

Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos de por comitês de bacias hidrográficas

Autoria: Élvia Fadul, Lindomar Pinto da Silva, Lucas Santos Cerqueira

RESUMO

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. Neste cenário, a criação de comitês de bacia vem indicando, em alguns casos, uma aparente fragilidade institucional no que se refere à sua implementação, estruturação e funcionamento. Este trabalho investiga o ambiente institucional que envolve a implementação da política geral de recursos hídricos no Brasil, procurando refletir sobre o que significa um comitê do ponto de vista de sua estrutura, enquanto uma unidade organizacional, e do ponto de vista do seu funcionamento, enquanto unidade gerencial de recursos hídricos, destacando as possibilidades e dificuldades da adoção desse modelo de gerenciamento para a regulamentação do uso da água. O estudo trata dos Comitês de Bacia criados no estado da Bahia, focalizando o Comitê de Bacia Recôncavo Norte. Os dados relativos ao funcionamento deste comitê que subsidiaram as reflexões foram obtidos através das atas das reuniões plenárias realizadas entre 2008 e 2010, disponíveis no site do INGÁ. Para cumprimento desse objetivo, desenvolve-se uma discussão sobre o processo decisório participativo, apontando suas ambigüidades e contradições, e ainda os entraves à sua ação efetiva. Destaca-se que com a disseminação de modelos participativos, esta efervescência, em certa medida, suplantou a percepção mais crítica sobre as conseqüências reais dessa participação e os resultados que ela é capaz de produzir. É nessa perspectiva de análise do formato institucional do processo decisório relativo aos recursos hídricos, centrado nos comitês de bacia, que este estudo busca verificar a eficiência e eficácia deste processo. Apesar de processos participativos abrirem espaços para a mobilização social e política da sociedade, os impactos dessas práticas, de modo geral, são limitados, lentos e de difícil operacionalização. Estudos de outros autores realizados acerca deste novo modelo de planejamento e gestão dos recursos hídricos através de comitês de bacias hidrográficas apontam sistematicamente as dificuldades técnicas, políticas, culturais, administrativas, gerenciais e institucionais da sua operacionalização. Como conclusão o estudo indica que os modelos participativos de gestão na proposta de comitês de bacia, ao lado de suas possibilidades de fortalecimento da democracia, apresentam limitações que ainda precisam ser superadas em prol da eficiência e da eficácia do cumprimento da sua finalidade disposta em lei. Esse modelo de gestão parece não ter conseguido, ainda, se institucionalizar, de modo a alcançar seu pleno funcionamento.

INTRODUÇÃO

A água é um bem finito, indispensável à vida humana e insubstituível para a sobrevivência das populações. Os debates em torno da problemática da água, apesar de amplos e abrangentes, ainda não esgotam todos os aspectos relativos à sua produção, distribuição e utilização. São várias as perspectivas através das quais se aborda este tema, mesmo do ponto de vista social. As discussões caminham em torno da água enquanto recurso natural, elemento físico material, sua quantidade e qualidade; e da água enquanto serviço público construído em forma de sistema e de redes de abastecimento, tratando de questões como poluição, desperdício, má utilização, usos inadequados, direitos de uso, formas de captação, tratamento, comercialização, conflitos, controle social, dentre outros. Os enfoques centram-se no campo geográfico e territorial, do direito público, da engenharia sanitária e ambiental ou ainda, no campo gerencial, com uma forte preocupação com a sustentabilidade social, política, ambiental e econômica deste bem.

Dentre as várias temáticas pesquisadas, analisadas e discutidas nos mais diversos estudos, dois aspectos destacam-se como essenciais para que as sociedades e, neste caso, as comunidades brasileiras, possam desenvolver mecanismos capazes de criar condições de domínio, controle e equilíbrio no uso da água: trata-se, de um lado, das políticas relacionadas aos recursos hídricos e do outro, da gestão deste recurso enquanto serviço público. Entende-se que este equilíbrio poderá ser alcançado a partir dos pressupostos estabelecidos por dispositivos de regulação, não se limitando, estes, apenas ao que se pratica hoje no país como regulação formal realizada através das agências reguladoras nacionais ou regionais. Entende-se que as possibilidades de regulação ultrapassam o marco regulatório estabelecido na administração pública brasileira, podendo situar-se em outra esfera, muitas vezes de modo mais eficiente e eficaz, sobretudo em se tratando da água.

