XX RPGA, com as seguintes distribuições: Rios de Contas, Rio Carnaíba, Riachos da Serra Dourada e do Brejo Velho e Lago do Sobradinho (INEMA, 2016).

A população que abrange esse RPGA é de 235.721 habitantes, em um total de 27 municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):



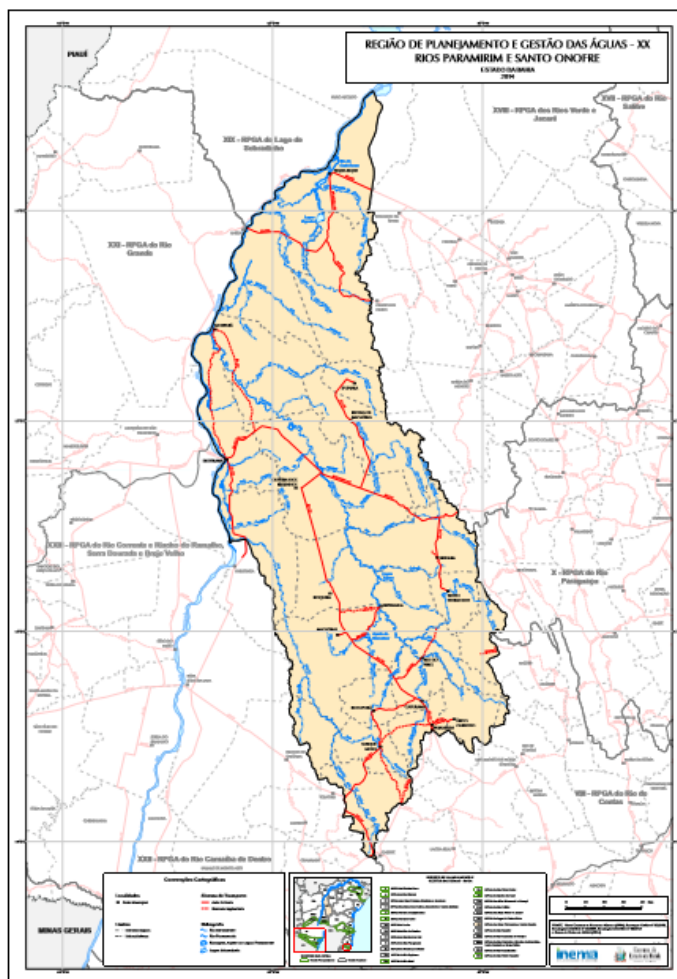
Quadro 39 – Abrangência do comitê de acordo a XX RPGA

Divisão	Municípios
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 10 Municípios	Boquira, Botuporã, Caturama, Ibipitanga, Ibitiara, Macaúbas, Morpará, Novo Horizonte, Oliveira dos Brejinhos, Rio do Pires, Tanque Novo.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 5 Municípios	Brotas de Macaúbas, Érico Cardoso, Gentio do Ouro, Ibotirama, Xique-Xique.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 3 Municípios	Ipupiara, Paramirim, Paratinga.
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 8 Municípios	Abaíra, Boninal, Caetitê, Igaporã, Piatã, Riacho de Santana, Rio de Contas, Seabra.

Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa XX RPGA são: Paramirim e Santo Onofre (INEMA, 2016).

Figura 23 – Mapa RPGA do Rio Paramirim e Santo Onofre



Fonte: INEMA (2016).

## CBH PERUÍPE, ITANHÉM E JUCURUÇU

Em relação à criação do deste comitê de bacia, não foi encontrado o decreto que o criou, mas a Resolução do COERH nº 63 de 26 de novembro de 2009, cuja área está inserida na RPGAIV (BAHIA, 2009). Limites Geográficos: total de 16.161 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na RPGA III, com as seguintes distribuições: Bacia Hidrográfica do Rio Jucuruçu, Itanhém e Peruípe (INEMA, 2016). A população que abrange esse RPGA é de 381.983 habitantes, em um total de: 15 Municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):

Quadro 40 – Abrangência do comitê de acordo a IV RPGA

<b>Divisão</b>	<b>Municípios</b>
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 8 Municípios	Alcobaça, Caravelas, Ibirapoã, Itanhém, Lajedão, Medeiros Neto, Teixeira de Freitas e Vereda.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 3 Municípios	Itamaraju, Jucuruçu, Nova Viçosa.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 1 Município	Prado.
Municípios que têm <b>menos de 40%</b> do território nesta RPGA – 3 Municípios	Guaratinga, Itabela e Mucuri.

Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa RPGA III são: Peruípe, Itanhém e Jucuruçu (INEMA, 2016).

Figura 24 – Mapa da Rpga do Rio Peruípe, Itanhém e Jucuruçu



Fonte: INEMA (2016).

## CBH RECÔNCAVO NORTE E INHAMBUPE

O Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte – CBHRN, foi criado pelo Decreto n. 9.936 de 14 de fevereiro de 2006, em que sua área de atuação as suas respectivas bacias hidrográficas (BAHIA, 2006).

Limites Geográficos: total de 18.015 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na XI RPGA, com as seguintes distribuições: Bacia Hidrográfica do Rio Inhambupe, Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu e Bacia Hidrográfica do Recôncavo Sul e a Baía de Todos os Santos (BAHIA, 2006).

A população que abrange esse RPGA é de 3.742.632 habitantes, em um total de: 46 Municípios, organizados da seguinte forma (INEMA, 2016):

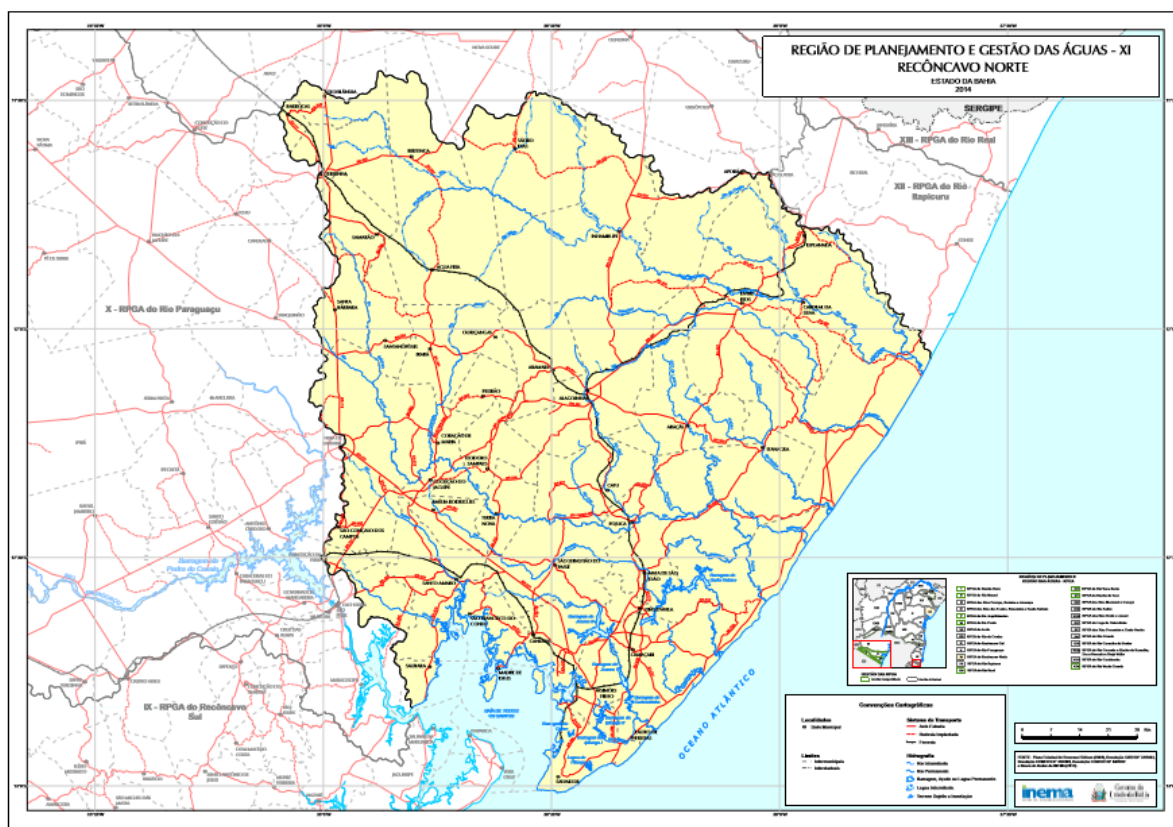
Quadro 41 – Abrangência do comitê de acordo a XI RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
<b>Integram Totalmente</b> esta RPGA – 29 Municípios	Madre de Deus, Entre Rios, Mata de São João, Camaçari, Simões Filho, Candeias, Lauro de Freitas, Santo Amaro, Coração de Maria, Conceição do Jacuípe, Teodoro Sampaio, Terra Nova, Água Fria, Irará, Cardeal da Silva, Alagoinhas, Aramari, Pedrão, Catu, Amélia Rodrigues, Itanagra, Santanópolis, Ouriçangas, Pojuca, Araçás, Dias D'ávila, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde, Salvador.
Municípios com mais de 60% do território nesta RPGA – 7 Municípios	Saubara, Santa Bárbara, Lamarão, Serrinha, Biritinga, Inhambupe, Esplanada.
Municípios que têm entre 40 e 60% do seu território nesta RPGA – 6 Municípios	Cachoeira, Conceição da Feira, São Gonçalo dos Campos, Sátiro Dias, Teofilândia, Aporá.
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 4 Municípios	Feira de Santana, Barrocas, Acajutiba, Conde.

Fonte: INEMA (2016).

Os rios que fazem parte dessa XI RPGA são: Rio Subaúma, Rio Catu, Rio Sauípe, Rio Pojuca, Rio Jacuípe, Rio Joanes, Rio Subaé, Rio Açú, e dos Rios secundários da Baía de Todos os Santos BTS e do Rio Inhambupe (INEMA, 2016).

Figura 25 – Mapa da Rpga do Recôncavo Norte e Inhambupe



Fonte: INEMA (2016).

## CBH RECÔNCAVO SUL

Em relação à criação do deste comitê de bacia, não foi encontrado o decreto que o criou, mas a Resolução do CONERH nº 65 de 26 de novembro de 2009, cuja área está inserida na RPGA IV (BAHIA, 2009).

Limites Geográficos: total de 16.990 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na IX RPGA. Registra-se uma divergência sobre a qual RPGA pertence, pois o decreto sinaliza a IV e no site do INEMA IX. Pode ser um erro de digitação.

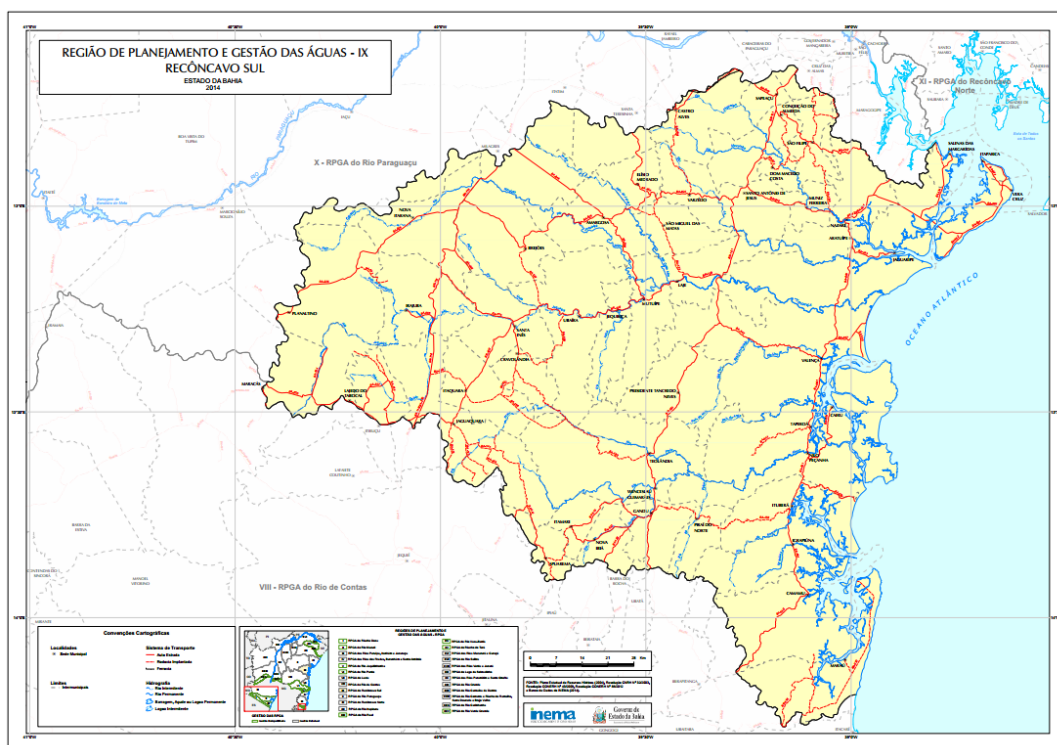
Quadro 42 – Abrangência do comitê de acordo a IX RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
Integram Totalmente esta RPGA – 32 Municípios	Amargosa, Aratuípe, Brejões, Cairu, Conceição do Almeida, Cravolândia, Dom Macedo Costa, Elísio Medrado, Gandu, Irajuba, Itamari, Ituberá, Jaguaripe, Jiquiriçá, Laje, Muniz Ferreira, Mutuípe, Nilo Peçanha, Nova Ibiá, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Santa Inês, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Miguel das Matas, Teolândia, Ubaíra, Ubatã, Valença, Varzedo, Vera Cruz e Wenceslau Guimarães.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 13 Municípios	Apuarema, Camamu, Igrapiúna, Itiruçu, Jaguaquara, Maraú, Milagres, Nazaré, Nova Itarana, Planaltino, Salinas da Margarida, Sapeaçu.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 2 Municípios	Castro Alves, Lajedo do Tabocal.
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 9 Municípios	Barra do Rocha, Cruz das Almas, Iaçú, Ibirapitanga, Ibirataia, Itaparica, Itaquara, Itatim, Lafaiete Coutinho, Maracás, Maragogipe, Santa Teresinha, Taperoá,

Fonte: INEMA (2016).

A população que abrange esse RPGA é de 906.292 habitantes, em um total de 56 Municípios, conforme disposto no **Quadro N.42** (INEMA, 2016):

Figura 26 – Mapa da Rpga do Recôncavo Sul



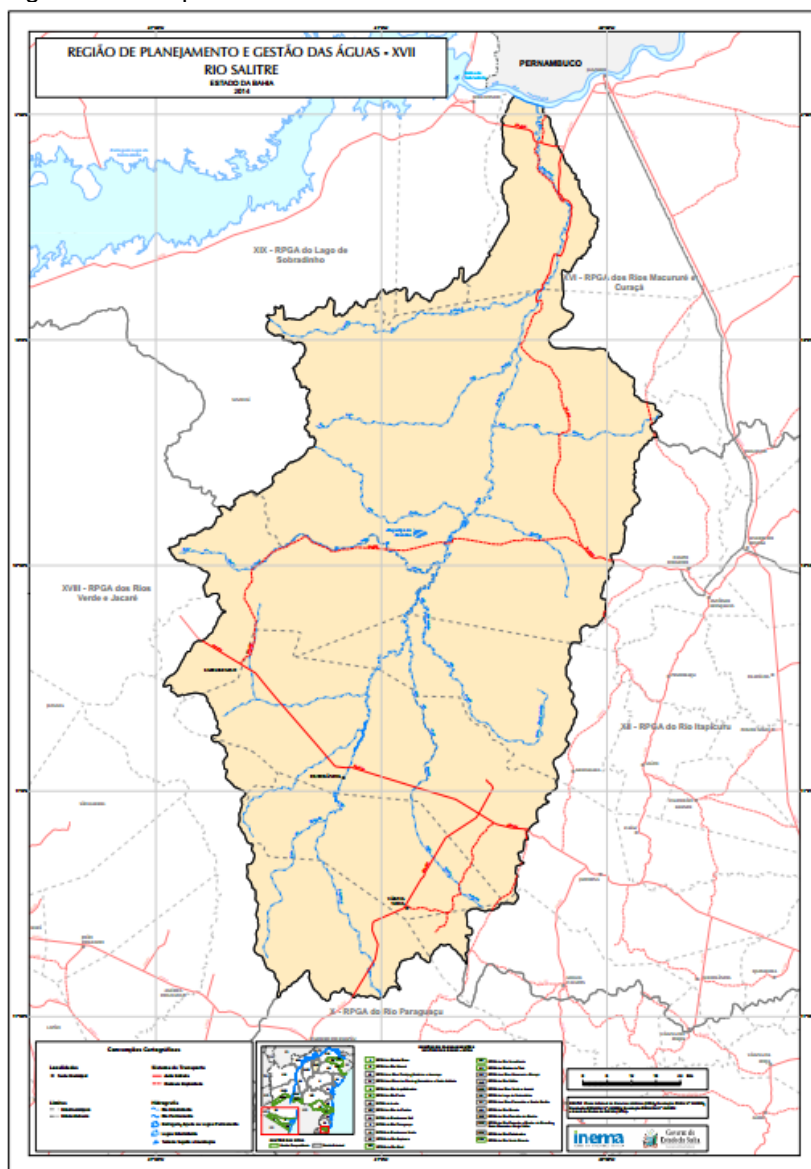
Fonte: INEMA (2016).

A RPGA do Recôncavo Sul é composta por seis rios estaduais: Jaguaripe, da Dona, Jequiariçá, Una, do Engenho e Preto das Almas, além de outros rios menores (BAHIA, 2009).

## CBH SALITRE

O comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Salitre - CBHS foi criado pelo Decreto n. 10.197 de 27 de dezembro de 2006, faz parte da Bacia do Rio São Francisco, na porção Norte do Estado da Bahia (BAHIA, 2016).

Figura 27 – Mapa da RPGA do Salitre



Fonte: INEMA (2016).

Limites Geográficos: total de 14.136 km<sup>2</sup>, com a abrangência definida na XVII RPGA.

Quadro 43 – Abrangência do comitê de acordo a XVIII RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
Integram Totalmente esta RPGA – 1 Município	Várzea Nova.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 4 Municípios	Ourolândia, Campo Formoso, Mirangaba e Umburanas.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 0 Municípios	
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 4 Municípios	Jacobina, Juazeiro, Miguel Calmon, Morro do Chapéu.

Fonte: INEMA (2016).

A população que abrange esse RPGA é de 96.951 habitantes, em um total de 9 municípios, conforme disposto no quadro 43 (INEMA, 2016).

### CBH SOBRADINHO

O Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Baianos do Entorno do Lago do Sobradinho – CBHLS, foi criado pelo Decreto n. 11.247 de 17 de outubro de 2008, com sua área de atuação definida na própria bacia hidrográfica (BAHIA, 2008).

Limites Geográficos: total de 37.339 km<sup>2</sup>, com as seguintes distribuições: ao Norte e a Oeste, com o Estado do Piauí; ao Sul, com a RPGA da Bacia do Rio Grande, a RPGA da Bacia da Calha do Médio São Francisco na Bahia, e a RPGA da Bacia dos rios Verde e Jacaré e a Leste, com a RPGA do Rio Salitre e o Estado de Pernambuco (BAHIA, 2016).





## CBH VERDE-JACARÉ

O Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Verde e Jacaré - CBHVJ, foi criado pelo Decreto n. 9.939 de 22 de março de 2006, com sua área de atuação definida nas bacias hidrográficas de sua abrangência (BAHIA, 2006).

Limites Geográficos: total de 33.000 km<sup>2</sup>, ao Norte, o Lago de Sobradinho; ao Sul, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu; ao Oeste, as Bacias Hidrográficas dos Rios Paramirim, Santo Onofre e Carnaíba de Dentro; e ao Leste, a Bacia Hidrográfica do Sub-Médio São Francisco (BAHIA, 2006).



Quadro 45 – Abrangência do comitê de acordo a XVIII RPGA

DIVISÃO	MUNICÍPIOS
Integram Totalmente esta RPGA – 14 Municípios	Jussara, Central, São Gabriel, Pres. Dutra, Irecê, Uibaí, João Dourado, Lapão, Cafarnaum, Barra do Mendes, Ibipeba, Canarana, América Dourada e Ibititá.
Municípios com mais de <b>60%</b> do território nesta RPGA – 2 Municípios	Itaguaçu da Bahia, Barro Alto.
Municípios que têm entre <b>40 e 60%</b> do seu território nesta RPGA – 4 Municípios	Sento Sé, Souto Soares, Seabra, Ipupiara.
Municípios que têm menos de 40% do território nesta RPGA – 4 Municípios	Ourolândia, Bonito, Gentio do Ouro, Brotas de Macaúbas, Xique-Xique, Umburanas, Mulungu do Morro, Morro do Chapéu, Ibitiara.

Fonte: INEMA (2016).

Com uma população de 349.628 habitantes e com 29 municípios, conforme disposto no quadro 45.

*Os principais rios desse RPGA são: Rio Verde, Riacho do Santo Eusébio, Riacho Lagoinha, Rio Guariba, Rio Jacaré, Riacho do Mari, Riacho do Meio, Riacho das Pedras e Riacho Brejo das Minas (INEMA, 2016).*

#### **5.4.1 Dimensão da compreensão da atuação dos comitês de bacia no Estado da Bahia**

Em relação à frequência das atas de reuniões, não é possível concluir se há uma regularidade nos encontros e/ou reuniões ou se apenas seria uma questão de gerenciamento dos documentos pelo INEMA.

E, ainda, em um dos comitês o protocolo tinha a mesma data de recebimento do INEMA e, por conta disso, pode-se entender que o processo de envio das atas de reuniões não obedece a uma regularidade. Porém, salienta-se que o INEMA vem atuando com uma agência executiva ou agência de bacia dos comitês do estado, semelhante a ANA, conforme a mesma disposição da qual a ANA passou a ter na Política Nacional (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013), era necessário uma maior disposição em gerenciamento adequadamente as documentações e deliberações proveniente dos comitês, ainda que os representantes do órgão participam dessas reuniões.

Já sobre a regularidade das reuniões, dependerá de cada comitê de bacia e o que está disposto no regimento interno dessas esferas, já que a lei federal e estadual não exige uma quantidade mínima de reuniões e os assuntos dependerão do grupo. Ressalta-se as ponderações de Machado (2003), de que os comitês precisam ter uma regularidade no funcionamento para diminuir as probabilidades de cooptação por agentes econômicos externos e/ou representantes de usuários que possuem maior valor econômico em relação aos demais.

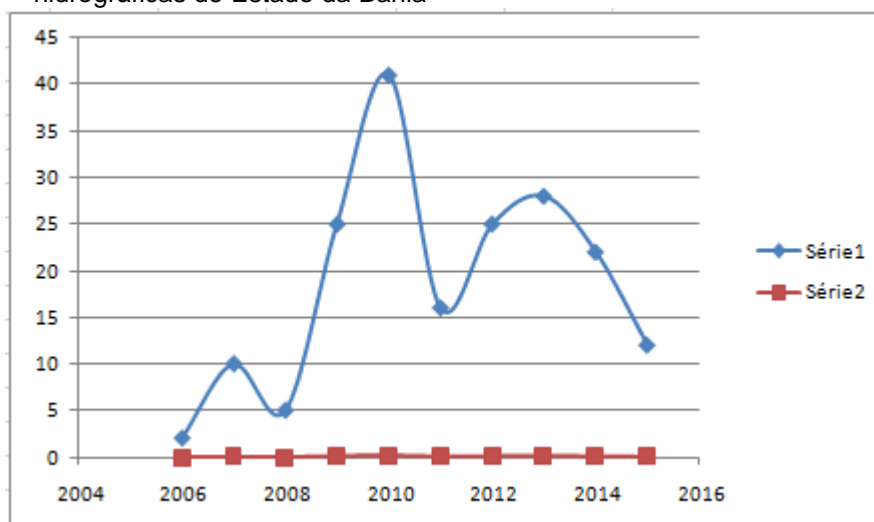
Tabela 1 - Mapeamento das atas de reuniões dos comitês de bacias hidrográficas na Bahia

	Comitê	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
1	Contas				3	2		3		5	3	16
2	Corrente				1		3	2	2	1		9
3	Frades, Burarém e Santo Antônio					1		1				2
4	Grande				4	5	4	2	3	3	1	22
5	Itapicuru		3	2				1		4		10
6	Leste					7	2	1	1	1		12
7	Paraguaçu				7	1			1	1	3	13
8	Paramirim e Santo Onofre					2		3	5	3	3	16
9	Peruípe, Itanhém e Jucuruçu		2		2	12	4	2	6			28
10	Recôncavo norte e Inhambupe				1	6	3	2	4			16
11	Recôncavo Sul					1		5	4	3	1	14
12	Salitre		5	3	1	1						10
13	Sobradinho				2	1		1		1	1	6
14	Verde-jacaré	2			4	2		2	2			12
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>186</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Um fator ainda a ser verificado nesse mapeamento é que, dos comitês criados em 2006 (Itapicuru, Leste, Paraguaçu, Recôncavo Norte e Inhambupe, Salitre), apenas o comitê do Verde-Jacaré possui armazenado no site do INEMA atas do ano de fundação.

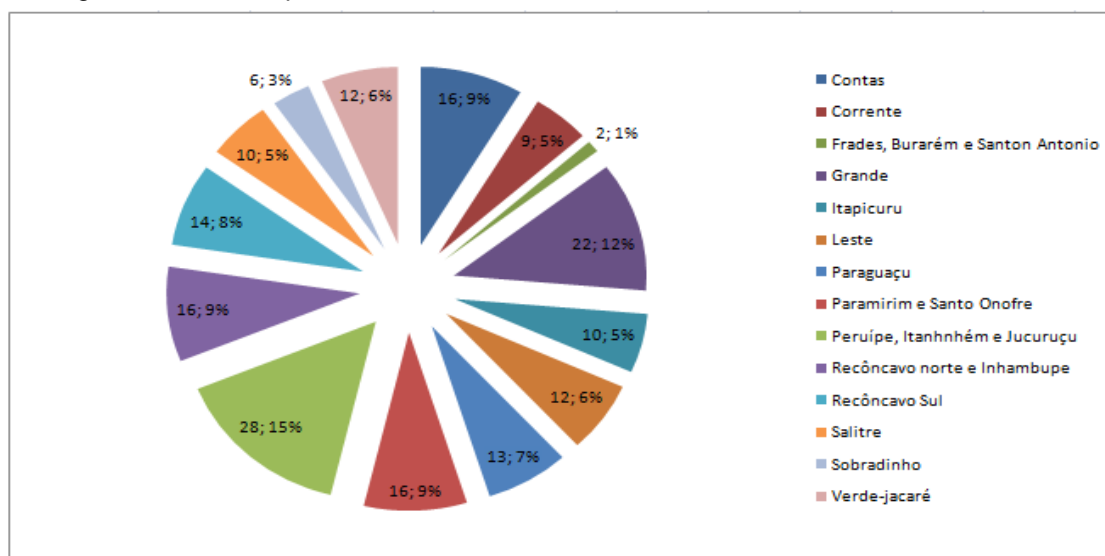
Figura 30 - Conjuntura da frequência das reuniões dos comitês de bacias hidrográficas do Estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

A criação tardia, na terceira geração, por exemplo, não revela que a quantidade de reuniões seja relativamente baixa. Pois, se for levado em consideração esse mapeamento, os três comitês criados por último (Paramirim e Santo Onofre, Peruípe, Itanhnhém e Jucuruçu e Recôncavo Sul) respondem por 16,9%, 15% e 14% respectivamente nos percentuais de atas analisadas. Inclusive o comitê de Peruípe, Itanhnhém e Jucuruçu tem o maior número de atas analisadas, com 28 atas de reunião.

Figura 31 - Divisão percentual das atas dos comitês de bacia do Estado da Bahia 2006 - 2015



Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

O ano de 2010 com 22%, 2013 com 15% e 2012 com 13% são os anos que concentram a maior quantidade de atas de reuniões disponíveis no site. Como não é um ponto de observação e análise, por não ter acesso aos critérios da gestão dos documentos, trata-se de uma informação pontual.

Tabela 2 - Assuntos discutidos nos comitês da 1ª geração, por ano 2006-2010

ASSUNTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Promover a participação dos representantes do Poder Público.				4	1						5
Estabelecer os procedimentos de elaboração, implementação e revisão do Plano de Bacia Hidrográfica.			5	1	3		1	1	5	4	20
Acompanhar a elaboração e aprovar o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e suas alterações.						1	2	3		1	7
Outros (Eleição e Posse da Diretoria, Definição de Calendário de reuniões, Discussão e/ou revisão do regimento interno do comitê, Criação de Comitês técnicos, informações gerais etc.).	2	3	11	21	8	1			2	1	49
O enquadramento dos corpos d'água em classes.			2	2							4
OUTROS	2	8	5	13	17	5	5	9	2	7	73
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>158</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

A maturidade dos assuntos discutidos dependerá da capacidade do comitê em estabelecer uma participação intensa e proativa, ainda mais com uma situação de tensão e problemática de estabelecer variáveis interesses que cercam a participação social no comitê de bacia (FLORES; MISOCZKY, 2008), ainda mais que a falta de mecanismos de gestão instituídos dificulta ainda mais essa participação (ABERS; JORGE, 2005).

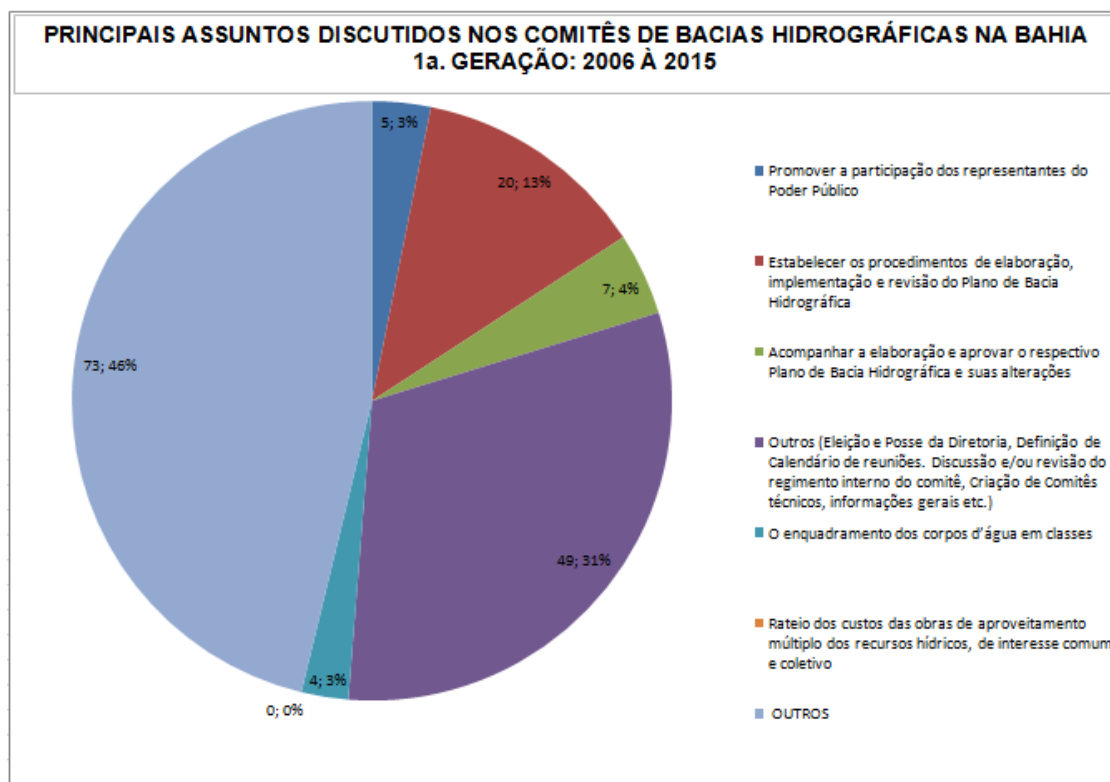
Pondera-se que os assuntos em relação aos Planos de Bacia têm relativa frequência nessa primeira geração de comitês de bacia no Estado da Bahia, pois 5 dos 9

planos em andamento estão concentrados nessa geração. Apenas Salitre ainda não estabeleceu a elaboração do plano.

Apesar de se observar que nas atas do comitê verifica-se que alguns pontos sobre os planos de bacia são citados em algumas das discussões: como a possibilidade de convênios com a UNEB, UNIVASF ou UFBA, apresentação do PLANGIS - Plano de gerenciamento integrado do Salitre, com o objetivo de explicar o conceito de plano de bacia, discussões sobre o TDR – Termo de Referência de um Plano de Bacia e a discussão de ausência de Câmaras Técnicas como um fator complicador para a elaboração e encaminhamentos da elaboração dos planos de bacia.

Reitera a argumentação de Moreira (2001), que destaca o enquadramento dos corpos de água e o Plano de Recursos Hídricos e, conseqüentemente, o Plano de Bacia, como a base para a definição da outorga e cobrança do uso da água e a sua ausência, reflete o quanto o Estado da Bahia ainda precisa avançar na implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos no Estado.

Figura 32 - Assuntos em destaque nas discussões dos comitês de bacia no Estado da Bahia 1ª. geração



Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).



Os aspectos administrativos aparecem ainda como um item que permeia boa parte das discussões dos comitês de bacia. É claro que as mudanças na gestão/alternâncias da direção do comitê fazem com que esses assuntos retomem à pauta das reuniões. Além disso, as discussões iniciais dos comitês estão relacionados a questões internas, como a definição do regimento interno, por exemplo.

Palestra/formações e capacitações são verificadas e citadas em algumas atas de reunião. Formações como: importância do comitê de bacia, atribuições de um comitê de bacia, conceito de planos de bacia e outros. Aspectos que são introdutórios, informativos e pedagógicos para alguns membros de comitê e para atuação nessas esferas de discussão.

Tais formações, necessárias para a efetiva participação, são citadas por Dagnino (2002b) como também um fator de fragilidade nesse processo. Já que os membros podem buscar formações externas, que não é possível verificar, de forma contundente, se os participantes vão buscar formações técnicas além do âmbito dos comitês de bacia. Pois são citadas outras formações realizadas em comitês de bacia e que os participantes poderiam participar. A busca por essa qualificação pode demandar tempo dos participantes e eles podem se afastar dos seus objetivos locais, na visão de Dagnino (2002b).

Com as trocas de membros, com as eleições que ocorrem, a rotatividade também pode ser um problema na visão da autora. Já que, às vezes, quando o representante amalha determinado conhecimento técnico e pode ser trocado nesse processo ou até mesmo desistir da participação, que pode ocorrer, leva o conhecimento técnico e a experiência e, com isso, os novos devem retomar a qualificação (DAGNINO, 2002b).

Outro ponto é o fato de que a incapacidade técnica pode levar a uma relação desigual entre as partes no comitê de bacia e os técnicos do poder público e os usuários como maior domínio técnico poderão sobressair nas discussões (DAGNINO, 2002b). Além disso, observa-se que a maioria das capacitações é feita pelos funcionários e/ou técnicos do INEMA é realizada pelo poder público. O que aumentaria ainda mais a possibilidade de manipulação nessa formação.

Em relação à segunda geração da criação dos comitês de Bacia (Contas, Corrente, Grande e Sobradinho), não se observa modificações significativas em relação aos assuntos discutidos nas reuniões.

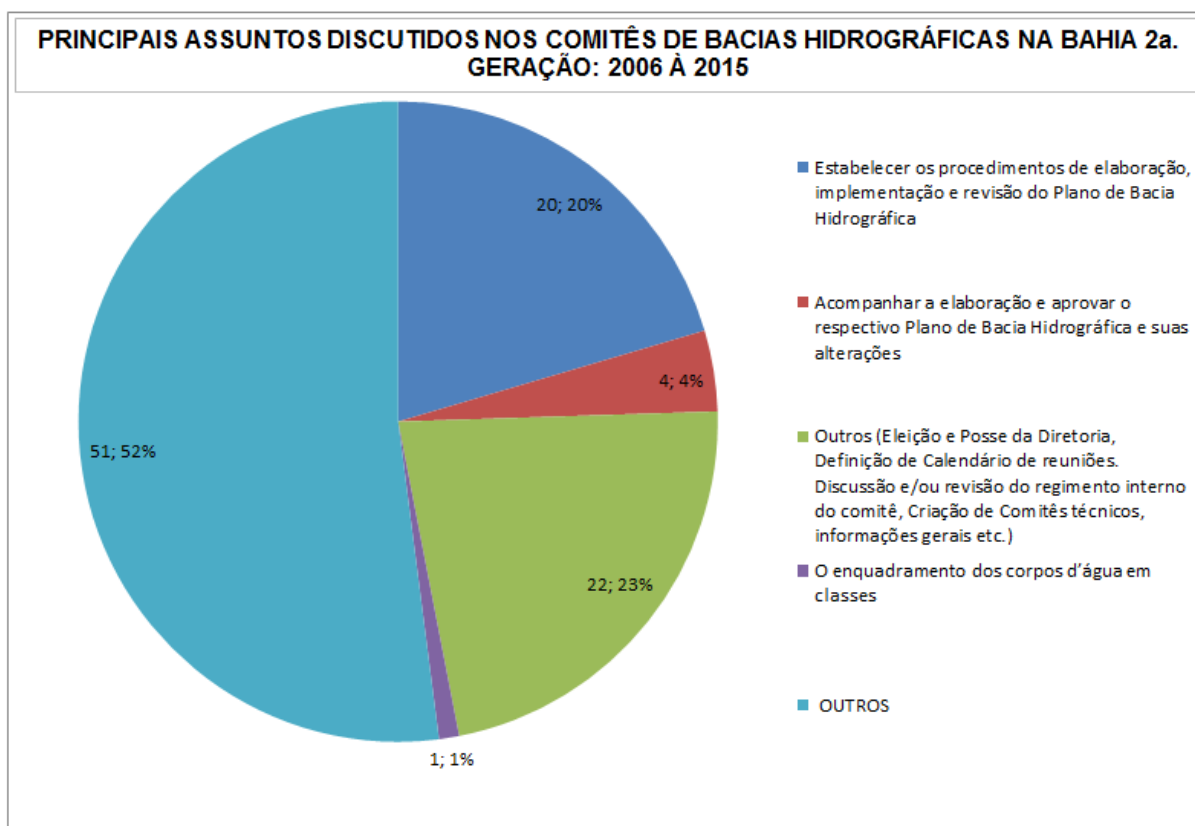
Tabela 3 - Assuntos discutidos nos comitês por ano 2006-2010 da 2ª. geração de criação dos comitês de bacia na Bahia

<b>Assuntos</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Estabelecer os procedimentos de elaboração, implementação e revisão do Plano de Bacia Hidrográfica.					1	1	2	5	8	3	20
Acompanhar a elaboração e aprovar o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e suas alterações					1		2	1			4
Outros (Eleição e Posse da Diretoria, Definição de Calendário de reuniões. Discussão e/ou revisão do regimento interno do comitê, Criação de Comitês técnicos, informações gerais etc.)				6	2	2	5		5	2	22
O enquadramento dos corpos d'água em classes							1				1
OUTROS				10	8	7	8	3	10	5	51
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>98</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

As discussões sobre a elaboração do plano de bacia também permeiam as atas das reuniões e, em alguns casos, com mais participação dos representantes. O comitê Corrente e o Comitê Grande aparecem em fases mais avançadas na elaboração (prognóstico – fase 3), mas não é possível atribuir esse fato a uma cobrança do comitê. Pode ser as empresas contratadas: Gama Engenharia e Oikos e Cobrape.

Figura 33 - Assuntos em destaque nas discussões dos comitês de bacia no Estado da Bahia 2ª. geração



Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Os problemas também não apresentam grandes diferenças em relação à primeira geração: problemas de mobilização, dificuldades técnicas e financeiras, o INEMA como protagonista e detentor dos recursos, pois a sua indisponibilidade ou atrasos acaba dificultando a participação, questões de maior envolvimento também são percebidos.

O protagonismo do Estado é notório na concepção desses espaços e nos mecanismos de gestão necessários para se conceber a autonomia dos entes que participam desse modelo, para que possa gerenciar os recursos hídricos da bacia. O pouco envolvimento da ANA reflete esse protagonismo e dificuldade de o Estado implementar os mecanismos necessários à participação efetiva da sociedade civil.

*“A história de constituição dos atuais Comitês é recente, que exige amplas mobilizações da sociedade e do poder público para que de fato se firmem aos olhos da sociedade como fundamentais para que se consolidem. Esse último período foi dedicado a essa tarefa de consolidação, tendo como estruturante, **por parte do governo**, a contratação de planos de bacia para instrumentalizar a gestão dos colegiados dos Comitês. Revelou-se*

**acertado essa política, cujo resultado apareceu na renovação dos respectivos colegiados de 12 dos 14 Comitês existentes neste primeiro semestre de 2016.**

É perceptível que o INEMA auxilia na realização das eleições para a composição dos representantes dos Comitês. Inclusive, durante a peregrinação para acesso aos dados, uma das justificativas foi que os representantes dos comitês de bacia no INEMA estavam no processo de eleição dos representantes dos comitês.

*“Os Comitês de Bacias Hidrográficas são colegiados de composição paritária entre os segmentos Poder Público, Usuários e Sociedade Civil. A seleção do Poder Público se dá de duas formas: se Poder Público Municipal, convite à Plenária Eleitoral e posterior eleição entre seus pares; se Poder Público Estadual ou Federal, convite e indicação nominal pelos titulares dos órgãos/pastas. No caso dos Usuários, é necessário o cumprimento das etapas contidas em Edital, que vai desde a inscrição até sua habilitação e eleição em Plenária Eleitoral. Para a inscrição deste segmento, além dos documentos básicos (formulário de inscrição, RG, CPF, CNPJ), é necessária a apresentação da Outorga ou sua Dispensa e, em alguns casos, Licença Ambiental ou sua Dispensa”. (ENTREVISTADO A INEMA).*

Sobre a composição dos comitês, cumpre-se o que a legislação preconiza da divisão tripartite entre os segmentos do poder público, sociedade civil e usuários. Contudo, a entrevista não relata a forma como membros da Sociedade Civil são convidados a participar e nem como esse processo assegura que, nos casos em que as RPAs possuem diferentes rios e englobam diferentes municípios, os membros sejam selecionados de que forma. Como seria assegurada a representatividade da sociedade civil de cada região com essa dispersão da divisão hídrica do Estado?

Apesar de, no entender do INEMA, pelo menos no que consta nos dois relatórios enviados à ANA, não há problemas na divisão hídrica do Estado:

*Há uma divisão hidrográfica reconhecida, confiável e formalmente estabelecida (por Lei, por decreto ou por resolução do Conselho Estadual). A Bahia conta com uma Divisão Hidrográfica instituída por meio da Resolução nº 43/2009 do CONERH. Essa Divisão sofreu ajustes por meio das Resoluções nº 80/2011 e 88/2012 e baseou-se em critérios técnicos específicos como hidrogeologia, geologia, infraestrutura viária, dentre outros, levando em consideração inclusive o compartilhamento de bacias hidrográficas de acordo com a sua dominialidade. (RELATÓRIO..., 2014, 2015).*

Em relação à capacitação fornecida as pessoas envolvidas na gestão de recursos hídricos no Estado, no relatório observa-se a indicação de programas, e na entrevista com o representante do INEMA também são citadas tais capacitações.

*A Bahia conta com o Programa de Formação em Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FORMAR) que tem como objetivo estruturar as ações de desenvolvimento de pessoas em sintonia com as demandas do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) e do Sistema Estadual de*

Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREH) potencializando recursos e esforços. A Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), através da Diretoria de Estudos Avançados do Meio Ambiente (DEAMA), estruturou o Formar para ofertar capacitação, mediante a implantação de um programa integrado de formação continuada. O Programa investe em processos de aprimoramento da gestão pública, dentre os quais, processos educativos, no intuito de criar as condições indispensáveis para o alcance da eficiência na implantação e execução de políticas públicas voltadas para gestão ambiental e de recursos hídricos, além de cooperação para responder, com efetividade, às demandas da sociedade baiana. (RELATÓRIO..., 2014, 2015).

Pondera-se que a capacitação técnica é estrutural no processo de participação social, conforme assevera Dagnino (2002b), pois no caso do comitê de bacias, por exemplo, aspectos técnicos do plano de bacias e do plano estadual dos recursos hídricos serão apresentados e devem ser discutidos pelos seus representantes. A ausência de conhecimento técnico e a formação oferecida pelos técnicos do INEMA abrem espaço para a possibilidade de os representantes serem “manipulados” e, por conta disso, sempre prevalecerem os interesses do poder público ou de outros atores que dominem o conhecimento técnico capaz de dialogar. O que se configuraria uma “pseudo” participação, conforme a escada de Arnstein (2002).

PIRES DO RIO, MOURA e SALES (2004) citam que o caráter técnico é limitante em relação à participação da sociedade civil, mas não impeditivo.

Rogers e Hall (2003) ponderam que, para uma boa governança, é necessária uma transição de uma linguagem mais técnica para uma linguagem de fácil entendimento para os usuários da sociedade civil, e que as instituições sejam mais acessíveis. Pelo visto, não é o que acontece no caso da gestão das águas na Bahia.

*“Em relação às capacitações, elas são planejadas e executadas pela SEMA/INEMA, em conjunto com as Diretorias dos CBH, e podem acontecer na modalidade presencial e/ou semipresencial. A Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), através da Diretoria de Estudos Avançados do Meio Ambiente (DEAMA), estruturou o Formar (Programa de Formação em Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Formar) para ofertar capacitação, mediante a implantação de um programa integrado de formação continuada. Portanto, o FORMAR tem sido uma importante ferramenta de capacitação e educação continuada dos Comitês baianos. No ano de 2016, está prevista a realização de etapas de formação semipresencial em todos os 14 (catorze) CBH do estado”. (ENTREVISTADO INEMA A).*

Ainda nesse ponto, as informações disponibilizadas nos relatórios e na entrevista foram fornecidas pelo mesmo setor, e as chances de uma coerência na defesa de tais ações são grandes. Contudo, a não utilização desse conhecimento ou o esvaziamento das prerrogativas de discussão dos espaços públicos pode gerar descontentamento e desmotivação dos envolvidos, conforme relatado mais adiante.

*“Há **um baixo conhecimento do papel e importância dos comitês para a sociedade em geral**, por isto alguns possuem elevados índices de vacância que prejudica tomadas de decisão do CBH de um modo geral, em particular dos Planos uma vez que estes são multidisciplinares e **dependem muito do conhecimento local para serem fidedignos à sua bacia hidrográfica**”. (ENTREVISTADO INEMA A, grifo próprio).*

É evidente que as dificuldades técnicas podem afastar as pessoas de participar dos espaços, mas também daqueles que eles representam, conforme afirma Dagnino (2002b). Ou seja, as pessoas podem passar muito tempo se qualificando, gastando tempo e recursos, pois é tendencioso ter acesso apenas a uma qualificação oferecida pelo Estado, co-interessado em um tipo de alienação, e muitas vezes não conseguem se aproximar da comunidade e nem mesmo participar de forma efetiva das reuniões para discussão dos temas levantados.

Além disso, Dagnino (2002b) pondera outra dificuldade promovida nesse processo, o fato de que os representantes são trocados, há uma rotatividade na representação. E, com isso, prossegue a autora, quando já possuem um conhecimento técnico em fase de amadurecimento e experiência na mediação, que também é uma forma de conhecimento, esses representantes são trocados e, por consequência, o ciclo se repete numa espécie de círculo vicioso para manutenção dessa inércia.

*“Por serem documentos técnicos, há dificuldade de entendimento e análises de alguns temas em especial nas áreas de hidrologia, hidrogeologia e suas interações para os balanços hídricos da bacia, sendo que estas se constituem na parte primordial dos Planos”. (ENTREVISTADO INEMA A).*

Apesar de Silva (2013) confirmar que a Política Nacional de Recursos Hídricos foi elaborada por técnicos, e sua linguagem instrumental ser reflexo disso, os comitês seriam um espaço onde essas questões técnicas poderiam ser dirimidas. Porém não parece ser o que está ocorrendo na Bahia.

Além disso, Silva (2013) e Dagnino (2002b) ponderam que essas discrepâncias técnicas podem gerar assimetrias, mesmo que os representantes sejam fundamentais no envolvimento e colaboração na elaboração dos planos. E ainda, na visão de Yassuda (1993), o plano de bacia deve ser elaborado de forma clara e inteligível para todos os níveis dos usuários.

Também não foi possível perceber algum tipo de interlocução direta da ANA para a capacitação e formação de pessoal especializado na área, conforme seria prerrogativa da agência, conforme o disposto na Lei 9.984/00 “XV - *estimular a*

*pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos*”.

O que reforça a argumentação de que agência atua com um órgão de suporte aos comitês federais, como uma agência de bacia dos rios e comitês federais (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013), mantendo pouca ou quase nenhuma interlocução com os Estados, restringindo-se ao PROGESTÃO, já citado nesta tese.

Um ponto que não pode deixar de ser analisado é o fato de que o representante do INEMA atribui a falta de conhecimento dos participantes para a vacância nos comitês e não à inércia desses espaços para a deliberação do que preconiza a Lei.

Esse posicionamento do INEMA só realça o discurso de que o Estado deve ser protagonista nesse processo, pois as pessoas desconhecem o tema. Discurso associado àqueles que entendem que dominam tecnicamente o assunto e que os demais não interessam.

Reforçam-se os preceitos de Pereira e Johnsson (2005), para quem a efetiva governança das águas dependerá: a) da capacidade técnica e administrativa de todos os envolvidos no processo de gestão, o que não é observado na Bahia, não só pela fala do representante do INEMA, mas pela demonstração da incapacidade de se implementar as ações de governança das águas no Estado; b) e a capacidade política para a coordenação das ações e o alinhamento na convergência dos interesses não são possíveis de perceber, pois as forças são representadas de acordo a lei, mas não garantem o poder necessário para atuação dos entes, principalmente da sociedade civil.

Em relação ao **Plano Estadual** e aos **Planos de Bacias**, observa-se que há um Plano Estadual de Recursos Hídricos de 2005, anterior a Lei Estadual, e que não atendeu às prerrogativas da Lei Federal das Águas, como reconheceu o INEMA nos relatórios enviados à ANA:

Autoavaliação: Existe Plano Estadual de Recursos Hídricos aprovado pelo Conselho Estadual e atualizado, bem como condições para sua efetiva implementação, mas o mesmo ainda não está sendo devidamente apropriado pelos gestores públicos e/ou agentes setoriais. (RELATÓRIOSS 2014 – 2015).

**Justificativa:** O Plano Estadual de Recursos Hídricos foi aprovado pelo CONERH por meio da Resolução nº 01/2005, já tendo atualizado o Balanço Hídrico Superficial. A construção do PERH-BA **não contou com uma participação efetiva da sociedade, não resultando em um empoderamento dos diversos setores do Estado**. Em virtude disso, o PERH-BA entrará em revisão no ano de 2015, onde contará com uma **ampla participação social**, além de se articular com outros instrumentos

de planejamento do Estado, a exemplo do Zoneamento Ecológico Econômico.

Destacam-se alguns pontos da justificativa apresentada ao INEMA em relação ao Plano Estadual. a) Primeiramente o Plano é de 2005, já se passaram 11 anos da sua elaboração e ainda não foi revisto para atender às demandas atuais e alinhar-se com a legislação federal e estadual de recursos hídricos; b) A construção do plano não contou com a participação da sociedade civil e reflete o pensamento hegemônico dos técnicos do poder público e do grupo que esteja no poder na ocasião, reforçando a tese de centralização do Estado (ABRÚCIO, 2002; SANTOS, 2002; DAGNINO, 2004; SANTOS; SAMPAIO ; ROSSI, 2006 ; CAMPOS; FRANCALANZA; 2010; MATOS; PEREIRA, 2012; SILVA, 2013) e, ainda, com as dificuldades na participação pela própria estrutura legal e das limitações técnicas, tal plano pode refletir ainda a mesma ditadura do governo central na elaboração de políticas públicas tão sensíveis à sociedade; e, c) É citado que a participação será ampla, sem especificar a metodologia que seria aplicada, facilmente seria possível e provável a manutenção do protagonismo do Estado (DAGNINO, 2002; PORTO; PORTO, 2008), por motivos já citados aqui neste estudo.

Como a ANA não fiscaliza o alcance desses objetivos, apenas nas Atas dos comitês seria possível analisar se ocorreu algum tipo de participação dos representantes na elaboração desse plano.

*“O Plano de Bacia hidrográfica é um instrumento das políticas federais e estaduais de recursos hídricos, sendo sua aprovação de responsabilidade do Comitê de Bacia Hidrográfica e sua elaboração feita pela sua agência de bacia. Na falta da agência de bacia, **o órgão gestor de recursos hídricos assume esta função, no caso da Bahia o INEMA**”. (ENTREVISTADO INEMA A, grido próprio).*

Cabe lembrar que, na questão hídrica, o Estado deveria assegurar o uso do bem comum da água (SILVA; PRUSKI, 2000; MMA, 2007), e a sociedade civil deve ser a protagonista de ter a função de controlar e assegurar a sustentabilidade do recurso (PORTO ; PORTO, 2008).

Contudo, observa-se que apenas a submissão de pareceres aos comitês não assegura um processo amplo e participativo da sociedade civil. Conforme afirma Machado (2003), a participação popular não é meramente filosófica, atendendo a um preceito fundante da democracia, e nem deve, para não implicar a pseudo participação (ARNSTEIN, 2002).



Cabe destacar que, em vários momentos nas análises das atas dos comitês de bacia, revela-se que os representantes conclamam mais participação e envolvimento nas decisões do comitê. Reclamam ainda da falta de autonomia e condições técnicas e financeiras para esse envolvimento.

Para Machado (2003), a participação deve ser pragmática e comprometida, tendo em vista que se uma pessoa estiver envolvida na concepção da política, na tomada de decisões que envolvam aspectos que afetem diretamente a sua vida em comunidade, como no caso da água, seria de se esperar um maior comprometimento e efetivo êxito no alcance do que foi proposto.

*“O INEMA em conjunto com os CBH, por meio de suas câmaras técnicas avaliam os produtos apresentados e emitem parecer com recomendações sobre estes, **sempre informando em Plenárias dos Comitês o andamento do desenvolvimento dos serviços**, para que ao final do processo o mesmo vá para a Plenária com o intuito de deliberar sobre o Plano da Bacia **e sua Proposta de Enquadramento dos Corpos de Água**, sendo que esta após aprovada é remetida ao Conselho Estadual de Recursos hídricos – CONERH, para apreciação, por lei cabe ao CONERH aprovar o Enquadramento dos Corpos de Água da Bacia, por meio de proposta apresentada pelo Comitê”. (ENTREVISTADO INEMA, A).*

Não é razoável, com base nos preceitos da participação social, de que a discussão sobre os planos de bacia seja uma etapa meramente proforma do processo. Ressalta-se que não seria apenas apresentar um plano de bacia feito por técnicos, mas que esse plano seja elaborado mediante negociação entre as partes, que comunidade local se faça presente nas etapas e que o seu conhecimento sobre a bacia e os corpos d’água sejam contemplados no processo. Pois, os cursos d’água fazem parte do patrimônio cultural da comunidade, e estão diretamente imbricados com a história do indivíduo e da comunidade em que a bacia está inserida (MACHADO; CARDOSO, 2000).

Em relação aos Planos de Bacia, é sabido que a Bahia não possui planos elaborados e implementados. Contudo as divergências de informações ainda persistem. Na entrevista concedida (2016), o funcionário do INEMA informou que seriam 05 planos de bacia em curso com recursos do governo e mais 04 planos com recursos de terceiros, nesse caso do Banco Mundial. Cabe destacar que o Banco Mundial não foi citado pelo entrevistado. Contudo a influência na escolha de modelos descentralizados de gestão, principalmente nas questões ambientais, alude a uma possibilidade de acesso a financiamento, conforme citados por Abers e Jorge (2005), Santos, Sampaio e Rossi (2006), Jacobi (2008) e Sechi (2009). Contudo,

ao ser questionado sobre as parceiras e outras entidades que subsidiam a política estadual de recursos hídricos, não foi respondido. Entidades como UFBA, UNIFACS, UNEB, UESC, UFRB e outras aparecem na participação nas reuniões dos comitês.

Ainda sobre o Plano Estadual, uma informação que parece apenas atender a uma prerrogativa instrumental de preenchimento é o fato de afirmarem ter conhecimento do balanço hídrico, com um plano de 2005: *“Há um conhecimento adequado das demandas e das disponibilidades hídricas sob domínio estadual (águas superficiais e subterrâneas) em todo território, por meio de estudos específicos ou planos de recursos hídricos”* (RELATÓRIO..., 2014, 2015).

*“O INEMA atualmente tem **05 (cinco)** Planos de bacia em conjunto com o enquadramento dos corpos de água, contratados com recursos do governo (bacias dos rios Grande, Corrente, Contas, Leste e Recôncavo Sul) e mais **04 (quatro) contratados através de um programa com o Banco Mundial** (bacias dos rios verde e Jacaré, Itapicuru, Paramirim e Santo Onofre e o rio Salitre).”* (ENTREVISTADO INEMA, A).

Salienta-se ainda que, nos relatórios do PROGESTÃO enviados à ANA, não foi verificado nenhuma indicação de que o Banco Mundial fornece algum tipo de apoio a elaboração dos planos de bacia na Bahia, o que sugere que a informação suprimida do relatório não seria relevante para o alcance dos objetivos do programa. Porém, se as metas foram definidas e atreladas ao seu êxito a liberação de recursos, a contratação de parceiros financiadores deveria ser revelada. Pois demonstraria que os esforços para a implantação de um modelo de gestão descentralizada na forma encontra-se nas leis Federal e Estadual necessita do aporte de recursos financeiros regulares para até que o estágio de maturidade seja alcançado e, assim, o sistema torne-se autossustentável.

A Bahia está elaborando 7 Planos de Bacia em diversas fases de execução, contratando a elaboração de mais dois Planos no início de 2016, e com mais um em fase de licitação, totalizando 10 Planos de Bacia. Os Planos de bacias do Rio Grande e do Rio Corrente e Riachos do Ramalho, Serra Dourada e Brejo Velho encontram-se na fase de prognóstico; os Planos de Bacia do Recôncavo Norte, do Recôncavo Sul, do Rio Paraguaçu, do Leste, e do Rio das Contas encontram-se na fase de diagnóstico; e ainda estão para ser contratados no ano de 2016 os Planos de Bacia do Rio Itapicuru, dos Rios Verde e Jacaré, e dos Rios Paramirim e Santo Onofre. (RELATÓRIO..., 2015).

Um estudo recente, feito por Cerqueira et al (2015) revela que são realmente 09 planos em fase de licitação, diagnóstico ou prognóstico no Estado, mas infelizmente nenhum ainda na fase do Planejamento e sem a cobrança efetivada. Mesmo

aqueles que foram criados na primeira geração de comitês de bacia no Estado, em 2006. Dois que estão em fases mais avançadas, Corrente e Grande, foram criados em 2008.

Quadro 46 - Estágio atual da implementação do plano de bacia e da cobrança pelo uso da água

PLANO DE BACIA								
COMITÊ DE BACIA	CRIAÇÃO	SEM PLANO	EM ELABORAÇÃO				PLANO COMPLETO E NÃO IMPLEMENTADO	COBRANÇA EFETIVADA
			LICITAÇÃO	DIAGNOSTICO	PRÓGNÓSTICO	PLANEJAMENTO		
Itapicuru	2006							
Leste	2006							
Paraguaçu	2006							
Recôncavo Norte e Inhambupe	2006							
Verde/Jacaré	2006							
Salitre	2006							
Contas	2006							
Corrente	2008							
Grande	2008							
Sobradinho	2008							
Frades, Buranhém e Santo Antônio	2009							
Peruípe, Itanhaém e Jucuruçu	2009							
Recôncavo Sul	2009							
Paramirim e Santo Onofre	2010							

Fonte: Cerqueira et al (2015).

Ainda vários comitês não possuem planos e os trabalhos para a iniciação desses instrumentos ainda nem começaram. Como o processo de elaboração do plano tem sido feito por licitação, os recursos são assegurados pelo INEMA, e a relação com a empresa contratada muitas vezes fica atrelada ao órgão.

**Não existem corpos hídricos ou hidrogeológicos enquadrados nos termos das Resoluções** CONAMA nos 357/2005 e 396/2008, mas existem alguns estudos ou propostas para enquadramento das águas subterrâneas e superficiais de domínio estadual.

A Bahia está elaborando 7 Propostas de Enquadramento de Corpos de água em diversas fases de execução. Contudo, a Bahia, em acordo com o disposto na Resolução nº 91/2009 do CNRH, realizou o estudo de Enquadramento Transitório de alguns rios estaduais para atender a demanda de outorgas preventivas e de lançamento de efluentes. Este enquadramento transitório foi aprovado por meio das Resoluções nº48, 53 e 79 do CONERH e da Portaria nº 4182/2012 do INEMA.

O enquadramento é fundamental, como observa Yassuda (1993), pois a gestão e o planejamento das águas utilizam-se de diversos critérios quantitativos e qualitativos.

Por conta disso, é necessário o levantamento dos cursos de água que estão disponíveis em cada região no presente e, assim, seja possível projetar o futuro (YASSUDA, 1993).

A própria Lei das Águas denomina que o enquadramento é essencial para a) - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas; e, b) - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (BRASIL, 1997).

A ausência desse enquadramento é um indicativo de que as bacias podem sofrer degradações ou que as outorgas não estão considerando essas prerrogativas, o que se revela como grave para a gestão das águas no Estado. Percebe-se que nem mesmo a adoção do critério definido pelo CONAMA é seguido, pois seria basilar para o enquadramento unguído pela lei das águas (YASSUDA, 1993; SILVA; PRUSKI, 2000; COSTA; PERIN 2004).

Tal informação causa ainda mais estranheza em relação ao que está disposto no relatório, pois estão sendo elaborados planos de bacia, e foi citado que a Bahia tinha um Plano de Recursos Hídricos em 2005, que foi atualizado em 2011. Moreira (2001) sinaliza que a falta do enquadramento faz com o plano seja um conjunto de obras e ações sem o rumo determinado.

Ao analisar os relatórios, observa-se que são citados outros instrumentos de gestão que auxiliariam o INEMA na outorga e elaboração dos planos já citados, contudo, longe do que preconiza a Lei das Águas. Ou seja, utilizar desses instrumentos é atuar ao largo do que a lei determina. Não se pode condenar o uso desses dispositivos, pois dão suporte à tomada de decisão, mas os mecanismos de gestão dispostos na lei foram lá colocados com um sentido sistemático, partilhado, com o objetivo de atender aos usos múltiplos e sustentável, ao atribuir a cobrança pelo uso e a destinação dos recursos na bacia.

O INEMA ainda disponibiliza o Sistema de Informação Geográfica-SIGGeobahia que consiste em um Modelo Georreferenciado de Gestão Ambiental do Estado da Bahia (GEOBAHIA) que através do planejamento, coleta, tratamento, análise, validação e publicação de dados geoespaciais dão suporte à gestão dos Recursos Hídricos.

Ainda assim, estão sendo desenvolvidos esforços de integração entre os setores de modo a construir sistemáticas e módulos de sistemas operacionais de apoio à decisão, como é o caso do **projeto de Cálculo de Disponibilidade**, que conterà um módulo para o cadastro dos dados de outorgas existentes nos sistemas legados e módulo de cálculo da demanda

hídrica para apoio aos técnicos do setor de Outorga. (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

No relatório observa-se que esses relatórios são utilizados para a emissão da outorga: “No ano de 2015, foram formados **1477 processos de outorgas em sistema próprio**, dos quais 567 processos foram concluídos, totalizando aproximadamente 38% do universo de usuários” (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

A outorga é fundamental para o sistema de recursos hídricos e deve ser utilizada de forma a racionalizar o uso dos recursos hídricos. É interessante notar que o representante do INEMA joga a responsabilidade de que nenhum comitê discutiu os critérios de cobrança pelo uso, sendo que as condições para isso não são suficientes. Inclusive o próprio INEMA citou projetos de estudo de viabilidade de cobrança como uma das suas ações.

*A outorga é um ato regulatório de competência do estado, tanto da União como dos estados, seu regramento é baseado em lei. O CONERH define critérios e diretrizes gerais para as outorgas em conjunto com o órgão gestor. O papel dos Comitês é também propor ao CONERH prioridades e critérios específicos para suas bacias hidrográficas, **contudo até o momento nenhum CBH do estado se debruçou sobre o assunto.** (ENTREVISTADO INEMA A, 2016, grifo próprio).*

Sabe-se que a outorga na Lei das Águas, no seu artigo 14, deverá ser feita por ato oficial de uma autoridade legal da União, Estados ou Distrito Federal, pois é um poder inalienável, conforme o artigo 18 (BRASIL, 1997). Contudo, o que se observa também é que tal prerrogativa é feita pelo INEMA, pois não existem as agências de bacia e os planos de bacia institucionalizados. Ainda mais sobre esse ponto, revela que, desde 1991, a Bahia mantém um sistema de outorga. Como desmontar essa estrutura que o Estado já se acostumou a ter o poder e não parece querer partilhar (DAGNINO, 2002).

Reforça-se que, anterior à definição dos objetivos da outorga, esta deverá ser associada às prioridades de uso definidas do plano de bacia (SILVA e PRUSKI, 2000). Com isso, entende-se que a outorga deveria ocorrer apenas mediante a elaboração do plano de bacia (SILVA ; PRUSKI, 2000; PORTO; PORTO, 2008). Mas, ao permitir a outorga sem esse plano, legitima a ideia de que os instrumentos de gestão introduzidos na lei das águas não terão validade na Bahia, caso nada venha a ocorrer.

Alguns estudos também foram citados nos relatórios do PROGESTÃO e que parece haver uma articulação do INEMA e com a ANA, por exemplo. O Estudo do Aquífero também foi verificado nas reuniões dos comitês:

O Estado possui estudos gestão para áreas específicas com problemas de gestão, a saber: a) Estudos relacionados com Disponibilidade Hídrica do Baixo rio Salitre; b) **Estudo sobre o aquífero Urucua em conjunto com a ANA**; c) Estudo piloto sobre a viabilidade da Cobrança para as Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte e Inhambupe e Paraguaçu; d) Estudo sobre Priorização de Enquadramento de Corpos de Água; e) **Estudo do aquífero cárstico e fissurocárstico da Bahia e Minas Gerais feito pela ANA**; f) Planode Revitalização do Rio CachoeiraDentre outros. (RELATÓRIO..., 2015, grifo próprio).

Sobre a cobrança pelo uso da água, que visa obter recursos para as intervenções na bacia previstas no Plano (SILVA ; PRUSKI, 2000) e sem Plano essa cobrança também é prejudicada:

*“O INEMA em conjunto com a SEMA e alguns CBH já está em discussões para iniciar a cobrança pelo uso da água no estado. Foram selecionadas inicialmente 05 RPGA para sua implementação: Recôncavo Norte, Paraguaçu, Grande, Corrente e Salitre. Os comitês criaram suas **câmaras técnicas** de cobrança para debaterem o assunto internamente, o CONERH possui também uma câmara técnica com este intuito onde serão definidas as diretrizes gerais sobre o assunto e o estado está providenciando o suporte técnico, jurídico e institucional para sua efetivação”.* (ENTREVISTADO INEMA A, 2016, grifo próprio).

Num estudo recente, Cerqueira et al(2015) apontam algumas dificuldades para se instituir a cobrança pelo uso da água na Bahia. Os autores citam três dimensões que explicariam a ineficácia disso no Estado: dimensões econômicas, institucionais e organizacionais.

A dimensão econômica estaria associada à existência de agentes com poder econômico nas esferas de debate ou até mesmo influenciando as decisões do Estado, com capacidade para impedir/direcionar e até mesmo atrapalhar o processo. Do ponto de vista institucional seria a possibilidade de articulação e participação de outras instituições, como as Universidades, no suporte à gestão de recursos hídricos. E os aspectos organizacionais estariam associados à capacidade de cada comitê em protagonizar esse processo (CERQUEIRA et al, 2015).

Quadro 47 – Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão econômica

DIMENSÃO	INDICADOR	CONSIDERAÇÕES
ECONÔMICA	Agentes externos	São agentes que poderiam financiar o plano de bacias dos comitês, mas não têm interesse nesse processo.  Essa falta de interesse pode ser explicada pela pouca visibilidade que essa ação daria para a imagem da organização e a ausência de retorno financeiro.
	Agentes internos com interesse econômico	Agentes internos que compõem o segmento dos usuários nos comitês de bacias, que não têm interesse que a institucionalização da cobrança pelo uso da água se efetive, tendo em vista que atualmente se fartam com a utilização dos recursos hídricos e não pagam por este uso.  Mesmo que o custo pelo consumo seja relativamente baixo, a discussão não avança, já que esses agentes não estão dispostos a incorporar esse custo em suas despesas.  Além disso, na medida em que se institua a cobrança pelo uso da água, haverá uma verificação que pode mapear a quantidade utilizada e o tipo de uso feito por esses agentes. Assim podem ser feitas inferências, de forma proporcional, em relação ao consumo humano. Em uma crise ou na escassez do recurso, esta informação poderia afetar e comprometer a atividade econômica desses agentes.  Em geral esses usuários de água são os que assumem as funções de direção e de gestão dentro do comitê.

Fonte: Cerqueira et al (2015).

Em um sentido mais institucional e de poder, a cobrança seria o “*instrumento mais poderoso do comitê*” (ABERS; KECK, 2004, p.57) e, para Yassuda (1993, p.12), é o mais eficaz instrumento de gestão em regiões de escassez de recursos hídricos. Ao ter importância tão crucial e a água sendo um bem comum e de interesse coletivo, as instituições poderiam oferecer o suporte e a estrutura dessas instituições para viabilizar os instrumentos como o plano de bacia e a cobrança pelo uso da água.

Essas utilizações poderiam atuar ainda no vácuo da ANA, que se articula, mesmo de forma precária e discreta como o INEMA, na interlocução com os comitês ou até mesmo como parceiras do INEMA para atingir as metas e os objetivos do PROGESTÃO. E, ainda mais, poderiam ser os responsáveis pela elaboração do plano e não ser um processo de licitação e entregue as empresas privadas.

Quadro 48 – Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão institucional

DIMENSÃO	INDICADOR	CONSIDERAÇÕES
INSTITUCIONAL	Universidades e centros de pesquisa	Universidades e centros de pesquisa, através de seus pesquisadores, recursos e infraestrutura, poderiam disponibilizar-se para a realização dos planos de bacias, tendo em vista a

DIMENSÃO	INDICADOR	CONSIDERAÇÕES
		<p>incapacidade técnica e financeira que os comitês de bacia dispõem para a elaboração do plano.</p> <p>Os comitês poderiam firmar parcerias e convênios com as universidades para que fossem assessorados na condução do plano. E como a água é um bem público, de interesse coletivo, essa disponibilidade na afetaria sua atuação.</p> <p>Além disso, poderiam atuar na formação e orientação dos usuários na condução e gestão dos comitês através de treinamentos e cursos de formação.</p>
	INEMA e política do estado	<p>O INEMA, além de disponibilizar técnicos para participarem das reuniões, poderia auxiliar, através de recursos técnicos e financeiros, todos os comitês de bacia para a implementação da política estadual dos recursos hídricos no estado e, conseqüentemente, a iniciação da cobrança pelo uso da água.</p> <p>A política centralizadora do estado também dificulta a gestão dos comitês de bacia. O poder público estadual adota uma postura de determinar a condução da política das águas, e utiliza-se do espaço dos comitês apenas para a divulgação desta política. Ou seja, mesmo que essa política interfira diretamente nos interesses dos agentes envolvidos no comitê, eles não têm poder de decisão para vetá-la. Apenas assistem e acatam as decisões do poder público.</p>
	ANA – Agência Nacional das Águas	<p>A ANA não presta nenhuma assistência aos comitês de bacias estaduais. Mesmo sendo denominada de agência reguladora, e ser a responsável pela implementação da política nacional das águas, a agência não tem atuação direta nos comitês.</p>

Fonte: Cerqueira et al (2015).

Em relação às Agências (de Bacia) ou entidades reguladoras na Bahia, reforçando que nenhum comitê possui a implementação da cobrança pelo uso da água e, conseqüentemente, não possui as entidades relacionadas na Lei para a gestão dos recursos, as Agências de Bacia, um fato chama atenção pelas observações citadas nos relatórios de PROGESTÃO de 2014 e 2015 enviados à ANA: *“Há apoio ao funcionamento dos organismos colegiados e das secretarias executivas dos Comitês de Bacia Hidrográfica instalados, realizado exclusivamente pela Administração Pública”* (RELATÓRIO..., 2014, 2015).

Sem esses organismos, os comitês ficam alheios aos agentes externos e a ações do INEMA para que se concretizem os “interesses” do comitê. O que se observa é que, no Estado da Bahia, o horizonte ainda é bem distinto para que os mecanismos de cobrança e utilização dos recursos sejam implementados. Na análise das atas ficou claro, em determinado momento, que representantes do Estado expressaram que a cobrança não pode afetar o crescimento econômico ou as atividades empresariais.



O que mostra a cooptação do Estado pelo poder econômico, e que pode justificar a inércia da gestão das águas na Bahia.

Quadro 49 - Entraves ao processo de cobrança pelo uso da água – dimensão organizacional

DIMENSÃO	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
ORGANIZACIONAL	Gestão	<p>Os comitês carecem de infraestrutura física em alguns casos e de uma gestão profissionalizada, consolidada e com processos bem definidos, o que dificulta a definição de prioridades e o atendimento aos anseios locais, ao que rege a lei das águas e a política estadual.</p> <p>Essa gestão frágil se repercute na pauta das reuniões, que no mais das vezes são ocupadas com temas administrativos e com processos eleitorais das diretorias dos comitês, o que acaba negligenciando a discussão sobre temas relevantes como o uso das águas, conflitos, planos de bacias e cobrança.</p>
	Corpo técnico	<p>A ausência de um corpo técnico formado em áreas de competências como engenharia, política pública, geografia e outros, não permite que o comitê, na falta de recursos financeiros, possa desenvolver o plano de bacia.</p> <p>Muitas vezes os representantes dos usuários e da sociedade civil são pessoas que não têm formação ou militância na defesa das águas, o que muitas vezes prejudica até o mesmo o debate sobre as temáticas do uso e cobrança das águas.</p> <p>Essa baixa formação técnica e política desses membros do comitê envolvidos facilita o processo centralizador do poder público em manter a política das águas no estado da Bahia longe da intervenção do comitê.</p>
	Financeiro	<p>A falta de recursos financeiros impede, também, que os comitês possam contratar as empresas para a elaboração do plano de bacia.</p>

Fonte: Cerqueira et al (2015).

Crê-se que a necessidade de preenchimento de tal relatório pode ter levado ao INEMA a responder com tal afirmação, pois simplesmente poderia ter sinalizada a ausência de agências de água no Estado, pois não foram criadas. Citar vagamente que apoia as entidades colegiadas, ter realidade com a verdade apenas no sentido

de apoio (genérico) ao funcionamento administrativo, como a realização das eleições, por exemplo.

Porém, na justificativa em 2014, foi citado o seguinte: “*Atualmente a SEMA assume o papel de secretaria executiva do CONERH, e o INEMA assume o papel de secretaria executiva dos Comitês estaduais. Estando todo o custeio a cargo da Administração Pública*” (RELATÓRIO..., 2014).

E em 2015, além da justificativa anterior do ano de 2014, foi acrescentado: “*Porém, Estudo realizado pela SEMA em 2015, indicou viabilidade da criação de duas entidades delegatárias, uma para a Região do Rio São Francisco e outra para Região do Atlântico Leste*” (RELATÓRIO..., 2015).

Tais entidades (Agências) não foram citadas na entrevista com os representantes do INEMA e nem encontradas em nenhum documento para que comprovasse tal informação e fossem conhecidas as competências e responsabilidades. Questiona-se, no entanto, se as entidades são necessárias para a implementação dos instrumentos de gestão das águas na Bahia no momento, pois falta apoio aos entes colegiados, e os planos estão sendo lentamente desenvolvidos. Conclui-se, lentamente, pois até então não foi implementado nenhum plano.

Quadro 50 - Conclusão em relação aos elementos do modelo de análise: dimensão descentralização – comitês de bacia

COMPONENTES	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
Comitês de Bacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização dos comitês</li> </ul>	São 14 comitês de bacia no Estado e cada RPGAs foi caracterizada com a sua abrangência, população e rios. Não foi verificado algum critério para que 9 comitês já estão em fases de elaboração dos planos de bacia.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade administrativa e financeira</li> </ul>	Os comitês são totalmente dependentes de recursos oferecidos pelo INEMA. Problemas que alterem o orçamento do órgão ou até mesmo atrasos nos repasses aos comitês, como o pagamento de diárias, transporte e outros afetam diretamente as atividades dos comitês.  É verificado que as atividades ou assuntos estão associados aos aspectos do dia-a-dia, algumas denúncias e interações como agentes externos. Para atuar no comitê são oferecidas capacitações e palestras. Principalmente relacionados aos instrumentos de gestão e entendimento sobre as políticas das águas.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade técnica</li> </ul>	Alguns esforços são feitos para capacitações técnicas no comitê, como

COMPONENTES	INDICADORES	CONSIDERAÇÕES
		algumas capacitações. São criadas câmaras técnicas, com os mais experientes no assunto e com a participação de técnicos do Estado também. Tais câmaras seriam àquelas que acompanhariam a elaboração dos planos de bacia.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano de Bacia</li> </ul>	São 09 planos em elaboração e poucos nas fases finais. Atrasos no cronograma são comuns. Também não fica claro de que forma a participação dos representantes é efetiva na condução desse processo. O comitê também é dependente que o INEMA faça a intermediação com as empresas contratadas.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cobrança pelo uso da água</li> </ul>	Não foi instituída a cobrança na Bahia.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agência de bacia</li> </ul>	Não existem Agências de Bacia na Bahia.

Fonte: Elaboração própria (2016).

Numa tentativa de justificar ainda mais a ausência dos planos, o representante do INEMA relativiza ao informar que tal ausência não impediria a resolução de conflitos nas bacias. Porém, para exemplificar, cita o comitê do São Francisco, que é Federal e já possui plano e cobrança pelo uso da água.

A existência de conflitos em determinadas bacias estaduais são anteriores a existência das políticas de recurso hídricos no estado e na união, e ainda assim elas eram mediadas e resolvidas, o que demonstra que a não existência de planos de bacias não impede que conflitos sejam dirimidos sem este instrumento. As resoluções de conflitos de um modo geral, e como está explícito na lei, tem sua primeira instância de resolução no âmbito do CBH. Estes por sua vez possuem sua organização para gerirem o processo, no caso específico do CBH do São Francisco há inclusive uma resolução normatizando a mediação de conflitos pelo uso da água. (ENTREVISTADO INEMA A, 2016, grifo próprio).

## 5.5 COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS ÁGUAS NOS COMITÊS DE BACIA NO ESTADO DA BAHIA

Ainda sobre a caracterização dos comitês do Estado da Bahia, em um estudo recente Vitória, Fadul e Cerqueira (2015) fizeram um levantamento da quantidade de participantes que frequentaram as reuniões dos comitês de bacia. Optou-se por expor esses dados neste ponto, pois apontam como é a divisão da quantidade de pessoas que participam nos comitês, com base nas reuniões.

Tabela 4 - Participação dos usuários nos comitês de bacia

Membro	Poder Público			Usuários			Sociedade Civil		
	Percentual	Assiduidade	Participação	Percentual	Assiduidade	Participação	Percentual	Assiduidade	Participação
CBH Contas	58	87	100	11	68	83	32	74	64
CBH Corrente	54	93	100	23	62	87	23	85	75
CBH Frades, Buranhém e Santo Antônio	38	95	100	29	66	88	33	83	73
CBH Grande	47	83	100	27	64	79	26	79	69
CBH Itapicuru	52	87	100	17	72	86	31	81	71
CBH Leste	53	84	100	17	65	79	30	78	68
CBH Paraguaçu	47	95	100	21	73	79	32	91	91
CBH Paramirim e Santo Onofre	39	93	100	29	72	76	32	84	74
CBH Peruípe, Itanhém e Jucuruçu	53	94	100	10	69	76	37	90	70
CBH Recôncavo Norte e Inhambupe	48	98	100	25	78	100	27	97	100
CBH Recôncavo Sul	54	98	100	23	75	76	23	89	79
CBH Salitre	49	84	100	12	65	77	39	85	75
CBH Sobradinho	58	98	100	17	78	100	25	96	100
CBH Verde-Jacaré	52	83	100	14	62	79	34	74	64

Fonte: Vitória, Fadul e Cerqueira (2015).

A participação social e a descentralização são pontos altos da legislação brasileira, porém os problemas para sua efetividade já foram citados neste trabalho, conforme Abrúcio (2002), Abers e Jorge (2005), Flores e Misoczky (2008), Dagnino (2002), Teixeira (2002) e outros. Não seria diferente na realidade baiana. A questão era saber se esses pontos apareceriam na análise das atas, já que não se optou fazer a aplicação com todos os representantes dos comitês de bacia na Bahia.

No quadro N.51 é possível observar quais foram os principais problemas relatados pelos participantes dessa primeira geração de comitês de bacia no Estado e que sinalizaram dificuldades da participação social nos comitês. Para facilitar a compreensão das dimensões desses problemas, optou-se por classificar os problemas em Administrativo – aspectos que envolvam o funcionamento do comitê como questões regimentais, local de reuniões, dados dos usuários, necessidade de recursos e outros; Integração – seriam as questões de falta de articulação com outros agentes envolvidos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos; Participação Social – efetivamente problemas relacionados com as dificuldades dos

representantes em atuar/decidir no comitê e por fim o Técnico – que seriam aspectos técnicos da atuação do comitê.

Quadro 51 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 1ª. geração

<b>DIFICULDADES</b>	
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Problema no deslocamento dos povos indígenas para as reuniões do comitê, em virtude da definição dos locais em que as reuniões são realizadas. Os povos indígenas relatam as dificuldades em participar, mas acham importante esse espaço, por levarem informações as suas comunidades, mas a frequência depende do local da reunião. Alguns comitês realizam rodízios dos locais, para contemplar a maior parte dos participantes (COMITÊ ITAPICURU).
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Cumprimento do regimento pelo presidente do comitê (COMITÊ ITAPICURU).
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Atualização das informações dos membros do comitê, pois dificulta a comunicação além de dificultar a mobilização.
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Dificuldade na mobilização para participação na discussão dos comitês: extensão territorial da bacia como um fator que contribui para tal problema.
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Divisão no comitê e dificuldades de acompanhamento das atividades - recôncavo norte - custeio pelo INEMA (COMITÊ RECÔNCAVO NORTE).
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Necessidade de convênios para obter recursos financeiros para o custeio do comitê (dependência do INEMA).
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Dificuldades financeiras para execução das atividades do comitê.
<b>INTEGRAÇÃO</b>	Falta de interlocução com o conselho estadual de recursos hídricos - CONERHN - uma resolução sobre a eleição do comitê e não foi informado a mudança das datas.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Falta de conhecimento das leis: povo indígena (COMITÊ ITAPICURU).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Falta de condições para uma efetiva contribuição no avanço do plano de bacia (COMITÊ PARAGUAÇU).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Aumentar o envolvimento das pessoas, para melhor compreender as informações sobre as bacias e o comitê é necessário maior efetividade do modelo de gestão das águas (COMITÊ ITAPICURU).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Questionamento sobre a participação da sociedade civil na elaboração do plano e com isso foi contemplado a ideia de que as etapas seriam acompanhadas e que a empresa se instalaria no comitê no momento da elaboração do plano.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	O representante do INEMA se queixando em relação à falta de mobilização da sociedade civil em relação à importância do comitê.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Falta de um maior envolvimento do comitê na elaboração do plano de bacia.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Falta de objetivos para comitê (comitê impossibilitado de prestar um papel mais relevante por falta de objetivos).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Inefetividade das ações do comitê (sem autonomia para realizar as ações).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	A sociedade civil não é valorizada - no que diz respeito à participação nas reuniões (COMITÊ SALITRE).

DIFICULDADES	
<b>TÉCNICO</b>	Ausência de câmaras técnicas dificultaria encaminhamentos concretos dos comitês - nos assuntos como barragens e plano de bacia e outros temas.
<b>TÉCNICO</b>	Dificuldade técnica de compreensão na explanação sobre a qualidade da água do Rio salitre - não adequou a realidade dos participantes do comitê.

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

As questões internas de cadastro e locais de reuniões poderiam ser resolvidas com o entendimento entre os participantes dos comitês. Porém alguns fatores dificultam essa resolução. Como o fato de as RPGAs na Bahia envolverem vários municípios e/ou em alguns casos os municípios pertencerem a mais de uma RPGAs, mas na sinalização do representante do INEMA entrevistado e no que foi colocado nos relatórios do PROGESTÃO, entende-se que a divisão hídrica da Bahia não tem problemas.

Isso também foi apontado por Pereira e Johnsson (2005), como uma questão importante para que a descentralização da gestão se efetive, visto que não há uma “*Construção de uma lógica territorial de gestão*”, pois apenas a instituição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento não é suficiente, mesmo que altere a lógica setorial e supere os limites geográficos, como os RPGAs.

O rodízio das reuniões poderia ser uma forma de atenuar as ausências, mas as dificuldades continuariam. O INEMA forneceria condições de deslocamento para os participantes, mas não ficou claro como é esse procedimento, pois o INEMA não informou como funciona. Em alguns momentos observa-se as reclamações dos participantes em relação às diárias e passagens, que demoram de ser pagas, e toda a burocracia estatal para custear essas ações.

A falta da implementação dos mecanismos de gestão, como o plano de bacias, por exemplo, pode explicar as citações de falta de objetividade ou inefetividade do comitê. Sem ter autonomia, ou com uma autonomia velada pelas ações do INEMA, cujo protagonismo é latente, sugerem que os representantes tem desejo de se envolver, mas faltam condições para isso.

Ao não ter a capacidade de prover as informações da forma mais didática, de acordo com os níveis dos usuários do comitê (YASSUDA, 1993), e dessa forma aqueles usuários economicamente mais abastados no comitê terão seus interesses

prestigiados, e o próprio INEMA e seus técnicos prevalecerão sobre os demais e que por ventura não tenham competência técnica para a compreensão ou participação na elaboração do plano de recursos, causando assimetria. Segundo Diniz (1999), Teixeira (1999) Machado (2003) e Abers e Jorge (2005), Piros do Rio, Moura e Sales (2004), isso pode causar desinteresse na participação (MACHADO, 2003).

Pondera-se que esse aspecto está associado ao ponto relatado de que a ausência de condições técnicas ou as dificuldades das câmaras técnicas para o acompanhamento do plano e mesmo constituir essa câmara são dificuldades relatadas.

A integração, chamada assim para verificar de forma se articula com outros entes do sistema, é para levantar a bandeira de que os comitês são instâncias mais próximas das bacias e precisam ter sua condição assegurada para que a descentralização de efetive. A queixa registrada serve apenas para realçar que algumas decisões são tomadas sem verificar as especificidades de cada realidade.

Reitera-se a argumentação de que a descentralização é gradual e dependerá das condições econômicas, políticas e sociais em determinado local (ABRÚCIO, 2002), e ainda mais da capacidade e natureza das instituições em cada nível de governo para que se processem as decisões (ARRETCHE, 1996). Claro que, se as instituições e o Estado assim desejarem, pois ao que parece não é isso que se quer na questão hídrica na Bahia. Não só por essa falta de integração, mas também pelo real protagonismo exercido e não partilhado do INEMA.

Quadro 52 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 2ª. geração

<b>DIFICULDADES</b>	
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Dificuldades com a burocracia estatal no pagamento de diárias e outras despesas. Principalmente no ressarcimento das despesas com a locomoção. Dificuldades orçamentárias.
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Dificuldade na mobilização de pessoas para participar do comitê.
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Dificuldades de operação e reunião dos membros da câmara técnica.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Questionamento em relação à falta de condições dos comitês em arbitrar sobre a construção de empreendimentos / dificuldade em barrar a construção de barragens.

DIFICULDADES	
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Questionamento em relação à inoperância do INEMA em fiscalizar empreendimentos autorizados sem a anuência do comitê e que não é possível a interferência dos membros do comitê.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Ausência em reuniões de membros da sociedade civil devido à corte do governo - financiava a logística das pessoas.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Dificuldade em compor a câmara técnica ambiental para auxiliar na elaboração dos planos.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Câmara técnica criada para acompanhamento do plano, mas os membros do comitê gostariam de participar mais do processo de elaboração (COMITÊ DE CONTAS).
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	A empresa tem dificuldades em permitir a participação dos membros do comitê.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	Falta de condições para uma efetiva contribuição no avanço do plano de bacia.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	A contratação de empresas pelo INEMA é uma forma de elaboração do plano, porém o comitê não tem como agilizar tal processo (COMITÊ DE CORRENTE).
<b>TÉCNICO</b>	Dificuldade da câmara técnica em acompanhar os trabalhos da empresa licitada para a elaboração do plano (COMITÊ DE CORRENTE).
<b>TÉCNICO</b>	Dependência técnica do INEMA.
<b>TÉCNICO</b>	Dependência técnica de outras instituições, como a UFBA.
<b>TÉCNICO</b>	Dificuldades na instalação de câmaras técnicas.

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

No comitê Contas foi observado numa das atas que o representante do Estado tendenciosamente tentava alienar os membros sobre os aspectos que envolveriam a institucionalização da cobrança da água:

*"Como será o valor, e esse valor deve ser acordado e **pactuado para não inviabilizar os empreendimentos**, pois a lógica é que a cobrança seja um instrumento de apoio à gestão da bacia e não mais um instrumento de arrecadação, uma vez que a Lei determina que os recursos devem ser usados prioritariamente em benefícios da bacia"*

*"Que essa cobrança vai vir como a filosofia de compartilhar e informar tudo sobre a bacia e que o **empresário não vai sentir no bolso**, que ele não vai dificultar essa cobrança, pois o comitê vai aprovar um plano de aplicação anual, e que o Comitê tem autonomia para ditar o plano de aplicação dos recursos na bacia. Que precisamos ter uma educação cidadã, educação ambiental em prol do desenvolvimento econômico, que os usuários tenham a função social de devolver os benefícios para a bacia". (grifo próprio, REPRESENTANTE DA SEMA NUMA REUNIÃO DO COMITÊ DE CONTAS).*



Os pontos destacados relevam os interesses de representantes do governo em manter os interesses do capital acima do interesse comum e coletivo estaria no estágio de Pacificação na Escada de Arnstein, e o processo participativo é manipulado pelos técnicos e agentes do poder econômico, que dominam os comitês de bacia (CERQUEIRA; FADUL; VITÓRIA, 2015).

Como um representante do Estado, que deveria zelar pelo interesse comum, defende em uma reunião do comitê que a cobrança deve preservar o capital? Pois é justamente esse modelo predatório de exploração dos recursos naturais que reflete a necessidade de modelos racionais de uso da água.

Além das assimetrias e dificuldades técnicas da participação e as assimetrias e entre os agentes já previstos, o que torna ainda mais desigual e de difícil consenso à negociação entre os agentes privados e os representantes da sociedade civil, o Poder Público contribui para aprofundar ainda mais essa distância. Pois não direciona nem monopoliza a destinação dos recursos necessários para que se efetive a institucionalização do plano de bacia e da cobrança pelo uso da água e ainda tenta manipular o comitê para preservação dos interesses econômicos.

Bordenave (1994) reforça a necessidade de uma maior envolvimento da sociedade para evitar que as “*as lideranças centralizadoras*” sejam cooptadas pela corrupção e mau uso do dinheiro público. É o que parece ser nesse caso.

Ainda sobre esse ponto, reitera-se o que a cobrança seria o “*instrumento mais poderoso do comitê*” (ABERS; KECK, 2004, p.57) e, para Yassuda (1993, p.12), é o mais eficaz instrumento de gestão em regiões de escassez de recursos hídricos.

Quadro 53 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 1ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia

EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / PODER DE DECISÃO
Envolvimento de membros do comitê no acompanhamento dos planos de saneamento.
O INEMA FOI INTERPELADO SOBRE SUPORTE TÉCNICO FORNECIDO E A RESPOTA FOI QUE SERIA DE RESPONSABILIDADE do comitê.

<b>EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / PODER DE DECISÃO</b>
Mapeamento de comunidades africanas para participar - bacia do Leste.
Foi solicitada a inclusão de um arqueólogo e espeleólogo na equipe técnica de elaboração do plano de bacia no comitê Itapicuru.
Solicitação a inclusão do canal de integração de bacias no plano - comitê Itapicuru.
Visitas as comunidades locais.
Visitas aos sistemas de saneamento.
O comitê rejeitou informações sobre o plano de bacia.
Dificuldades da empresa contratada para a elaboração do plano em prestar informações sobre o plano.
A cobrança pelo uso da água como assunto recorrente na solicitação de palestras ou capacitações.
Necessidade do processo contínuo de capacitação dos membros.
Plano de capacitação do INEMA para todos os membros do comitê.
Problema de qualidade do material elaborado pela empresa - plano de bacia.

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Mesmo com os problemas já citados no quadro 53, foram levantados alguns pontos que parecem ou pelo menos permitem que os participantes do comitê façam questionamentos, sinalizações de inconsistências, visitas às comunidades para levantar demandas, solicitação de capacitação sobre assuntos relacionados à política de recursos hídricos, no sentido de conhecer os dispositivos legais e entenderem mais os seus limites e possibilidades.

Ressalta-se que assuntos ainda meramente protocolares e de uma maior tentativa de envolvimento daqueles que participam dos comitês, já que a ausência de recursos financeiros e técnicos limita a sua atuação. E com a concentração do poder no INEMA, a dependência é situação posta e que torna o comitê um espaço a reboque do que o órgão do Estado direciona.

Quadro 54 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 2ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia

<b>EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / PODER DE DECISÃO</b>
Defesa da elaboração do plano de bacia com uma forma de tornar a participação mais efetiva (COMITÊ DE

EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / PODER DE DECISÃO
CONTAS).
Acompanhamento da barragem - relatórios e fotos, para a apresentação ao comitê.
Informação divergente - o termo de referência do plano de bacia seria de responsabilidade do INEMA e como o comitê discute o termo?
A possibilidade de recursos via cobrança de uma taxação nas PCHS - recursos que seriam destinados aos comitês de bacias (COMITÊ GRANDE).
Indicação de pessoas com experiência técnica na formação das câmaras técnicas.
Reconhecimento do governo que os comitês precisam de mais apoio do estado para funcionar - representante da SEMA.
Cronograma do plano " <i>bastante atrasado</i> " (COMITÊ DE CONTAS).
Plano atrasado e que necessita de atualização de balanço hídrico (COMITÊ DE CONTAS).
O atraso estaria impedindo os projetos de saneamento dos municípios na bacia.
Ineficaz atuação do INEMA no protocolo das denúncias de degradação (COMITÊ DE CONTAS).
O INEMA segue autorizando perfurações de poços, sem a autorização do comitê de bacia.
Sugestões de alteração no plano de trabalho do plano de bacia.
Site para acompanhamento da elaboração do plano (COMITÊ CORRENTE).
Preocupações com o aquífero em virtude da construção da PCH.
Construção de uma PCH que fechou o rio de Fêmeas e seria um problema - realização de uma PCHA sem o acompanhamento do comitê (COMITÊ GRANDE).
Ocupações irregulares das ilhas na região da bacia.
Inclusão de informações locais no plano de bacia/Reforma agrária de 12 assentamentos no plano de bacia (COMITÊ GRANDE).
Decisão de destinação de parte de uma água da bacia para a irrigação - decisão mediante decreto do governo do estado (COMITÊ GRANDE).
Ausência do membro do CODEVASF nas reuniões – recorrente.
Questionamento em relação falta de informações sobre dados de qualidade de poços, aquífero e preservação de água no plano.
Criação de uma rede de gestão compartilhada para dividir a responsabilidade com o Estado (COMITÊ GRANDE).

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Alguns questionamentos e interações demonstram o quanto o processo de participação poderá amadurecer, assim como as denúncias, queixas e solicitações. Mas não foi possível verificar se foram apuradas ou implementadas as solicitações.

Mas é um sinal positivo de que os representantes sabem da importância da bacia, porém estão sem meios para uma ação mais efetiva.

Destaca-se que houve uma preocupação, registrada nas atas, não que os demais não tiveram esse cuidado, de que os representantes das Câmaras Técnicas seriam qualificados tecnicamente. Essas câmaras é que podem interpelar, através do INEMA, os dados sobre a formulação do plano de bacia e poderia ser uma forma de atenuar as dificuldades técnicas de participação (DAGNINO, 2002).

Pires do Rio, Moura e Sales (2004) analisam que a elaboração do Plano exige a participação da sociedade local na etapa de levantamento de informações, porém observa-se informações relevantes podem ter sido negligenciadas: “*Questionamento em relação falta de informações sobre dados de qualidade de poços, aquífero e preservação de água no plano*”.

Em relação a terceira e última geração da criação dos comitês, optou-se, para não repetir alguns problemas já vistos nas duas análises anteriores, explicar e apresentar alguns pontos mais específicos.

Destaca-se aqui um ponto que demonstra a fragilidade de organização e de atuação do INEMA para consolidação do espaço de discussão da gestão, como o comitê de bacia. O comitê Peruípe, Itanhém e Jucuruçu levou mais de 4 anos discutindo a legalização da atuação do comitê de bacia, pelo que consta na análise das atas. O que revela a falta de interesse e as dificuldades de consolidação de espaços para a participação social na Bahia.

Quadro 55 - Entraves no processo de participação social nos comitês da 2ª. geração

DIFICULDADES	
ADMINISTRATIVO	Dificuldade burocrática de formalização legal do comitê.
ADMINISTRATIVO	O comitê levou mais de 4 anos para se organizar e funcionar.
ADMINISTRATIVO	Ausências: em alguns regimentos tem punição para não comparecimento.
ADMINISTRATIVO	Questionamento em relação ao funcionamento do comitê e necessária definição de tarefas e atribuições, para evitar inércia na atuação.
ADMINISTRATIVO	Repasse financeiros do INEMA atrasados - custeio de passagens.
INTEGRAÇÃO	Necessidade de se integrar como comitê de Minas Gerais, pois um dos rios da bacia era federal.

<b>INTEGRAÇÃO</b>	Queixa-se em relação à falta de ação da ANA em fiscalizar as águas.
<b>INTEGRAÇÃO</b>	Questionamento constante da falta de integração com o comitê de Minas Gerais, ainda mais devidos as nascentes estarem no estado e comitê não pode atuar lá.
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	O governo não tem interesse em promover a autonomia do comitê de bacia.

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

Uma questão interessante que aparece nas atas é o fato da falta de interlocução com bacias federais ou que possuam territórios em mais de um estado e, com isso, é de competência da União. Não há articulação e muito menos intermediação da ANA nesse aspecto. Pereira e Johnsson (2005) citam a necessidade de um o “*pacto de gestão*” para criar um consenso entre a ANA e os órgãos estaduais responsáveis pela gestão das águas. Pelo visto, isso não está ocorrendo na Bahia. Pode-se concluir que as informações que permitam o consenso sobre usos, outorgas e cobrança pelo uso da água (PEREIRA ; JOHNSSON, 2005), também não estão sendo consideradas.

Ainda também se questiona a falta de atuação da ANA em relação à fiscalização das águas das barragens, por exemplo. Apesar de alguns técnicos da ANA se relacionam com os representantes das câmaras técnicas do comitê, o que parece é que, a depender da finalidade, é possível ter esse tipo de interlocução. E a ANA prefere se relacionar com o órgão estadual de recursos hídricos – INEMA.

Importante notar que alguns comitês citam instrumentos de controle, expostos nos regimentos, para atribuir uma punição aos membros faltantes das reuniões. Se há tal instrumento é porque é difícil assegurar a presença das pessoas. Tais questões podem ser por falta de condições de transporte, locais das reuniões e/ou até mesmo por dificuldades no envolvimento da causa.

Quadro 56 - Percepções sobre a descentralização e o poder de decisão da 3ª. geração dos comitês de bacia no Estado da Bahia

EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / PODER DE DECISÃO
O INEMA como articulador do processo de outorga.
Poluição como um dos problemas de degradação da bacia.
Em um determinado momento o comitê sugere a criação de uma agência de bacia e nem menciona a ideia do

plano de bacia antes - que o colegiado poderia sinalizar para essa criação sem a anuência do governo.
Que a mudança na estrutura do INEMA provocou uma perda de identidade dos comitês.
Atuação precária do INEMA na fiscalização da poluição e também em virtude dos problemas como represas irregulares.
Em alguns comitês é definido o rodízio das cidades em que as reuniões acontecerão.
Reclama que o governo não tem recursos para as obras e garantir os usos múltiplos.
Responsabilidade do governo se a obra não cumprir o que se espera e por não envolver a sociedade civil e os membros do comitê.
Obras do governo federal que pode prejudicar a população ribeirinha.
Falta garantia que água estaria assegurada para a população – objetivo da lei.
Construção da barragem do Zabumbão - sem consulta a população.
Criação de um colegiado quando a bacia ocupa mais de um território.
Problemas com a redução das espécies de peixe devido à construção de barragem Pedra do Cavalo.
Denúncias de corrupção nas obras e que os interesses econômicos que prevalecem nos projetos

Fonte: Elaboração própria, com base nas análises das Atas das reuniões dos comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia (2016).

As denúncias e queixas continuam demonstrando que os representantes estão atentos, em alguns casos, aos problemas que afligem a bacia e tentam veicular tais preocupações em um espaço que seria para esse debate, mas as ações não são deliberadas e não é possível observar que tais pontos foram resolvidos.

Ainda de forma complementar e secundária, principalmente na busca por informações que ajudassem no alcance dos objetivos deste estudo, foi aplicada uma entrevista semiestruturada com uma ex-representante da sociedade civil que participou de um comitê e o deixou depois de alguns problemas e pela incapacidade de alcance dos propósitos desses espaços para a gestão das águas.

Pondera-se que o intuito dessa pesquisa nunca foi entrevistar os membros de todos os comitês de bacia, tal estudo será proposto nas indicações de pesquisas futuras. Já que seria também uma contribuição para o campo que fossem realizadas pesquisas com os participantes dos comitês e entender as suas motivações dessas pessoas e suas principais frustrações e expectativas.

Resumidamente, essa participante apontou os seguintes aspectos em relação à Lei das Águas no Brasil e Na Bahia

Quadro 57 - Respostas de entrevistas com uma ex participante

QUESTÕES	RESPOSTAS
<b>Qual a sua opinião em relação o Marco Legal de gestão das águas no Brasil – Lei 9.433/97</b> <b>Qual a sua opinião em relação ao marco legal na Bahia?</b>	<i>“Como a maioria das leis não são atendidas nem respeitadas.”</i>
<b>Qual a sua avaliação da política das águas na BAHIA?</b>	<i>“Segue o mesmo ritmo da política pública brasileira, que necessita de séria e urgente reforma”.</i>
<b>Que tipo de suporte técnico e/ou financeiro é dado aos comitês de bacia recebem? De qual (is) instituição (ões)?</b>	<i>“O apoio dado à sociedade civil organizada se resume a transporte e alimentação, para participação nas reuniões ou encontros de CBH estadual ou nacional”.</i>
<b>Como está o acompanhamento da criação dos Planos de Bacia? O INEMA fornece algum tipo de suporte?</b>	<i>“A experiência que tive no CBHRNI foi decepcionante. Fomos capacitados, acompanhamos e demos sugestões ao Termo de Referencia, mas logo após disseram que não poderiam atender a aquele TR, como na verdade nunca se deu seguimento à elaboração de planos de bacia hidrográfica, só promessa principalmente quando entrou o governo do PT com Jaques Wagner, que durou 8 anos e perdura até os dias de hoje.</i>
<b>Algum suporte técnico e financeiro para a criação dos Planos de Bacia?</b>	<i>Que eu tenha conhecimento nenhum plano de bacia foi elaborado na Bahia.</i>
<b>Quais as dificuldades que os comitês possuem em fazer os planos de bacia?</b>	<i>Simplesmente não há interesse do estado em fazê-los.</i>
<b>No que tange a participação social, como é feita a seleção dos usuários do poder público para participar nos comitês? Alguma exigência específica? Alguma capacitação? O INEMA fornece alguma capacitação específica?</b>	<i>Não sei informar como funciona na atualidade.</i>
<b>Na sua opinião, quais os entraves ou dificuldades para a implementação dos instrumentos de gestão de águas na Bahia?</b>	<i>A política de águas e/ou de meio ambiente (gestão de APAs) passam por uma crise que perdura 10 anos. Ou seja, passaram a não funcionar de forma participativa, pois existem os gestores, mas os conselhos não funcionam.</i>
<b>Considera a participação social importante? Por quê?</b>	<i>Sim. Sem participação social os comitês de bacias hidrográficas perdem o sentido da sua existência.</i>
<b>Quais as dificuldades para participar das decisões?</b>	<i>Sem plano de bacia não há o que decidir.</i>

Fonte: Elaboração própria (2016).

Por mais que seja uma expressão pessoal e parcial da avaliação de uma ex-participante, alguns aspectos são importantes e indicam os entraves que poderiam sinalizar para a dificuldade de se implementar a política de recursos hídricos e seus instrumentos de gestão.

A avaliação da política brasileira repete a sinalização que até alguns juristas fazem de que a efetividade nem sempre esteja de acordo com o que está descrito e, talvez, fazendo aqui uma ilação, essa avaliação pode estar atrelada a sua frustração na participação no comitê.

Em relação ao apoio dado à sociedade civil, as capacitações foram lembradas no momento da análise das atas. Mais apoio em relação ao transporte e alimentação para o deslocamento em relação às reuniões. Pondera-se que as reuniões são feitas, no caso de comitê, ironicamente em Salvador, sempre. Daí, o apoio se faz necessário. Conforme observado nas análises das atas, os valores repassados pelo INEMA e outro tipo de apoio para a participação das reuniões nem sempre estão regulares, e isso tem realmente dificultado o processo de envolvimento da sociedade civil.

Um ponto interessante é ter a citação ao governo do PT, que teoricamente tem uma identificação política mais à esquerda e que seria mais sensível ao envolvimento cidadão nas decisões do Estado. Dagnino (2002) sinaliza que, a depender do Projeto Político, é que será definido o espectro cultural e ideológico da partilha de poder e responsabilidades de ambos. Mas não foi o que se observou, pois é recorrente a ideia de que o “governo” não teria interesse em permitir maior envolvimento das pessoas na elaboração do plano de bacia. Reforçando ainda mais que o caráter centralizador Abrúcio (2002), Santos (2002), Silva (2013) (DAGNINO, 2004), Campos & Fracalansa (2010), Santos, Sampaio e Rossi (2006), ainda prevalece, mesmo num governo que seria mais alinhado a uma corrente política que defende um maior envolvimento cidadão.

## 5.6 PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES OS RESULTADOS E CONCLUSÕES DAS PREMISSAS DA PESQUISA

Algumas considerações finais sobre a análise da **primeira geração** de comitês de bacias do Estado da Bahia:

- a) Percebe-se que há uma interação entre os membros do comitê, e nas reuniões são levantados aspectos que afetam a qualidade das águas na Bacia e os problemas de desperdício e mau uso da água;



- b) Falta de condições para uma efetiva contribuição no avanço do plano de bacia. Esse ponto é crucial para a movimentação dos participantes do comitê de bacia. Já que é um dos instrumentos de gestão e o fator primordial para que os demais sejam efetivamente alinhados. Nessa construção, e com a dificuldade de acompanhamento e maiores contribuições, revela-se que o plano será moldado, ou ainda, pode ser manipulado pelos técnicos do INEMA, que estão ao cargo de coordenar as atividades junto a empresa contratada na licitação.
- c) A contratação de empresas pelo INEMA é a forma usual de elaboração do plano, já que o comitê não tem como agilizar tal processo por incapacidade técnica e financeira. Contudo, abre espaço para que essas empresas sejam alvos de usuários que tenham maior capital no movimento de cooptação e, como isso, a manipulação pode ser ainda mais severa.
- d) Dependência total do INEMA para a disponibilização de recursos financeiros para a logística dos representantes, recursos para a contratação das empresas para a elaboração do plano de bacia, intermediação com a empresa vencedora da licitação do plano – para solicitar informações e enviar as deliberações que seriam tomadas pelos representantes do comitê. A dependência é tanta que atrasos nos pagamentos feitos pelo órgão às empresas contratadas pode reverberar no cronograma de elaboração do plano de bacia. Isso se observa, por exemplo, no comitê de bacia do Recôncavo Norte. Ou seja, o Estado mantém uma hegemonia com o INEMA sendo o protagonista para a implementação da política estadual de recursos hídricos na Bahia. Salienta-se que Abers e Jorge (2005) já haviam apontado que a maioria dos comitês são criados e possivelmente financiados por órgãos estaduais.
- e) Alternância do poder não é possível verificar somente pelas atas tendo em vista a irregularidades das publicações. Mais alguns membros são antigos, e seus nomes se repetem nas atas de reuniões. Nas funções de gestão dos comitês, também alguns representantes são frequentes nos cargos de gestão. O que pode revelar a hegemonia de um grupo sobre o outro e, com isso, o controle das ações do comitê tende a inclinar para os interesses desses que estão no poder por mais tempo. Claro que o desinteresse em participar da gestão deve ser considerado, mas também esse ponto pode ser

visto como inefetivo dessa esfera para representar os interesses múltiplos na gestão das águas.

- f) Apresentação e alterações de projetos citados não são demonstradas claramente nas atas. Apontando como esses debates ocorrem ou se os comitês oferecem algum tipo de contribuição. Os projetos inclusive são citados, e os agentes que os gerenciam em alguns momentos nas atas de reunião, mas a impressão que passa é de que é apenas um comunicado. Já que muitos desses projetos não aparecem em outros momentos de discussão. O que releva ausência de participação dos representantes em projetos que afetam a bacia. Mesmo que sejam de recuperação ambiental, como alguns são definidos deveriam, pelo que preconiza a Lei, passar por um debate no comitê de bacia.
- g) As barragens são outros exemplos disso. São feitas mediante anuência do governo do Estado, via SRH ou INEMA. Contudo as ações de fiscalização são negligenciadas. No âmbito federal também se observa que as competências de algumas barragens são da ANA, mas o intermediário é a CODEVASF.

As considerações finais sobre a **segunda geração** de comitês, para não repetir os pontos já destacados na análise da primeira geração, pondera-se:

- a) Certa manipulação explícita de quanto o poder público manipula as ações e concentra as decisões sobre a política de águas no Estado. Pois em uma das atas ficou registrado que um representante do poder público expressou que é necessário um maior envolvimento das pessoas nas atividades da gestão das águas, mas não se observa nenhuma ação concreta para que se mude essa realidade. Poderia-se que o termo “manipula” está associado com as caracterizações da Escada de Arnstein.
- b) Ainda há comitês (como o caso do Comitê de Sobradinho) que se resumem a realizar atividades administrativas. O que agrava ainda mais a dificuldade de se estabelecer uma participação mais efetiva e a própria cobrança ao poder público para ações mais efetivas.
- c) Um fato que surgiu nas atas, e poderia ser considerado como histórico e que talvez explique a falta de interesse do governo em partilhar, foi a indicação de que, em 1991, a Bahia era referência em outorga.

Algumas ponderações em relação à **terceira geração** de criação de comitês:

- a) Como na segunda geração, foi possível observar que o representante do Estado defende o cuidado como a cobrança seja instituída na bacia, aqui se observa a mesma questão, mesmo que timidamente: que a cobrança deva obedecer a uma lógica de sustentabilidade. Esse não é o papel do Estado, conforme já ponderado.
- b) O único comitê de bacia que iniciou o plano de bacia foi o Recôncavo Sul. O que significa que tempo de maturidade de um comitê não é critério para a consolidação da criação do plano de bacia. Comitês como o do Rio Salitre, criado em 2006, e o comitê do Rio Sobradinho, criado em 2009, não iniciaram a elaboração do plano e nem mesmo a licitação, como no caso de Itapicuru de 2006 (CERQUEIRA et al 2015). Porém, o INEMA não respondeu sobre esse questionamento e nem mesmo quando será iniciada a criação dos demais planos de bacia no Estado.
- c) Outro ponto em relação a plano de bacia refere-se ao fato de que não é possível verificar com clareza, como os debates e as contribuições do comitê são considerados no processo de elaboração do plano. Apesar de verificar em algumas atas que sugestões foram feitas e outras nem tanto, como observado nessas análises. Ressalta-se que Machado (2003) ponderou que os comitês são colegiados e que uma decisão lá tomada pode reduzir os riscos de corrupção, cooptação de interesses privados em detrimento do coletivo e de maior equidade e transparências nas decisões.
- d) Pondera-se ainda que a responsabilidade para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos é função da Agência de Bacia ou Agência de Água (SILVA; PRUSKI, 2000), mas na Bahia o INEMA é o responsável, pois atua com uma agência executiva. E, nesse ponto, o INEMA contrata uma empresa privada para a realização do plano.

Foram definidos 04 pressupostos básicos para este estudo. Com base nos dados levantados a partir da entrevista parcial concedida por dois representantes do INEMA, a análise dos relatórios da PROGESTÃO enviados à ANA pelo INEMA, a análise das atas dos comitês de bacia do Estado e uma entrevista complementar com um ex-representante de um comitê, foi possível chegar a algumas conclusões acerca das premissas definidas pelo estudo.

*Primeiro pressuposto:* Sem apoio financeiro e técnico do governo federal e a falta de interesse dos poderes locais em descentralizar, resultaria na inércia da criação dos comitês.

A falta de apoio do governo federal poderia dificultar ou atrasar o processo de descentralização, conforme Abrúcio (2002) e Arretche (1996). Contudo, foi observado que a ANA possui um projeto de apoio financeiro para a elaboração de ações que visem à implementação dos mecanismos de gestão que constam na lei das águas. Esse apoio, porém, é direcionado exclusivamente para o INEMA, que funciona como uma agência de execução das ações voltadas para mobilizar e instrumentalizar os comitês de bacia.

Esse projeto é recente e ainda está em fase de conclusão, pois ainda faltam etapas e objetivos a serem alcançados. Na fase inicial de implementação do modelo brasileiro de gestão descentralizada não foi possível recuperar ou encontrar informações que remetam a um apoio financeiro e ainda mais técnico para que os estados e municípios, juntos com os representantes das bacias, pudessem organizar a estrutura e condições necessárias para que a política fosse implementada na forma como foi concebida.

Com isso, o protagonismo sempre ficou a cargo, aqui na Bahia, fruto deste estudo, do poder público, seja pela SRH, seja INGÁ e atual INEMA. A tradição centralizadora no Estado vem sendo mantida e mesmo com esses recursos enviados não é demonstrado claramente o interesse em implementar os instrumentos como o plano de bacia, agência de bacia e a cobrança pelo uso da água.

Como alguns agentes econômicos podem estar influenciando as decisões do poder público, como demonstrado nas análises, falta interesse em descentralizar ou atender ao que preconiza a lei, pois da forma como está o Estado entende que mantém uma regular e equilibrada gestão das águas. Pois não muda a forma como lida com a sociedade civil e mantém os comitês com uma autonomia quase que nula.

Dessa forma, é possível concluir que o pressuposto é verdadeiro. Já que se o Estado tem interesse em manter o protagonismo e a descentralização, veio associado a partilhar o poder, e a ANA não faz nenhuma intervenção, somente como

projetos pontuais, conclui-se que a falta de interesse e inércia é de ambos os entes envolvidos nesse processo.

*Segundo pressuposto:* Inércia do Comitê não atrai participação, adicionadas a ideia de que a participação social não tem representatividade, resulta no comitê sem finalidade.

Ao considerar que os comitês ainda não adotaram os mecanismos de gestão definidos pelas políticas de recursos hídricos, essa premissa é verdadeira. Contudo, cabe ressaltar que as pessoas que estão nos comitês tem se esforçado, pela análise das atas é possível perceber, para utilizar desses espaços para denunciar, cobrar e se queixar das condições de participação e das dificuldades em atuar com as faltas de condições impostas na Bahia.

Apoio financeiro limitado e dependente do INEMA, falta de recursos técnicos, problemas de mobilização em para participar das reuniões, já que as RPGAs são compostas por várias bacias, falta de autonomia, falta de apoio para que os pleitos sejam levados a solução, ausência de retorno das denúncias feitas, fazem com as pessoas deixem de frequentar as reuniões, não tenham interesse em mobilizar ou se reunir, questionam os objetivos e finalidades dos comitês e alguns deixam de vez a ideia em participar nos comitês, pois entendem que as instâncias não tem força para fazer ações que preservem a bacia.

Fica claro nesse pressuposto, e pelo fato do INEMA ser o principal agente no processo da política estadual de recursos hídricos, que se não for revertida essa situação a tendência é que a representação seja apenas simbólica, alguns políticos podem tentar tirar algum proveito político, os funcionários públicos, que alguns são representantes, continuariam participando por conta das diárias e o comitê não terá a finalidade para a qual foi definido na lei das águas.

Pondera-se que o espaço se mostra importante, mesmo com essa inércia, pois assuntos como a poluição e degradação da bacia é ventilado nas reuniões e outras pessoas ficam sabendo dessa situação, o que talvez pudesse atuar na mobilização. O fato de algum representante usar do expediente do Ministério Público para denunciar alguma impropriedade em relação à bacia é o significado da falta de poder dos comitês, mas pelo menos serve para verificar que os problemas não estão sendo esquecidos, alguns pelo menos, e que ações mais efetivas estão sendo

tomadas numa tentativa de resolver o problema. Mas isso torna o processo ainda mais lento. Sem o plano de bacia e a cobrança complica mais ainda.

*Terceiro pressuposto:* Sem capacidade financeira e técnica, não haveria condições para a elaboração dos planos e com isso não se cobra pelo uso da água.

Essa premissa também é verdadeira, pelas argumentações já postas de que sem os recursos financeiros do INEMA os comitês não oferecem condições técnicas e financeiras para a elaboração de comitês. A prova mais cabal disso está no fato de que são 14 comitês criados, de 26 RPGas, desses 09 estão em alguma fase de elaboração do plano por conta do processo de financiamento fornecido pelo INEMA.

Os seis outros comitês, incluindo um comitê criado em 2006, ainda não iniciaram as tratativas para a elaboração do plano. Ou seja, dependem totalmente que o INEMA inicie esse processo e forneça suporte. Nem mesmo capacidade de articulação é verificada nesses comitês, na busca por instituições que possam auxiliar na construção do Plano, como as universidades empresas federais ou estaduais que possuam projetos ambientais e outros parceiros.

Até mesmo os municípios, que abragem as áreas das bacias, poderiam de alguma forma fornecer algum tipo de suporte. Pois deveriam ser os principais interessados para que o modelo funcione, tendo em vista que a bacia hidrográfica é o lugar das transformações políticas e sociais.

*Quarto pressuposto:* Sem cobrança, faltam recursos e não é possível ter autonomia para as decisões em relação aos projetos de aplicação dos recursos com a finalidade devida na bacia.

Esse pressuposto também é verdadeiro, não só pela conclusão dos outros, mas pelo fato de que ao demonstrar que os projetos são feitos por empresas, e os comitês não participam da elaboração, aponta claramente que o espaço não tem autonomia para decidir ou intervir nos projetos. Sem recursos também, não há como definir ações que visem atender e resolver as denúncias de degradação e poluição, já citados neste estudo.

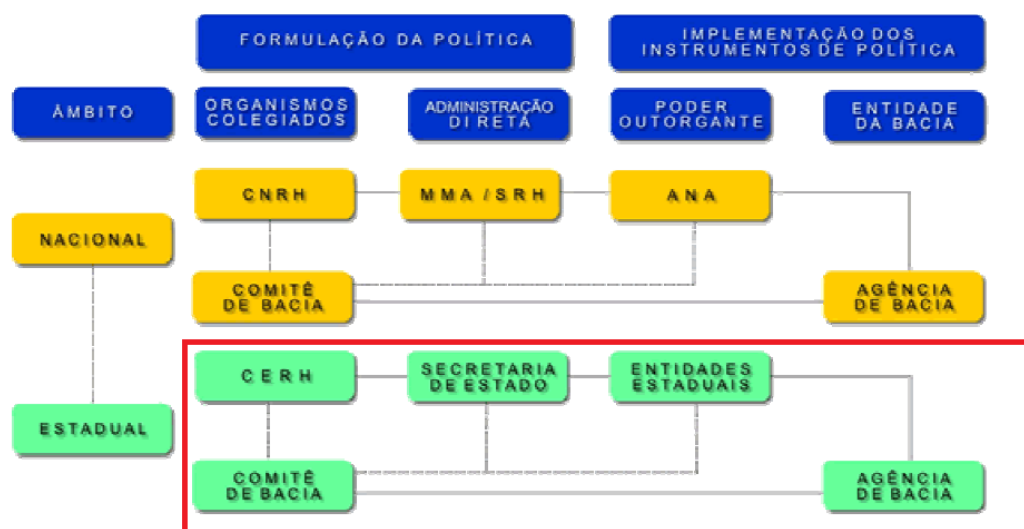
Não se pode concluir de forma diferente que a governança das águas na Bahia é ineficaz, pois a descentralização é às avessas, já que o poder ainda está muito concentrado no INEMA, representante do Estado, e as medidas que vem sendo tomadas e os projetos em curso não apontam para uma mudança breve desse cenário.

Reforça-se o argumento de Hall (2002) de que a crise da água é de governança e que a governança eficaz da água deve ser uma das prioridades: *“que se gobernara sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores fueran incluidos en el manejo de los recursos hídricos”* (p.7).

#### 5.7 PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: AJUSTADO

De forma a ilustrar as fragilidades do Sistema Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, a figura 34 destaca o isolamento do âmbito nacional do estadual. Esse isolamento não ocorre apenas de forma ilustrativa, como demonstra a figura, mas de fato e efetivo quanto a implementação da política de águas no Brasil:

Figura 34 – Fragilidades do sistema nacional de recursos hídricos



Fonte: Destaque próprio, com base em Tomaz (2006).

Além dos problemas e fragilidades que serão apresentados mais adiante, faz necessário apontar esse “*isolamento*” como fator que contribui essencialmente para que as fragilidades ocorram e se aprofundem nos modelos estaduais adotados no Brasil.

Sobre esse “isolamento” pode-se destacar os seguintes pontos:

- a) A falta de uma interlocução mais estreita da ANA (Agências Nacional de Águas) com o sistema Estadual. A Agência reguladora, conforme já abordado anteriormente e como discutido por Fadul, Vitória e Cerqueira (2013) sobre o papel da agência, que tem sua função definida na lei das águas como agente fomentador da implementação da política nacional e, conseqüentemente, dos instrumentos de gestão que lá estão determinados. Porém não são delegados poderes a ANA para a determinação dos valores da cobrança, resolução de conflitos e enquadramento dos corpos de água, funções essas definidas para outras instâncias, como o comitê de bacia, por exemplo. E sendo assim a entidade não regula. O esvaziamento do seu poder, diferentemente de outras agências reguladoras nacionais, impede essa atuação e condiciona, ou pelo menos a sua forma de atuação, tem sido comparada a Agências de Bacia em bacias hidrográficas de rios federais (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013). Essa posição conflitante, já que uma agência que originariamente deveria



regular o setor que seria provatizado, e assim não ocorreu, ficou sem o sentido de existência bem delimitado e, por conta disso, deslocada para tornar efetiva a política das águas. Porém, devido a sua limitação de poder, e consequente falta de recursos financeiros e técnicos, acaba atuando com agências de bacias para gerenciar os recursos provenientes das bacias que adotaram cobrança pelo uso da água, e não dar suporte e muito menos interagem com os entes descentralizados do sistema: como os órgãos de estado, órgãos de municípios e os comitês de bacia. Não aparecendo como o fomentador que deveria ser. Nas análises das atas de reuniões é sensível analisar e perceptível a falta de presença de agentes da ANA na promoção ou auxílio desses entes na criação dos comitês, elaboração de planos de bacias e cobrança pelo uso da água. Mesmo que não tenha poder para determinar valores e resolver conflitos, o que está correto, pois fere em princípio a descentralização, fornecer suporte técnico ou financeiro seria uma obrigação originária. Suporte financeiro apenas ao órgão estadual, como está sendo feito, revela-se importante, mas não o suficiente. Já que a agência seria a responsável para que o modelo brasileiro se torne efetivo.

- b) Ainda sobre a atuação da ANA e concernente com o “isolamento”, pode-se questionar a relação da agência com o órgão de Estado, que no caso da Bahia é o INEMA. O que aparece nesse sistema é que essa articulação não existe, cabendo ao agente estadual a liberdade e talvez a centralidade de ações que visem à implementação efetiva da política estadual com base nos ditames da lei federal. Contudo, não se espera que o INEMA tenha uma subordinação direta à ANA, pois a Carta de 88 atribuiu certa autonomia aos estados na definição de políticas públicas, claramente com base no que a União já definiu. Porém, esse distanciamento permite que ocorram na Bahia fragilidades que remetem, no entedimento desta tese, a não efetiva aplicação do modelo brasileiro e que prejudica a governança das águas na Bahia, a saber:

- I. **Inércia** – Ao permitir esse distanciamento e de um suporte mais efetivo aos entes estaduais, a ANA abre espaço para o direcionamento da política estadual das águas seja cooptado por forças políticas e grupos econômicos que não estariam interessados em que a cobrança pelo

uso da água fosse implementada. Já que poderia onerar os custos dos negócios e gerar diminuição de lucros. Sem contar com o fato de não haver uma figura de controle social, entende-se o comitê de bacia, para fiscalizar o uso da água e lhe garantir a racionalidade da sua exploração, abre caminho para a utilização indiscriminada desses grupos econômicos e não garantia da preservação para as gerações futuras. O que fere totalmente um das finalidades da lei das águas.

- II. **Falta de Apoio** – Essa ausência e, nesse caso específico, a falta de apoio financeiro e técnico do principal agente responsável por implementar a política das águas pode repercutir na ineficácia e ineficiência da implementação dos programas estaduais. Ou seja, ao atuar apenas como uma agência de bacia dos rios federais (FADUL; VITÓRIA; CERQUEIRA, 2013) e não fornecer o suporte técnico e financeiro necessário para que os órgãos estaduais implementem os comitês e planos de bacia e, conseqüentemente, a cobrança pelo uso da água, essa atribuição ficaria a cargo de políticas e verbas estaduais, que além de tangenciarem pela inércia, conforme citado no item anterior, podem adotar modelos ou formas de gestão das águas que não pactuam no que preconiza a lei.
- III. **Desinteresse** – Abers Keth (1996) sinalizou, como debatido no referencial teórico, que o fato de o estado não dar suporte nem fornecer as condições necessárias para implementar a política descentralizada da proposta, pode levar os entes participantes do processo de descentralização a entenderem que colherão apenas o ônus e assumirão responsabilidades dos quais a União estaria abrindo mão. Ou seja, pode passar a impressão de que a União está apenas transferindo a responsabilidade para os estados e municípios para aliviar, ou pode ser usado o termo “se livrar” do trabalho que seria a implementação da política das águas, e, como consequência, os entes federados mostrariam nenhum engajamento para a efetiva governança das águas como determina a lei federal. Esse desinteresse federal, ao não fornecer recursos e ao manter esse distanciamento, levaria a um desinteresse também dos agentes locais.

Por conta dos fatores que foram citados e explicados nos itens anteriores, esse isolamento afeta diretamente a governança das águas nos estados. Já que a efetiva descentralização pode não ocorrer, pois os agentes locais não teriam força econômica e política de mobilização o suficiente para enfrentar o poder político e econômico local e que podem dominar e influenciar a gestão estadual, a cobrança não se torna efetiva e, por conseguinte, os recursos pelo uso não serão arrecadados e, assim, a autoregulação e governança com a destinação dos recursos para a preservação da água de uma determinada bacia fica prejudicada e modelo não chega a sua efetividade e, como conclusão, o que se percebe é que temos dois modelos vigentes no país com a mesma base, mas de diferente aplicação: uma na esfera federal com o suporte da ANA e com o objetivo de implementar os comitês de bacia e a cobrança pelo uso da água em rios federais, cujo interesse político e econômico é latente e, por conta disso, conta com restrito apoio federal. Pode ser também por falta de recursos que a ANA não atue pelos estados, o que também demonstraria incapacidade de o estado de assegurar a descentralização como devida, e o que apregoa a lei enquanto autogestão dos recursos e preservações dos mesmos.

E outro modelo seria o estadual. Em que pese a ideia de que a lei é a mesma, a efetividade será relativa no âmbito estadual, pois o suporte ficará a livre e espontânea ação da política estadual com os problemas já citados aqui.

Tendo em vista isso e que uma das premissas desta tese é a proposição de um modelo ou ajustes no modelo atual que permita a participação, a descentralização e a cobrança, para que os recursos sejam gerenciados adequadamente pelas agências de bacias. A sugestão destacada aqui já seria um dos pressupostos a serem apresentados no modelo de gestão por bacias no Brasil e com base na experiência do modelo francês:

I – Manutenção da divisão hidrológica atual do país com as 12 grandes bacias e as suas sub-bacias seriam as divisões estaduais. Não é possível com base nesse estudo compreender se a divisão hidrica do país possui algum problema que pudesse ser tratado especificamente no ajuste do modelo. Contudo, as sub-bacias estaduais deveriam compor os comitês das federais. A intermediação deverá ocorrer, pois atualmente as sub-bacias não tem participação nas decisões desses comitês.

II – Com base nisso, cada Bacia Federal teria o devido comitê e sua agência de bacia. Sendo que a composição dos Comitês e Agências de Bacia será feita mediante a eleição de participantes indicados pelas sub-bacias e dessa forma a representação dos participantes do Comitê da Bacia Federal seria equivalente com a quantidade de representantes de cada sub-bacia. A divisão deverá ser equivalente e por conta disso a participação ser equânime, conforme preconiza a Lei das Águas.

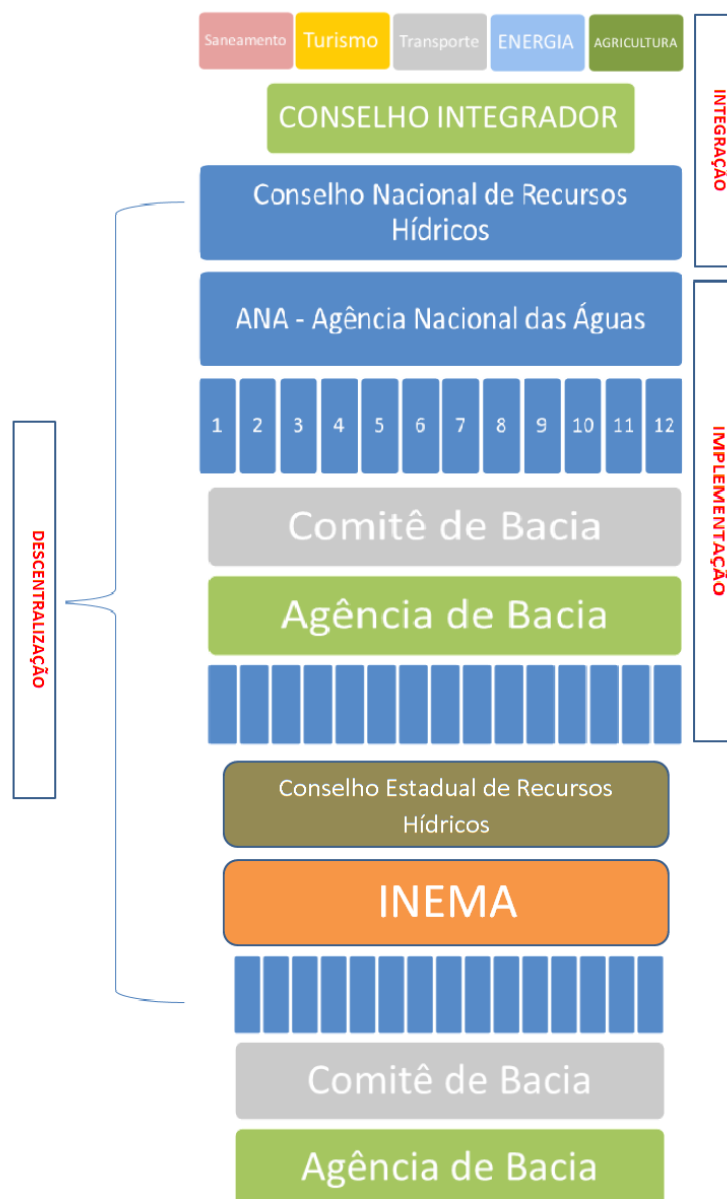
III – Os comitês estaduais não seriam extintos. Esses alocariam as agências de bacias – responsáveis pela destinação dos recursos oriundos da cobrança pelos usos da água. Ou seja, os comitês estaduais vinculados as bacias nacionais também existiriam e com a representação conforme a lei. As agências também deveriam ser criadas e os recursos partilhados. Pois os anseios das sub-bacias devem ser atendidos e a gestão feita mediante a elaboração do plano, junto as agências de bacias.

IV – Os planos de bacia seriam feitos pelos Comitês de Bacia Federal, que constam com os participantes e teriam recursos técnicos e financeiros da ANA – Agência Nacional da Águas, já que é o órgão principal e responsável pela implementação da política Nacional dos Recursos Hídricos. Esses planos devem contemplar as necessidades de usos múltiplos das sub-bacias, com a divisão equânime na bacia federal, a participação dos demais seria assegurada.

V – Com base nos planos de bacia e que seriam contemplados, especificamente os planos das sub-bacias, a cobrança seria mais efetivamente instituída, com a ANA responsável por financiar tais instrumentos.

VI – Com a participação nos comitês federais com base nas eleições, com a participação nas agências de bacia no comitês das sub-bacias e com a unidade de bacia hidrográfica preservada, seria atingida a possibilidade de descentralização da gestão e integração do sistema.

Figura 35 – Modelo ajustado de gestão dos recursos hídricos



Fonte: Elaboração própria (2016).

Ainda sobre o modelo ajustado proposto nesta tese, algumas ponderações a cerca da fragilidade que o modelo atual apresenta, mesmo que seja um modelo inovador e avançado, alguns ajustes precisam ser feitos. Além do que já foi citado, apresentamos alguns pontos:

- a) No modelo ajustado de gestão das águas proposto para a tese, de forma a corrigir os problemas de INTEGRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO e PARTICIPAÇÃO, será pensado, por exemplo, na criação de um CONSELHO INTEGRADOR – cujo objetivo seria o enquadramento dos usos múltiplos das águas e interlocução com os demais setores e órgãos federais para garantir o que preconiza a lei das águas. Ressalta-se que essa integração é um dos problemas que o modelo atual possui e que se revela como um dos desafios do modelo atual, vconforme foi ponderado ao longo desta tese.
- b) O CNRH terá integrantes com poderes equivalentes, igualmente ao CONAMA. Sendo que esses representantes serão divididos de forma que a sua composição deverá considerar a presença equivalente de representantes das BACIAS E SUB-BACIAS no casos dos rios da UNIÃO. Da forma como está dividido atualmente, o conselho não representa uma instância descentralizada. A proposta não seria diferente de nada que já não exista no Brasil.
- c) Os COMITÊS DE BACIAS e AGÊNCIAS DE BACIA das bacias federais e sub-bacias serão únicos e integrados, com representantes equivalentes da UNIÃO e ESTADOS.

Ainda para complementar, é necessário que a ANA tenha um papel mais efetivo na indução da aplicação de recursos para a implementação dos instrumentos de gestão das águas nos Estados, pois da forma como a gestão é feita, a centralização ainda permanecerá.

## 6 CONCLUSÃO

Ao questionar sobre como caracteriza a governança das águas no Estado da Bahia no que tange a descentralização, participação e cobrança, com base neste estudo, foi possível perceber que ainda está distante do modelo idealizado na política nacional.

Após mais de 10 anos da Política Estadual, e quase 20 anos da Lei Federal, o Estado da Bahia apresenta apenas a criação de 14 comitês e a elaboração de 9 planos de bacia, atualmente sem nenhum deles institucionalizar a cobrança e nem mesmo consolidar os instrumentos de gestão definidos na Lei das Águas. Além disso, ficou claro que o Estado não tem interesse em descentralizar a gestão das águas, nem estimular a participação. Da forma como está sendo gerenciado o processo, até com a própria ANA, os representantes da sociedade civil são meros coadjuvantes, e os espaços de debates, que são os comitês de bacia, revelam-se como espaços figurativos e esvaziados de poder.

Do ponto de vista desta tese, cabe reforçar algumas observações e conclusões acerca do estudo que objetivou analisar a governança das águas no Estado da Bahia, principalmente nos aspectos relacionados a descentralização, participação social e cobrança pelo uso da água.

Em relação à descentralização, foi verificado que o Estado da Bahia, ao longo de sua trajetória política e institucional, sempre manteve, e ainda mantém, uma cultura de centralização, em que o poder das decisões das políticas públicas ainda está concentrado ou ainda está sob o domínio do Estado. Mesmo que alguns dispositivos, instrumentos e canais sejam criados, que permitam de alguma forma o envolvimento do cidadão nas decisões políticas, como é o caso dos comitês de bacia, o poder ainda é majoritariamente do Estado.

Por mais que se criem instrumentos, tais como orçamento participativo, conselhos populares, e, no caso específico deste estudo, os comitês de bacia, o Estado tem superior vantagem e controle do processo decisório. No caso dos recursos hídricos, essa manutenção hegemônica é percebida ao analisar as dificuldades na

consolidação da implantação dos instrumentos de gestão da política de recursos hídricos na Bahia, como se observou no capítulo 3 desta tese.

Cabe destacar que a política nacional confere à sociedade civil papel de destaque, já que aproxima o cidadão de uma condição de maior envolvimento e poder de decisão na gestão das águas, ao definir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e ao criar um espaço de discussão, como o comitê de bacia, e instrumentos com o plano de bacia, outorga, cobrança pelo uso da água e as agências de bacia. Esse papel permitiria decisões com maior aderência a representações das comunidades, caso não ocorressem assimetrias. Ou seja, poderia ser uma forma complementar de regulação do Estado, pois como a água é de domínio público e um bem comum, o Estado deve ser o seu vigilante contumaz. Com a possibilidade de maior envolvimento da comunidade, essa regulação poderia ser complementar e aproximar-se de uma maior efetividade na preservação da bacia.

Cabe reforçar também o caráter estratégico e econômico que a água passou a ter nos últimos anos, principalmente com o modelo de exploração capitalista vigente. Como importante insumo utilizado na cadeia produtiva, como parte do processo de produção de mercadorias, transporte e logística e até mesmo para despejos de resíduos, faz com que vários agentes econômicos tenham vital interesse em fragilizar a regulação do Estado, haja vista as políticas neoliberais, e dificultar a implantação de mecanismos que visem a restringir, dificultar e cobrar pelo seu acesso. Esse seria um dos grandes desafios para a governança das águas no Brasil: conciliar a incapacidade de regulação do Estado, com aprofundamento das políticas neoliberais, preservar a água como bem público e comum, e garantir a sua disponibilidade para à sociedade.

Com isso, o processo de descentralização, no formato delineado na Política Nacional e Estadual, torna-se ainda mais iminente, de modo a possibilitar um maior “*poder*” ao cidadão no controle do processo de decisões das ações de uso e preservação. Mas a descentralização revela-se ser de difícil implantação. Seja pela decisão política de manutenção do *status* de poder sob o controle do Estado, conforme abordado nesta tese, seja pela ineficiência de instrumentos que permitam a decisão efetiva dos agentes, ou ainda pelas assimetrias que agentes econômicos



podem se valer para manutenção dos seus interesses nos espaços de decisão e, conseqüentemente, nos planos de bacia, por exemplo.

Na Bahia nenhum dos comitês de bacias criados elaborou por completo os planos de bacia, criou as Agências de Bacias e não conseguiram implementar a cobrança. Claramente ficou evidenciado que os planos e ações dos comitês são devidamente controlados pela o agente do Estado: INEMA.

Contudo, os agentes econômicos também agem no sentido de manutenção do modelo de exploração da natureza pelo homem, através da alocação de forças próprias nas estruturas do Estado, inviabilizando, por exemplo, a cobrança ou a justa “taxação” da água. Isso foi percebido na análise das atas quando um agente do INEMA demonstrou a preocupação com o valor que seria instituído, e que esse valor não poderia encarecer os demais os custos, para não inviabilizar a atividade econômica. Ao invés de zelar pela preservação do bem comum, estaria o agente do Estado preocupado com a atividade econômica? A princípio, parece uma atuação conflituosa.

Além dessa cooptação do Estado por agentes econômicos, observa-se que, nos comitês de bacia, grupos mais fortes economicamente podem atuar para a manutenção dos seus interesses na manipulação das ações dos comitês ou alienação dos demais envolvidos. Como em alguns comitês em que o revezamento dos cargos de direção fica sempre em determinados grupos de interesse e que não avançam em ações e estratégias que viabilizem o comitê como um espaço capaz de protagonizar ações, através dos instrumentos de gestão e, claramente, com a parceria do Estado que visem preservar as bacias.

Evidentemente que a manutenção de pautas administrativas, ou o não prosseguimento de denúncias, queixas e cobrança dos participantes, quando ocorrem, é uma estratégia para solidificação da inércia do comitê, o que atende a interesses difusos, menos o da comunidade local na bacia, que é a mais atingida pelos problemas provenientes do mau uso e da falta de preservação das águas.

Ao invés de descentralizar, o que ocorre é a reafirmação de posições já definidas anteriormente e capitaneadas por grupos de interesse que se apoderam do Estado para preservar os seus interesses. E o comitê serve como forma de legitimar tais posições, desvirtuando a sua gênese e função. E o Estado, ao invés de preservar o

bem comum, público e coletivo, estaria, com essa posição, fortalecendo a apropriação da água por interesses particulares. O que, por princípio, não é a função do Estado.

Além disso, o que se observa na política estadual dos recursos hídricos, especificamente, é que a descentralização, quando ocorre, é operacional ou de execução. A centralização da elaboração do plano de bacia com a contratação das empresas, por exemplo, o pagamento, acompanhamento dos trabalhos, definição de critérios e enquadramento dos corpos de água ficam a cargo do Estado, através do seu agente principal: o INEMA. Ou seja, a centralização da formulação das políticas ainda fica a cargo do Estado, e os cidadãos, quando participam, ficam relegados ao processo de operacionalização da política. Isso ocorre ainda mais fortemente no caso dos recursos hídricos, em virtude da ausência de mecanismos como a Agência de Bacia, que deveria ter esse protagonismo.

Na falta desse mecanismo, previsto na Lei das Águas e na lei estadual, a própria legislação estadual confere ao INEMA a prerrogativa de atuar de forma substitutiva e com essa função. Pondera-se que, conforme observado nesta tese, para que a Agência de Bacia seja criada é necessário o plano de bacia e a cobrança pelo uso da água, para conferir-lhe autonomia. E como a elaboração do plano de bacia depende dos recursos e gestão do INEMA, a centralização é inerente. Relegando ao comitê de bacia o papel operacional de interpelar, seja via as Câmaras Técnicas ou pelos próprios representantes, o INEMA, em busca de informações sobre dúvidas, problemas e outros ajustes que deveriam ser feitos nos planos. Um papel coadjuvante no que deveria ser o principal.

Em relação à fragilidade do modelo, e que contribui para a sua não efetividade quanto a seu propósito de descentralizar a gestão e institucionalizar a cobrança, este estudo permitiu entender algumas fragilidades no modelo dividido em seus principais pilares.

Uma das premissas para promover a descentralização da gestão das políticas públicas é a criação de espaços e atribuição de poder aos entes que irão compor e atuar nesses espaços. Sendo assim, a lei das águas estabelece o comitê de bacia como principal espaço e os usuários (representantes de todas as camadas das sociedades) como os agentes principais. Sendo assim quais as fragilidades principais:

a) Comitês de bacia – a criação de comitês de bacia é feita mediante política estadual, que demarca a delimitação da bacia hidrográfica e sua composição e assim delimita o poder de atuação do comitê. A primeira fragilidade reside no fato da impossibilidade, através dos mecanismos disponíveis, de que o comitê possa ser criado sem a imposição ou interesse do poder político que governa. Ou seja, haveria dificuldades institucionais e legais instaladas que prejudicariam a criação de comitês de bacia por iniciativa dos próprios militantes políticos e que atuam em defesa da água e do meio ambiente. Essas dificuldades seriam assentadas na incapacidade de definição da delimitação geográfica da atuação da bacia hidrográfica, pois essa definição, além de geográfica é política, faltariam recursos para a construção ou definição de infraestrutura necessária para o funcionamento do comitê.

b) Outra fragilidade seria o funcionamento do próprio comitê sob o ponto de vista administrativo e financeiro. Considerando que muitas vezes essa delimitação dos comitês abarca mais de um município, onde a sede seria localizada e em que locais seriam realizadas as reuniões? Essa definição é fundamental para que os usuários participantes possam participar e deliberar nas reuniões. E assim cumprir com a determinação de resolver os conflitos envolvendo a bacia que o comitê representa. Ao fragilizar essa questão, a política abre espaço para que os agentes políticos municipais possam cooptar esses representantes da sociedade civil organizada com a oferta de benefícios que custeiem suas despesas e, em troca, passem à defesa dos seus interesses. Além disso, a falta dessas condições pode causar desinteresse, levando a esses mesmos agentes políticos a indicarem servidores municipais e/ou secretários locais para participarem das reuniões e serem financiados pelos municípios. Contudo, estariam alienados ao governo central.

c) Uma terceira fragilidade seria a falta de recursos e suporte técnico aos comitês de bacia para a sua atividade principal: a cobrança pelo uso da água. A falta de recursos gera a incapacidade do comitê de elaborar o plano de bacia – peça-chave para determinação dos valores e formas de captação pela cobrança do uso da água. Sendo assim, o comitê dependerá mais uma vez da boa vontade de quem estará à frente do governo local ou estadual para destinar recursos financeiros para a elaboração dos planos de bacia. Como visto nesta tese, o INEMA torna-se o fiador dessas condições. E ainda, como não é interessante para alguns usuários (poder econômico) e esses mantêm reconhecida influência no Estado na destinação de

recursos para as políticas públicas, acaba por dificultar a elaboração do plano de bacia e a institucionalização da cobrança.

d) Outra fragilidade - regular o solo – que é uma competência dos municípios e os comitês deveria estabelecer algum tipo de cooperação (ABERS e KECK, 2004) para que fosse possível a gestão integrada das águas na bacia pertencente (comitê e município). É uma fragilidade justamente pela falta de poder que o comitê tem para agir e essa cooperação somente seria possível por imposição de leis, como a Constituição, através do Estatuto das Cidades, que delegou aos municípios a gestão e uso do solo; há claramente um conflito de poder e interesse que prejudicaria a gestão águas, pois interesses políticos e econômicos poderiam divergir da definição de prioridades dos comitês para os recursos hídricos daquela bacia e que implicaria mudanças em Planos Diretores, por exemplo.

e) Autoridade ou poder – na base do sistema, o comitê não dispõe do poder devido para fazer valer as suas definições e, para isso, órgãos federais e estaduais deveriam empoderar esses comitês através de suporte financeiro e institucional. Exemplo disso no âmbito federal é ANA. Uma agência, como vista neste estudo e nas discussões de Cerqueira, Fadul e Vitória (2015), tem o seu papel de agência de regulação esvaziado pela privatização do setor, fazendo com que se desviasse e passasse a atuar como uma agência de água dos rios federais. Como observado nesta tese, a atuação da ANA fica restrita as relações com o INEMA, órgão estadual, o que de alguma forma reforça o caráter centralizador de atuação do Estado na gestão hídrica na Bahia.

Sendo assim, um dos pilares para a governança, como definido no conceito desta tese, a descentralização, não se efetiva, dificulta a ação sociedade civil e atrasa as ações de aderência ao que preconiza a Lei das Águas e as políticas internacionais de maior envolvimento da comunidade na gestão da água.

Em relação à participação, que fica ainda mais relativizada com a descentralização “às avessas”, também apresenta algumas peculiaridades que precisam ser expostas na conclusão deste estudo.

É bem verdade que, historicamente, o Brasil contou e conta com alguns movimentos sociais e populares, organizações de defesa dos direitos da sociedade civil, ONGs, sindicatos e outras instituições do gênero que lutaram e lutam contra ataques aos

direitos civis, mais civilidade, mais espaço nas decisões e maior proteção do Estado. Com isso, para exemplificar, o país conta com uma avançada Constituição no que tange à garantia de direitos civis e envolvimento cidadão na relação com o Estado.

No caso da água, não se pode deixar de referenciar que existem similares atuações de grupos e/ou organizações, no sentido de capitanear esforços para a sua preservação. Por exemplo, diversas entidades que lutam pela preservação do Rio São Francisco e outras ações. Claro que não é uma realidade em todas as localidades, e também dependerá dos interesses que estão em jogo. Ainda mais quando o próprio Estado enfraquece o processo decisório e não respeita as decisões que são tomadas no espaço democrático dos comitês. Relembrando, conforme visto nesta tese, que a decisão da transposição do Rio São Francisco foi uma decisão do governo central contrariando a decisão do comitê, e também ao que preconiza a Lei das Águas, pois não se poderia transpor água de um lugar para o outro para atividades econômicas e também sob o eminente risco de faltar água do lugar transposto.

Nas bacias, onde as comunidades estão instaladas e ocorrem as transformações socioeconômicas, nem sempre é sensível à ideia de envolvimento de entidades desse gênero em ambientes como os comitês de bacia. Não se pode afirmar que não haja militância em outros espaços ou de outras formas. Pois o próprio reconhecimento da inércia atual do modelo de governança dos recursos hídricos no Estado da Bahia pode afastar tais organizações, bem com as dificuldades verificadas neste estudo e, por consequência, contribuir ainda mais para as assimetrias dos grupos de interesse com maior poder econômico.

Nesse bojo, cabe citar outros elementos na percepção deste estudo que contribuem para uma participação pouco efetiva na realidade dos comitês de bacia no Estado: como a falta de percepção em relação à crise hídrica no país, falta de uma cultura de participação da população, dificuldades técnicas e financeiras da participação e a própria centralidade do Estado nas decisões das políticas públicas.

Em relação à crise hídrica, o país tem uma das maiores reservas de água no mundo e essa abundância se confunde com a ideia de que não findará. Hábitos de desperdício são visualizados todos os dias, em quaisquer cantos, pelo país, sem contar a ineficiência da rede pública de abastecimento, com um desperdício de mais de 30% da água potável, a falta de tratamento dos esgotos desaguados em rios,

poluição e incapacidade de regulação do Estado em relação à exploração da água etc.

A sensação de que há dificuldades de abastecimento de água é mais percebida por cidadãos que vivem em regiões que historicamente convivem com a seca, como o sertão nordestino, pessoas com vulnerabilidade social que moram em regiões críticas, e que sentem a falta de água nas torneiras de forma rotineira, ou quando os níveis de reservatórios de abastecimento ficam em níveis alarmantes e são explorados nos noticiários. Como aconteceu em São Paulo recentemente.

Regiões urbanas e grandes centros creem em crise da água quando passam por falta de abastecimento e rodízios constantes. O que não tem se reverberado na vontade de se envolver nas decisões do Estado para prover medidas que viabilizem água para todos.

É importante ponderar que a sociedade tem parte mínima no consumo de água no modelo de abastecimento brasileiro, sendo que as grandes empresas, a agricultura e pecuária ficam com a maior parcela. Porém, nos períodos críticos e de restrição de consumo, a sociedade é a que mais sofre.

Conforme verificado neste estudo, o INEMA tem se esforçado para comunicar sobre o nível de poluição do mar e a divulgação da lista de praias impróprias para o banho. Informação que tem a sua relevância para preservar a saúde e vida da população, bem como racionalizar os recursos públicos em relação à diminuição de problemas médicos provenientes da poluição. Contudo, essa releva-se uma informação também de interesse econômico, tendo em vista o potencial turístico da Bahia.

Além disso, esse tipo de informação poderia ter um efeito ilusório de expressar uma normalidade em relação ao abastecimento de água na sociedade, ao elevar a ideia de poluição dos mares como o principal. O que não se revela condizente com a realidade.

É bem verdade que os alertas de crise hídrica acontecem em relação aos níveis dos reservatórios das represas, quando estão em situação emergencial. Quando voltam à sua normalidade, a falta de continuidade do processo de conscientização se minimiza. Mesmo que o aprendizado com a restrição de acesso possa vir a permanecer.

A conscientização é apenas um dos pilares. Mas não o suficiente. É necessário um conjunto de políticas públicas, fortalecimento da regulação pelo Estado e medidas que visem racionalizar os recursos hídricos também para os agentes econômicos, pois estes usam e abusam da água. A cobrança é uma das formas defendidas nesta tese.

Como ficou reforçado neste estudo, o Estado da Bahia não tem interesse político em descentralizar as suas funções e/ou delegar parte de suas responsabilidades para a sociedade civil. Além disso, a cultura de participação ainda é incipiente numa avaliação geral e agravada em algumas áreas, como a água por exemplo.

Para criar uma cultura de participação, os cidadãos devem envolver-se nas decisões de interesse coletivo desde o ambiente mais íntimo, como a família, por exemplo, desde o ambiente mais próximo, como no bairro que residem, como nos conselhos comunitários, na vigilância e cobrança aos políticos locais por melhorias, como na participação em entidades classistas e até mesmo, do ponto de vista mais macro, como a cobrança de políticos na câmara e no senado.

Esse envolvimento, desde logo, faz com que se desenvolva uma cultura de participação necessária para a atuação e de controle sobre as ações do Estado, tende a evitar abusos de poder e manutenção de privilégios de determinados grupos. Como destacou *Alexis Tocqueville* no Livro *a Democracia na América* da importância de grupos da sociedade civil para a solidificação dos princípios democráticos na América e na luta contra o abuso do poder da maioria.

Em relação a esses aspectos, cabe salientar algumas das dificuldades do processo de participação popular, como verificado neste estudo e também apontado por alguns autores.

A participação em assuntos como água ou política de recursos hídricos, plano de bacia, cobrança pelo uso da água, preconiza, pelos instrumentos envolvidos, uma formação ou conhecimento técnico para que o envolvimento seja mais colaborativo e evite-se manipulação dos técnicos representantes do Estado. As organizações na área ambiental e/ou recursos hídricos, por militarem, estudarem e pesquisarem sobre assunto, possuem quadros qualificados e que podem contribuir nesse processo de participação nos comitês de bacia.

Já os cidadãos comuns, representantes de etnias, grupos religiosos e outros, que compõem a representação da sociedade civil no comitê de bacia, dependerão de formações técnicas para acompanhamento e controle das ações em que o comitê atua.

Essa formação geralmente é oferecida pelo INEMA, no caso da Bahia. Não se pode pontuar que essas formações sejam viciadas por interesse próprio do Estado. Mas, por exemplo, o rodízio entre os representantes pode prejudicar o acúmulo de conhecimento e amadurecimento do participante no processo de formulação das ações nos comitês e, com isso, o processo colaborativo pode ser prejudicado, e a manipulação será mais possível tanto pelos grupos econômicos, quanto pelos técnicos do Estado, conforme se observa em um dos pilares da escada de participação de Arnstein.

Esse processo de participação torna-se ainda mais penoso com o estilo enraizado e opção política do Estado em dificultar a ação da sociedade civil nas decisões que envolvem os recursos hídricos na Bahia.

Já a cobrança, tão defendida neste estudo como forma de racionalização do processo de uso da água e para garantir a autonomia dos recursos financeiros necessários para a formulação das decisões dos comitês, através das Agências de Bacia e os Planos de bacia, será explicitada de forma dicotômica, como foi interpretado por este estudo.

A água, denominada como recurso hídrico, já traz uma imbricação do seu caráter econômico e que por ventura pode ser negociada em um mercado. Também vale citar que a classificação como usuários de água, e não como cidadãos, reforça esse caráter econômico da água. A ideia de cobrança, se avaliada na perspectiva de Marx, que não foi o embasamento teórico e de método para este estudo, condiciona a água à classificação como uma mercadoria.

Contudo, conforme dito anteriormente, a ideia de cobrança defendida nesta tese, tendo em vista que não foi um estudo crítico sobre o modelo de políticas das águas, preconiza a ideia de cobrança com uma perspectiva de “*regulação*” e “*racionalização*” do uso da água, com o dispositivo de cobrança atrelado ao preceito usuário-poluidor pagador.



A ideia de regulação aqui defendida seria uma forma de o Estado viabilizar, com o envolvimento do cidadão, ações para reinvestimento de recursos proveniente da cobrança pelo uso da água, para a preservação das bacias e, com isso, equilibrar o uso da água pelos agentes econômicos e garantir para a comunidade.

Como também já foi discutido aqui, o modelo de regulação do Estado se mostrou ineficaz ao longo dos anos, e a degradação, exploração desmedida e poluição das águas têm avançando, pondo em risco o acesso das pessoas no futuro.

Assim, como também expresso neste estudo, que a opção do Estado em controlar (centralizar) a gestão das águas sofre influência de agentes econômicos que não têm interesse de estabelecer uma taxaço pelo uso/poluição das águas, que hoje utilizam livremente na sua cadeia produtiva.

E ainda, de forma complementar, é possível compreender que o Estado também pode não alocar devidamente recursos financeiros suficientes para gestão do sistema, seja porque não considera prioritário, seja porque atende a interesses particulares para a não cobrança e taxaço. Relembrando que, na França, além da cobrança, o Estado aloca recursos no orçamento para a governança do sistema. Essa é uma garantia que o Estado da Bahia não possui.

Caso a cobrança fosse instituída, o uso da água da bacia seria regulado de forma complementar, com a participação da sociedade civil, através do plano de bacia, Agência de Águas e os comitês de bacia.

É possível observar que a lógica econômica de que agentes com maior poder aquisitivo poderiam usufruir indiscriminadamente de uma maior quantidade de água em detrimento dos outros, pela própria condição que possuem. Como acontece nas áreas urbanas com as pessoas de classe alta que usam e abusam da água. Além da limitação, por encarecer o uso e poluição da água, é possível adotar políticas restritivas de consumo.

Ao condicionar a água num mercado, o país pode ficar vulnerável a ataques estrangeiros em busca de um bem tão valioso neste milênio, já que algumas acreditam que a próxima guerra mundial será por água ou energia. Mas também é possível que a cobrança, ou que seja uma taxaço, ajude a destinar os investimentos necessários para a revitalização das bacias e limpezas dos rios e mares, além da racionalização dos usos pelas pessoas.

Porém, a não cobrança ou o modelo de regulação do Estado da maneira atual não se mostra eficaz para resolver esse problema de uso e poluição. E, ainda, sem recursos alocados com programas de revitalização, as bacias padecem e sofrem com a degradação, o que pode agravar ainda mais a crise hídrica.

A vontade política para uma política de águas mais séria, coerente com a função do Estado em preservar o seu caráter público, deve ser constituída com um fortalecimento institucional das entidades responsáveis pela regulação do setor, por um arcabouço jurídico e institucional mais fiscalizador e rígido, por uma sociedade civil mais ativa e vigilante para evitar que um país e um Estado abundante em possa vir a sofrer com a crise hídrica vigente.

A democracia é um valor em si e deve ser perseguida e aprimorada pelo Estado e pela sociedade civil. De forma que as ações se reflitam nesse espírito de representar o coletivo, de submeter as decisões ao questionamento, de buscar consensos e não apenas legitimar posições dominantes de grupos que se revezem no poder, seja qual for à esfera, aproveitando-se de deformações legais e conveniências institucionais para fazer prevalecer proposições que confluem para interesses particulares em detrimento da sociedade.

A institucionalização de mecanismos e garantias legais de participação são passos importantes e, quem sabe, até primordiais, para o envolvimento cidadão nas decisões políticas do Estado. Permitindo a cultura do contraditório, a ideia do ir além de uma democracia de representação, em que dirigentes eleitos submetem-se ao crivo da população em períodos determinados e que não prestam contas de seus atos, pois os eleitores não acompanham as ações dos eleitos durante o mandato outorgado. Um sintoma do quanto à democracia representativa apresenta falhas e precisa ser complementar com outras formas de democracia.

Na questão hídrica, tão essencial para a vida de todos, o Estado não pode alijar a sociedade do processo de formulação de uma política pública que institua um sistema que seja capaz de garantir a preservação das bacias e o acesso das pessoas à água. Renegando um direito que lhes cabe e transferindo à sociedade apenas o ônus de decisões das quais não participou.

Se o modelo de gestão dos recursos hídricos adotado no Brasil, fruto de influência externas como o Banco Mundial, ONU e outros agentes internacionais, reflete-se

insuficiente ou utópico na garantia de usos múltiplos, racionalização do consumo e preservação das águas, cabe a reflexão da ruptura desse modelo e consequente discussão e aprimoramento do processo de regulação que envolva Estado e Sociedade na questão hídrica.

Se a água, tão essencial e vital, um bem público e da natureza, não deve ser taxada nem circular como uma mercadoria, pois favorece a exploração capitalista, seu livre acesso e precário controle exercido pelo Estado atualmente também se reflete num modelo desigual e exclusivo para grupos que detenham interesses econômicos e poder para exploração indiscriminado.

O desafio da gestão das águas no Brasil e na Bahia está na capacidade de articulação entre Estado e Sociedade para a adoção de um modelo de gestão que seja capaz de funcionar como um ecossistema equilibrado e sustentável. Capaz de atender a interesses coletivos e de sobrevivência da sociedade, de permitir a atividade econômica de forma regulada e se renovar para o futuro. Em um Estado com um capitalismo perverso e com uma sociedade civil pouco engajada politicamente esse é um desafio posto e que o país terá de enfrentar para a consolidação de um modelo de regulação capaz de garantir a manutenção da água como um bem público.

Em relação às limitações desta pesquisa, é importante ponderar alguns aspectos que são elucidativos para que não se atingisse a plenitude dos estudos, e que podem servir de base para o aprofundamento da discussão sobre a governança das águas no Estado da Bahia.

Primeiramente, cabe salientar que a primeira limitação é concernente à impossibilidade da avaliação da efetividade da Política de Recursos Hídricos na Bahia, pois os instrumentos de gestão ainda não foram implementados em sua totalidade no Estado. E, por conta disso, não é possível verificar se o modelo realmente funciona para garantir a racionalidade no uso dos recursos hídricos e que preserve a bacia. Sobre outros aspectos pondera-se:

- a) Dificuldades em conseguir as informações necessárias do INEMA. Conforme relatado no capítulo 05 deste trabalho, as limitações da pesquisa se deram, em certa parte, pela demora nas respostas do roteiro de entrevista enviada pelo INEMA. Um processo de mais de 180 dias e que afetou o cronograma

deste estudo e impossibilitou o envio de informações sobre a situação das Bacias e outros pontos importantes para a compreensão mais aprofundada do papel do INEMA na gestão das águas do Estado. Apesar de não afetar a conclusão de que o modelo baiano ainda é bastante centralizado e que o INEMA detém a centralidade do processo. Porém, o entendimento de como se processa o apoio aos comitês, ações de capacitação dos representantes da sociedade civil, andamento dos planos de bacia e outros pontos seriam importantes para este estudo.

- b) Falta de possibilidade de pesquisar as empresas que elaboram os planos de bacia. Não foi possível e nem se tentou entrevistar representantes das empresas contratadas para a elaboração dos planos de bacia. Num próximo estudo, talvez, essa possibilidade possa vir a ser negociada com o INEMA. Mas conhecer as etapas de elaboração, como é realizada a integração com o enquadramento dos corpos de água e o envolvimento das câmaras técnicas dos comitês de bacia, poderia fornecer uma dimensão mais estreita do real envolvimento da participação social na construção de um instrumento tão importante para a gestão das águas no Estado. Da forma como está, o INEMA mantém o controle do processo de forma que o plano elaborado pode refletir apenas essa visão.
- c) Entrevista com os representantes dos comitês. Não foi traçado como estratégia de coleta de dados aplicar um questionário como os representantes dos comitês, principalmente os representantes da sociedade civil. Conhecer essas pessoas e compreender a sua militância na gestão das águas no Estado é fundamental: De que forma se relacionam com a população da bacia? Qual o sentimento em relação à participação nas reuniões do comitê e sobre os anseios locais? Quais as principais dificuldades na participação? Além das citadas neste estudo, essa informação adicional seria importante para entender à efetividade da participação social e à legitimidade da Cidadania.
- d) A análise das atas apresentou algumas dificuldades pela forma como foram elaboradas e pela falta de regularidade na disponibilização desses documentos. Não havia um padrão. Dependeria de quem elaborasse tal documento. Esses pontos foram relatados também no capítulo de metodologia desta tese. Evidentemente que, para apresentar uma visão mais

completa, os estudos feitos anteriormente e apresentados neste estudo com fontes secundárias, foram essenciais. Já que nesses estudos também foram feitas análises das atas.

- e) A situação das bacias seria um indicador importante para compreender os reflexos do modelo e da gestão das águas no Estado, tendo em vista que poderia revelar a situação de degradação, mas não foi possível verificar, já que nem mesmo o relatório citado pelo entrevistado do INEMA sobre o balanço hídrico foi fornecido. Contudo, este estudo apontou alguns temas em relação à degradação denunciados por alguns participantes nas atas de reuniões analisadas na tese. Tais denúncias refletem que o modelo de degradação econômica está afetando a qualidade das águas e pode afetar a falta de condição de prover água suficiente na região. O que fere o princípio base da Lei das Águas.
- f) Impossibilidade de testar o modelo ajustado sugerido. Por mais que o modelo de gestão das águas seja inovador no Brasil, e sejam conhecidas as suas limitações, ainda mais explicitadas neste estudo, as sugestões de adaptação do modelo não foram enviadas e nem mesmo testadas para verificar se, de fato, representariam um modelo descentralizado, como preconiza a lei. O estudo ficará como contribuição e o entendimento dos problemas citados, explicados e discutidos como base no referencial teórico utilizado, é a contribuição mais importante. Não se trata de relativizar os ajustes sugeridos, pois reflete uma visão e pode ser ampliado em uma discussão ainda mais aprofundada. As contribuições deste estudo podem servir para que outros ajustes sejam sugeridos e o modelo de gestão das águas se efetive, tendo em vista a necessária e urgente mudança para um modelo mais racional de utilização dos recursos hídricos no Brasil e na Bahia.

Esses pontos são apenas algumas considerações acerca das limitações da pesquisa apresentada neste estudo e que podem auxiliar ou inspirar outros pesquisadores a continuar a pesquisa do objeto, já que as pesquisas são recentes.

Como sugestão de pesquisas futuras, seria interessante:

1. Compreender as dificuldades de criação dos comitês de bacias nas demais RPGAS no Estado, e como os representantes da sociedade civil podem se

mobilizar para proposição desses espaços, evitando que o protagonismo seja sempre do Estado, através do INEMA.

2. Pesquisar as motivações dos representantes para participar desses espaços. Compreender as dificuldades, história de vida e como representam os anseios das comunidades locais.
3. Entender qual a percepção da população local sobre a situação hídrica do Estado. Ou seja, qual a percepção das pessoas em relação à situação hídrica? Compreendem a crise existente? Tem noção de quanto é essencial a discussão de um modelo mais racional para garantir água para gerações futuras? Evidentemente que o grau de mobilização da população é essencial para que o Estado seja pressionado a elaborar ações mais efetivas para garantir o acesso à água para todos. Contudo, a população somente se dá conta de que existe uma crise hídrica quando falta água nas torneiras. E por dias, como aconteceu em São Paulo, por exemplo. Porém, quando a situação é resolvida por conta das chuvas e outras ações, a população se afasta da questão. Então, entender essa percepção seria uma importante sinalização do grau de conhecimento e sensibilidade da sociedade em relação a um bem comum e de interesse coletivo como a água.
4. Outro ponto, e talvez o mais difícil de compreender, é como os grupos econômicos atuam para impedir que o modelo implemente a cobrança pelo uso da água, já que não teriam interesse em pagar pela poluição das águas e pelo seu uso. Já que já fazem o uso indiscriminado como o modelo econômico de exploração atual.
5. Comparação com outros Estados que já implementaram a cobrança e agências das águas, até mesmo com Estados que não o fizeram como na Bahia. Essa comparação poderia ser entre Estados do Nordeste ou de outras regiões.

Essas são sugestões para que a agenda de pesquisa sobre o tema de gestão das águas continue em evidência, e a Universidade possa contribuir com produção científica, mobilização da sociedade civil, proposições de ações que melhorem a gestão e até mesmo um maior envolvimento, para que o Estado não concentre o poder da forma como está fazendo atualmente e impeça que a política se efetive e continue com a vagarosidade e inércia nas ações. A gestão das águas não pode

ficar em segundo plano, e todos os envolvidos e interessados devem fazer a sua parte e evitar que a situação de emergência se agrave.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera. Organizing for governance: building collaboration in Brazilian river basins. **World Development**, v. 35, n. 8, p. 1450-1463, 2007.
- ABERS, R.; KECK, M. Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, v. 6, n.1, maio, 2004.
- ABERS, Rebecca; DINO JORGE, Karina. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?. **Ambiente & sociedade**, v. 8, n. 2, 2005.
- 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. parte 2, p. 143-216.
- AGRAWAL, A. ; RIBOT, J. **Analyzing Decentralization: a Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases.** World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series, 2000. Disponível em: <[http://pdf.wri.org/ea\\_wp1.pdf](http://pdf.wri.org/ea_wp1.pdf)> Acesso em: 23 fev. 2016.
- ANA. [Portal institucional]. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>> Acesso em: 12 jun. 2016.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.
- ARNESTEIN, S. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para a Promoção da Participação**, v. 2, n. 2, pp. 4-13, 2002
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v.35, p. 216-224 1969.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan, 2000
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31, jun. 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: MITRE, Antonio (Org.). **Ensaio de teoria e filosofia política**. Belo Horizonte: DCP/UFMG, 1994.
- BAHIA. **Decreto Nº 10.197, de 27 de dezembro de 2006. Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre - CBHS e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_10197-06\\_CRIA\\_CBH\\_SALITRE.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_10197-06_CRIA_CBH_SALITRE.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2016.
- BAHIA. **Decreto Nº 11.244, de 17 de outubro de 2008**. Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Corrente - CBHC e dá outras providências. Disponível em:



[http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/Decreto\\_11.244\\_cria\\_CBH\\_Corrente.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/Decreto_11.244_cria_CBH_Corrente.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 11.245, de 17 de outubro de 2008.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Contas - CBHRC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/Decreto\\_11.245\\_cria\\_CBH\\_Contas.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/Decreto_11.245_cria_CBH_Contas.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 11.246, de 18 de dezembro de 2008.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Grande - CBHG e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/CBH\\_Grande\\_Decreto\\_de\\_Criacao.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/CBH_Grande_Decreto_de_Criacao.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 11.247, de 17 de outubro de 2008.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Baianos do Entorno do Lago do Sobradinho - CBHLS e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/CBH\\_Sobradinho\\_Decreto\\_de\\_Criacao.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/CBH_Sobradinho_Decreto_de_Criacao.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 14.244, de 18 de dezembro de 2012.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Frades, Buranhém e Santo Antônio - CBHFRABS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/Decreto-n%C2%BA-14.244-12-Cria%C3%A7%C3%A3o-do-Comit%C3%AA.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 9.935, de 22 março de 2006.** Cria o Comitê das Bacias Hidrográficas do Leste - CBHL e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_9935-06-CRIA\\_CBH\\_LESTE.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_9935-06-CRIA_CBH_LESTE.pdf). Acesso em: 10 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 9.936, de 22 de março de 2006.** Cria o Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_9936-06-CRIA\\_CBHRN.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_9936-06-CRIA_CBHRN.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 9.937, de 22 março de 2006.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru - CBHI e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_9937-06-CRIA\\_CBH\\_ITAPICURU.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_9937-06-CRIA_CBH_ITAPICURU.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 9.938, de 22 março de 2006.** Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu - CBHP e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_9938-06-CRIA\\_CBH\\_PARAGUACU.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_9938-06-CRIA_CBH_PARAGUACU.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Decreto Nº 9.939, de 22 de março de 2006.** Cria o Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Verde e Jacaré e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO\\_9939-06\\_CRIA\\_CBH\\_VERDE\\_JACARE.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO_9939-06_CRIA_CBH_VERDE_JACARE.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Lei no 10.432 de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA,

22 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. **Lei nº 10.432, de 20 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.semarh.ba.gov.br/Legislacao/Leis%20Estaduais/Lei10432.pdf>. Acesso em: 29 set. 2011.

BAHIA. Lei nº 11.050 de 06 de junho de 2008. Altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 10 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. Lei nº 11.612 de 08 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 10 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. Lei nº 6.855 de 12 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 14 maio 1995. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. Lei nº 7.354 de 14 de setembro de 1998. Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – Conerh e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 16 set. 1998. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. Lei nº 8.194 de 21 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia - Ferhba e a reorganização da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Conerh), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 22 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. Lei nº 9.843 de 27 de dezembro de 2005. Institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, amplia as competências do Conerh e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 29 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BAHIA. **Resolução Nº 08, de 14 de fevereiro de 2006**. Aprova a proposta de instituição do Comitê das Bacias Hidrográficas do Leste. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_08\\_CBHL.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_08_CBHL.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

BAHIA. **Resolução Nº 09, de 14 de fevereiro de 2006**. Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_09\\_CBHI.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_09_CBHI.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

BAHIA. **Resolução Nº 10, de 14 de fevereiro de 2006**. Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_10\\_CBHP.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_10_CBHP.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\_CONERH\_N\_10\_CBHP.pdf. Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 11, de 14 de fevereiro de 2006.** Aprova a proposta de instituição do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERHN\\_11\\_CBHRN.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERHN_11_CBHRN.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 12, de 14 de fevereiro de 2006.** Aprova a proposta de instituição do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Verde e Jacaré. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAOCONERH\\_N12\\_DE\\_14\\_DE\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2006.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAOCONERH_N12_DE_14_DE_FEVEREIRO_DE_2006.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 16, de 04 de dezembro de 2006.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_08\\_CBHL.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_08_CBHL.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 19, de 23 de agosto de 2007.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Grande. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_19-CRIACAO\\_CBH\\_GRANDE.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_19-CRIACAO_CBH_GRANDE.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 23, de 26 de setembro de 2007.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Baianos do Entorno do Lago do Sobradinho. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_08\\_CBHL.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_08_CBHL.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 39, de 08 de outubro de 2008.** Aprova a formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Contas. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_39-CBH\\_Contas.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_39-CBH_Contas.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 40, de 08 de outubro de 2008.** Aprova a formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Corrente. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_N\\_40-CBH\\_Corrente.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_N_40-CBH_Corrente.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 63, de 26 de novembro de 2009.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Peruípe, Itanhaém e Jucuruçu. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO-CONERH-N%C2%BA-63-CBHPIJ.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

**BAHIA. Resolução Nº 64, de 26 de novembro de 2009.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica Rios dos Frades, Buranhém e Santo Antônio. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/wp->

content/uploads/2011/09/RESOLUCAO-CONERH-N%C2%BA-64-CBHFRAABS.pdf. Acesso em: 12 maio 2016.

BAHIA. **Resolução Nº 66, de 25 de março de 2010.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Paramirim e Santo Onofre. Disponível em: [http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO\\_CONERH\\_66\\_PASO.pdf](http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO_CONERH_66_PASO.pdf). Acesso em: 12 maio 2016.

BAHIA. **Resolução Nº65, de 26 de novembro de 2009.** Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Sul. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/RESOLUCAO-CONERH-N%C2%BA-65-CBHRS.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRAQUÉ Bernard. **As Políticas da Água na Europa.** Portugal : Instituto Piaget, 1996.

BARRAQUÉ, Bernard. Subsidiary water in a complex Europe: decision levels, federalism and decentralization. In: FAURE, Alain. **Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé.** Paris: Harmattan, 1997.

BARRAQUÉ, B. Assessing the efficiency of economic instruments: reforming the French Agences de l'Eau. In: SKOU, M.; SPRENGER, R-U. (Ed). **Market-based instruments for environmental management: policies and institutions.** Cheltenham (Inglaterra): Edward Elgar Publishing Ltda., 2000.

BARTH, F. T. A recente experiência brasileira de gerenciamento de recursos hídricos, **Cadernos FUNDAP**, n. 20, maio/ago., p. 59-75, 1996.

BASTOS, C.; KELLER, V. **Pesquisa científica.** Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

BERBET, Carlos Oití. O Desafio das Águas. In: MARTINS, Rodrigo et al (Orgs.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil.** São Carlos: RiMa, 2003. p.81-95.

BEVIR, M. **Democratic Governance.**New Jersey: Princeton, 2010.

BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo e Sociedade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

BORDENAVE, Juan; DÍAZ, E. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingo Alencar. A Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 806, p. 1-15, 1997.

BOURDIEU, P; CHAMBOREDON, J. ; PASSERON, J. **A Profissão do Sociólogo – preliminares epistemológicas.** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. **Política Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília: Secretaria dos Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

BRASIL. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). **Declaração universal dos direitos da água.** São Paulo, 1992. Disponível em:

<<http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/aguas-superficiais/40-Declaracao-Universal-dos-Direitos-da-%C3%81gul>>. Acesso em: 12 abr 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Federal no 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei no 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei no 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1989.

BRASIL. **Lei n. 9.984, de 17 de junho de 2000**. Brasília: Senado Federal, 2000.

BREI, Vinícius Andrade. **Da necessidade ao desejo de consumo**: uma análise da ação do marketing sobre a água potável. 2007. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Doctorat HEC da École Des Hautes Études Commerciales, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, aparelho de Estado e Sociedade Civil. **Lua Nova. Revista de Cultura e política**, n.36, 1995.

CAETANO, Fernando; SOUZA Washington; ENDERS, Wayne Thomas. Controle Social do Espaço Público na Gestão de Recursos Hídricos: o Caso dos Comitês de Bacia do Rio Grande do Sul. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

CAMPOS, V. N. O. **O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México**: potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980-2005. 2008. Tese (Doutorado em Integração da América Latina)- Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2008.

CAMPOS, V. N. O. **Participação e Descentralização na Gestão das Águas no Brasil**: Tempo de Reflexão. 2008.

<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/>. Acesso em: 22 jun. 2012.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. Governança de águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 365-382, jul/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a10.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 207, p. 93-112, 2007.

CAVALCANTI, B. S. Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 1-21, jul./set.1994.

CAVALCANTIL, Bianor Scelza. Gestão integrada de recursos hídricos e meio ambiente: Medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 28, n. 3, 1994.

CBH - COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. [Portal institucional]. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br>> Acesso em: 12 jun. 2016.

CIRILO, J. A. Políticas públicas de recursos hídricos para o semi-árido. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 61-81, 2008.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. In: WILLIAMSON, O. ; WINTER, S. (Orgs.). **The Nature of the Firm**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1991. p. 18-33.

CONAMA. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação. Brasília, 1986.

COSTA, Fernando José Pereira; RODRIGUES, Manuel Gonçalves. Governança, Meio Ambiente e Transição de Paradigmas. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2010. **Anais...** 2010

COSTA, Tailson Pires; PERIN, Ana Carolina da Motta Perin. A gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, v.1, n.1, 2004.

COUTINHO, C. N. Hegel e a democracia. In: CONFERÊNCIA, 1997. **Anais...** de São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 11, n. 245, ago. 2007.

DALLABRIDA, V. R. Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fe (AR), Año 3, n. 4, p. 61-94, 2003.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Circuito de Debates Acadêmicos**, Brasília, Distrito Federal, n.1, 2011.

DANTAS, José da Costa. Alienação e Participação. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 1988.

DEMO, Pedro. Participação e Planejamento – Arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 25, n.3, 1991.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ANPAD, Salvador/ Bahia, 2012. **Anais...** 18 a 20 de novembro de 2012.

DIAS, Thiago Ferreira; BARROS, Henrique de. Gestão de recursos hídricos: uma olhar para visões da cobrança pelo uso da água a partir dos membros do Comitê de

Bacia Hidrográfica do Rio Pirapama-PE. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador, 2008. **Anais...** Salvador, 2008.

DINIZ, E. “Crise, governabilidade e reforma do Estado: em busca de um novo paradigma”. In: GERSCHMAN, S. ; WERNECK VIANNA, M.L. (Org.). **Democracia, políticas sociais e globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

EMPINOTTI, Vanessa L.. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. **Ambient. soc.** [online]. v.14, n.1, p. 195-211, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100011>.

FADUL Élvia. Limites e contradições de um modelo decisório inovador. **Organizações & Sociedade**, EAUFBA, v.6, n.15, p. 149-158, maio/ago., 1999.

FADUL, E. M. C. ; VITORIA, F. T. ; CERQUEIRA, L. S. A Agência Nacional de Águas e a Regulação Recursos Hídricos. In: ENCONTRO DA ANPAD - ENANPAD 2013, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2013.

FADUL, E. M. C. ; VITORIA, F. T. ; CERQUEIRA, L. S. Efetividade do papel da Agência Nacional de Águas no fomento da participação na gestão das águas no Nordeste Brasileiro. In: CONLAB, 12., CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 1., 2015, Lisboa. **Livro de Atas ...** 2015.

FADUL, E. M. C. ; VITORIA, F. T. ; CERQUEIRA, L. S. A Governança Participativa na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. In: CONLAB, 12., CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 1., 2015, Lisboa. **Livro de Atas ...** 2015.

FADUL, Elvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Iketa (Org.). **Regulação no Brasil : desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007. Parte I – Aspectos Conceituais. Cap 1, p.9-30.

FADUL, Élvia ; SILVA, Lindomar Pinto; CERQUEIRA, Lucas Santos. Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER, Mônica. Governança Urbana, Governabilidade e Participação: uma análise da experiência de revisão do PDDU no município de Salvador. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER, Mônica. Participação, Governabilidade e Governança nos Processo Decisórios das Conferências das Cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém, 2007. CD-ROM.

FADUL, Élvia; SILVA, Lindomar Pinto da; CERQUEIRA, Lucas Santos. Políticas e gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas: uma análise do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe. **Bahia Análise & Dados**, v. 1, 2013.

FADUL, Élvia; MUNIZ Reynaldo. Contradicções em un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n.18, p. 131-154, oct. 2000.

FLORES, R. K.; MISOCZKY, M. C. **Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica**: o caso do Comitê Lago Guaíba. **RAP – RIO DE JANEIRO** 42 (1):109-131, JAN./FEV. 2008.

FONSECA TOMAZ, Ana Cristina. **A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado)- Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006.

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. O.; JACOBI, P. R. Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 57-81.

FREITAS, Adir José. Gestão dos Recursos Hídricos. In: SILVA, Demetrius David da; PRUSKI, Fernando Falco (Eds). **Gestão de Recursos Hídricos**: aspectos legais, econômicos e sociais. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos: Viçosa. MG: Universidade Federal de Viçosa: Porto Alegre, RS: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 3, p. 1-21, 2004.

GOMES, Jesus de Lisboa; BARBIERI, José Carlos. Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador. **Anais...** Salvador, 2002.

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

HALL, A. **Una gobernabilidad eficaz para el agua**: Documento base para el Diálogo Global Water Patternship- GWP. [S.l.]: [s.n.], 2002.

INEMA. [Portal institucional]. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/> Acesso em: 12 jun. 2016.

JACOBI, P. R. Governança da água e aprendizagem social no Brasil. **Sociedad Hoy**, Universidad de Concepción, Chile, n.15, 2008, p. 25-44.

JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil e os desafios da participação. In: ENCONTRO GOVERNANÇA DA ÁGUA NA AMÉRICA LATINA, 2007. **Anais...** 2007.

JACOBI, Pedro Roberto Jacobi; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. In: **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v. 10, n. 2, jul/dez de 2007. Disponível em:



<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179613965012> - /2007. Acesso em: 12 jun. 2016.

KIPERSTOK, Asher. (Coord). **Inovação e meio ambiente**: elementos para o desenvolvimento sustentável na Bahia. Salvador: CRA, 2003. v. 2.

KISSLER, Leo ; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RA,P** Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-99, maio/jun. 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LANNA, A. E. L. **Planejamento e gestão de recursos hídricos**. [S.l.]: [s.n.], 1999.

LANNA, Antonio Eduardo Leão. A inserção da gestão das águas na gestão ambiental. In: MUÑOZ, Héctor (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos**: desafios da lei das águas de 1997. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

LEAL, E. J. M. Um desafio para o pesquisador. A formulação do problema de pesquisa. **Contraponto**, Itajaí, ano 2, n. 5, p. 227- 235, maio/ago. 2002.

LÖFFLER, Elke. Governance: die neue generation von staats- und verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MACHADO, C.J.S. **Tecnologia, sociedade e meio ambiente**: uma análise bibliográfica da reflexão teórica contemporânea – primeira parte. **Revista Interdisciplinar Archetypon** , Rio de Janeiro, v.23, n.8, p.71-93, 2000.

MACHADO, C. J. S. ;CARDOSO, M. L. de M. O Paradoxo da Democracia das Águas. **Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v.2, p.5-6, 2000.

MACHADO, C.J.S. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, Ano VI, n. 2, p. 121-136, jul./dez. 2003.

MARTINEZ Jr., F. **Princípio usuário pagador e desenvolvimento sustentável. A cobrança pelo usoda água**. São Paulo: IQUAL, Insituto de Qualificação LTDA, 2000.

MARTINS, Constante Martins. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, v. 23, n. 67, jun./2008.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAYNTZ, Renate. Nuevos desafios de la teoria de governance, Instituciones y Desarrollo. **La gobernanza hoy**, Barcelona España, n. 7, p. 35-51, 2000.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas: uma análise das experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551- 579, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria. C. S (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.9-29.

MOLLE, F. Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector. **Water Alternatives**, v.1, n.1, p. 131-156, 2008.

MOREIRA, Maria M. M. Alves. A Política Nacional de Recursos Hídricos: Avanços Recentes e Novos Desafios. In: FELICIDADE, Norma et al. **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil**. São Carlos: Rima, 2001. p.69-75.

MOTA, J. A. **O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de administração pública**, v. 28, n. 3, p. 174-194, 1994.

MOTTA, R. S. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 556).

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. R. Comitês de Bacia, capital social, e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE ANPPAS, 1., 2002, Indaiatuba. **Anais...** 2002.

DE OLIVEIRA, Celso Maran et al. Democracia da água: das políticas internacionais à atuação de uma microbacia hidrográfica. **Veredas do Direito**, v. 11, p. 271, 2014.

OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen (Org.). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Nova York: Routledge, 2010. p. 1-16.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. 21. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

PARDINI, Daniel Jardim; CAMARGOS, Luiza de Marillac Moreira; MARTINS, Henrique Cordeiro. Governança de recursos hídricos: um estudo das manifestações dos stakeholders no estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** 2010.

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, jan./jun. 2005.

PEREIRA, Maria do Carmo. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília, 2008.

PIRES DO RIO, G. A.; GALVÃO, M. C. C. Gestão ambiental: apontamentos para uma reflexão. **Anuário do Instituto de Geociências**, n.19, Rio de Janeiro: IGEO/UFRJ, 1996.

PIRES DO RIO, G. A.; PEIXOTO, M. N. de O. Superfície de regulação e conflitos de atribuições na gestão de recursos hídricos. **Território**, v.10, p.51-65, 2001.

- PIRES DO RIO, G. A.; PEIXOTO, M. N. de O.; MOURA, V. P. Lei das Águas: desdobramentos para a gestão ambiental e territorial. In: ATA, S. F. et al. **Educação Ambiental: Projeções do Século**. Rio de Janeiro: MZ Editora, 2001. P. 93-99.
- PIRES DO RIO, G. A.; PEIXOTO, M. N. de O.; MOURA, V. P. Gestão de Recursos Hídricos: dificuldades de articulações territoriais. In: SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO CENTRO-OESTE, 2., Campo Grande, 2002. **Anais...** 2002.
- PIRES DO RIO, G. A.; MOURA Vinicius Pinto; SALES, Alba Valéria de Souza. **Gestão de Recursos Hídricos: aspectos metodológicos**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba. **Anais...** Campinas, São Paulo: ANPPAS, 2004.
- PIRES DO RIO, G. A.; Sales. Os serviços de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro: regulação e privatização. **GEOgraphia (UFF)**, Niterói, v. 4, n.12, p. 67-86, 2004.
- PNRH. **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.
- PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem la Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v.22, n.63, p.43-60, 2008.
- POULANTAZAS, Nicos. O Estado, O Poder, o Socialismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- QUERMES, Paulo Afonso de Araújo. **Contradições nos Processos de Participação Cidadã na Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil: análise da experiência dos Comitês de Bacia**. 2006. Tese (Doutorado)- Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2006.
- QUIVY, R. ; CHAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa: Gradiva, 1992.
- RAMOS, Marilene. **Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água**. [S.l.]: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, 2007.
- RIBEIRO, César Augusto Oliveira. **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.
- RIO, G. A. P. do ; MOURA, V. P. ; SALES, A.V.S. Gestão de recursos hídricos: aspectos metodológicos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE ANPPAS, 2., 2004, São Paulo. **Anais...** 2004.
- RODHES, R.A.W. **The new governance: governing without government**. **Political Studies**, v. 44, n.4, p. 652-667, 1996.
- RODHES, R.A.W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010
- ROGERS, P. ; HALL, A. W. **Effective Water Governance**. Suécia: Global Water Partnership (GWP), 2003. (TEC background papers, n. 7)
- ROSSI, Renata Alvarez. Política das Águas na Bahia. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 2., Brasília, 2006. **Anais...** 2006.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n.3, 1997.

SALDANHA MACHADO, Carlos José. A gestão francesa de recursos hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos. **RBRH**, v. 8, n.4, p. 31-47, out.-dez. 2003.

SANTOS, Elisabete; Moraes. L. R. S. ; ROSSI, R. A. Águas e democratização no Brasil. In: CASTRO, José Esteban; FERNANDES, Marcionila; SOUSA, Cidoval Moraes de (Org.). **Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina**: o caso da gestão da água. Garamond: Rio de Janeiro, 2012,

SANTOS, M. E. P. As Águas como direito e como commodity - uma contradição em termos? **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 60-70, 2002.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, p. 20, 1996.

SANTOS, M.E.P.dos; SAMPAIO, R.M; ROSSI, R. A. Análise Comparativa do Sginificado da Participação nos Comitês das Bacias dos Rios Paraguaçu e São Francisco. Núcleo ÁGUAS/NEPOL-CIAGS/EA-UFBA. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3., Brasília, 2006. **Anais...** 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Poder Municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v 39, n.3, 2005.

SEAGRI. [Portal institucional]. Disponível em:  
<http://www.seagri.ba.gov.br/noticias/2010/01/13/projeto-aguadas-vai-ampliar-acesso-da-popula%C3%A7%C3%A3o-do-semi%C3%A1rido-%C3%A0-%C3%A1gua>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SCARE, R. F; ZYLBERZSTAJN, D. Escassez de Água e Mudança Institucional: Análise da Regulação dos Recursos Hídricos nos Estados Brasileiros. **RAC – Eletrônica** [online]. v. 1, n. 1, art. 3, p. 31-46, jan./abr. 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_623.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_623.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, D. D.; PRUSKI, F. F. (Ed.). **Gestão de Recursos Hídricos**: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de recursos Hídricos, 2000.

SILVA, Lindomar Pinto. A Sociedade Civil e Sua Participação no Processo de desenvolvimento Local em um Município do Estado da Bahia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., , 2006. Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

- SILVA, Lindomar Pinto; FADUL, Élvia. A Ação do Estado na Institucionalização da Questão Ambiental: o Caso da SEMARH no Estado da Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 10., 2008. Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, 2008.
- SILVA, Maria Batista. Mecanismo de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v 46, n. 4, 2012.
- SILVA, T, S. A governança das águas no Brasil e os desafios para a sua democratização. **Rev. UFMG**, Belo Horizonte, v.20, n.2, p. 236-253, jul./dez. 2013.
- SOARES, C. **A relação entre fatores macroeconômicos e governança corporativa com o comportamento do mercado de capitais brasileiro**. 2008. 229 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- SOUZA, Maria Lúcia Cardoso. **Evolução histórica da gestão ambiental no Estado da Bahia**: Bahia Nova Legislação Ambiental. Salvador: CRA, 2001. v. 8.
- SPINOLA, C. A. et al. Reflexões sobre a Política de Recursos Hídricos no Estado da Bahia: proposição de uma agenda de pesquisa. In: WORKSHOP RIO SÃO FRANCISCO. CULTURA, IDENTIDADE E DESENVOLVIMENTO: NOVOS OLHARES SOBRE O SEMIÁRIDO, 5., 2013, Paulo Afonso - Bahia. **Anais...** Salvador: Unifacs, 2013. p. 63-71.
- SPINOLA, C. A.; CERQUEIRA, L.; VITORIA, F. A lei das águas e o São Francisco: algumas considerações sobre os limites da gestão descentralizada dos recursos hídricos no Brasil. **RDE Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 33, p. 70-90, 2016.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina; ALMEIDA, Carla Cecília. La constitución de la sociedad civil en Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización**: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 21-76.
- TEIXEIRA, E. Celso. O local e global: limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH: Democracia, Cidadania e Pobreza: a produção de novas solidariedades**, Salvador, v.26/27, p.179-210, jan.-dez., 1997.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação cidadã na sociedade civil global. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 46, p. 135-168, 1999.
- TOMAZ, Ana Cristina Fonseca. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil. 2006. Dissertação (Mestrado)- Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006.
- TUCCI, C. E. M. **Hidrologia**: ciência e aplicação. 3. ed. Porto Alegre: ABRH, 2004.
- TUCKER, Catherine. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, Emilio; OSTROM, Elinor (Org.). **Ecosistemas florestais**: interação homem-ambiente. São Paulo: Editora Senac; Edusp, 2009. p. 109-138.

TUNDISI, José Galiza., S. Governança da água. **Rev. UFMG**, Belo Horizonte, v.20, n.2, p. 236-253, jul/dez. 2013.

UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CIÊNCIA, A EDUCAÇÃO E A CULTURA (UNESCO). **United Nations World Water Development Report 4**. Volume 1: Managing Water under Uncertainty and Risk, UNESCO/Un Water Report/World Water, 2012-2013. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

Disponível em:

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

VEIGA, B. G. A. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. 2007. 320 f. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília - UNB, Brasília. 2007.

VICTORINO, V.I. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. **Ambiente & Sociedade**, Ano 6, n. 2, p.47-62, jul./dez. 2003.

VITÓRIA, Fabrício Flavio Terso et al. Efetividade do Papel da Agência Nacional de Águas no Fomento Gestão das Águas no Nordeste Brasileiro. In: CONLAB - CONGRESSO AFRO BRASILEIRO, 12., CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS EM LINGUA PORTUGUESA - AILPCSH, 1., 2015, Lisboa. **Livro de Atas...** Lisboa, 2015. v. 1. p. 7063.

WORLD BANK. **World Development Report 1992**: development and the environment. Washington D.C., 1992.

WORLD BANK. **World Development Report 1997**: the State in a Changing World, Washington, D.C., 1997.

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. **Rev. Adm. púb.**, v.27, n.2, p.5-18, 1993.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – INEMA

**Objetivo: Compreender a governança das águas no estado da Bahia sob a égide do INEMA – posição do poder estadual;**

- a) Qual a política atual do governo do estado para a gestão das águas?
- b) Alguma ação específica para a gestão das águas no Estado?
- c) Quais os critérios para a definição das RPGA – regiões de Planejamento e Gestão de Águas na Bahia?
- d) Com está a criação dos comitês de Bacia?
- e) Por que nem todos as RPGAs tem os comitês criados?
- f) Por que não se criam comitês de bacias desde 2010?
- g) Que tipo de suporte técnico e/ou financeiro é dado aos comitês de bacia?
- h) Como está o acompanhamento da criação dos Planos de Bacia? O INEMA fornece algum tipo de suporte?
- i) Algum suporte técnico e financeiro para a criação dos Planos de Bacia?
- j) Qual a interlocução do INEMA com a ANA?
- k) Quais as dificuldades que os comitês possuem em fazer os planos de bacia?
- l) Alguma ação específica do INEMA para implementar a cobrança pelo uso da água nas bacias?
- m) Como os conflitos de água são resolvidos nos comitês que não possuem planos de bacia?
- n) Como são resolvidas as questões de outorga pelo uso da água?
- o) Qual a relação do INEMA com a EMBASA? Há conflitos?
- p) Quais os tipos de parceria o INEMA possui para a implementação da política estadual de recursos hídricos?
- q) No que tange a participação social, como é feita a seleção dos usuários do poder público para participar nos comitês? Alguma exigência específica? Alguma capacitação? O INEMA fornece alguma capacitação específica?
- r) Qual a avaliação do INEMA em relação a gestão hídrica no Estado?