Dentre os serviços públicos no Brasil, em termos de política, gestão e regulação, a questão da água é particularmente peculiar e destaca-se dos outros serviços, quer sejam eles serviços públicos locais, a exemplo dos transportes públicos urbanos ou da limpeza urbana, quer sejam eles territorialmente regionais ou nacionais, a exemplo da energia, das telecomunicações, do petróleo e gás. Em geral, para esses outros serviços o objetivo básico da regulação da produção de bens e serviços essenciais é manter um mercado em equilíbrio corrigindo eventuais falhas, proteger os consumidores dos efeitos perversos da concentração monopolista, reduzir a assimetria de informação entre empresas, setor público e consumidores quanto ao bem ou serviço produzido. A regulação formal conforme instituída no país busca contribuir para o equilíbrio de forças nos setores regulados, nos quais a ação das agências reguladoras tem impacto significativo para os consumidores.

No caso do abastecimento de recursos hídricos, da água, serviço que no Brasil não foi privatizado, a existência e funcionamento da ANA – Agência Nacional de Águas parece ter sentido diferenciado do de outras agências tais como a ANEEL (regulação de energia), ANATEL (regulação das telecomunicações) ou ANP (regulação de petróleo e gás), por exemplo. O papel e função dessas agências envolvem, sobretudo, o controle e organização do mercado, “com objetivos de regular, fiscalizar políticas setoriais, estabelecer tarifas, atrair o investidor internacional controlando a entrada e saída de empresas do setor, criar um ambiente favorável à concorrência e garantir a competitividade com a manutenção de elevados padrões de desempenho e qualidade” (FADUL, 2002:1).

No caso da ANA, a Lei Federal nº 9433/97 estabelece que a sua atribuição é “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). Ou seja, a gestão e a regulação das águas estão ligadas aos contornos das bacias hidrográficas, constituindo-se em uma gestão descentralizada e participativa. Além do mais, a Política Nacional de Recursos Hídricos confere aos grupos ligados a cada uma das principais bacias hidrográficas do país, poder de gestão.

Analisando-se o conteúdo desta lei algumas constatações evidenciam-se. Em primeiro lugar, a ausência na cultura brasileira de conhecimento da bacia hidrográfica como unidade de gestão, o que pode resultar em certa fragilidade institucional. Observa-se, também, que a gestão e a regulação de recursos hídricos constituem um sistema complexo, que envolve uma multiplicidade de atores públicos, privados, não governamentais, usuários, além de outros grupos da sociedade civil. Neste modelo verifica-se que a descentralização e a participação são elementos que deverão assegurar a eficácia da implantação da política de recursos hídricos, mecanismos que, de modo geral, são relativamente novos a cultura nacional e, apesar do que foi preconizado pela Constituição Federal de 1988 ainda não se encontram completamente consolidados. Por fim, verifica-se que a implementação de comitês de bacia pode gerar uma aparente diluição de competências e atribuições, no que se refere à gestão e regulação, considerando inclusive existência de alta possibilidade de conflitos quando se trata do uso e consumo da água.

É nesta perspectiva que o ambiente institucional que envolve a implementação da política geral de recursos hídricos no Brasil é analisado, procurando entender de que modo se dá o processo de gestão e quais são as conseqüências da adoção desse modelo de gerenciamento para a regulamentação do uso da água. A análise centra-se fundamentalmente na institucionalização de comitês de bacia como um novo paradigma no planejamento, gestão e regulação de recursos hídricos.

O estudo envolve a análise do Comitê de Bacia Recôncavo Norte focalizando a sua estrutura dentro do sistema nacional de recursos hídricos e o seu funcionamento enquanto gestor dos recursos hídricos. Este Comitê, ao ser criado, denominava-se Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte – CBHRN. A partir das reuniões durante o ano de 2008, foi realizada a inclusão da Bacia de Inhabupe também como área de abrangência desse comitê, e essa proposta foi encaminhada para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, ao qual cabe deliberar, por força da Lei da Águas. Após o aceite, o Comitê passou a denominar-se Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhabupe – CBHRNI.

Este artigo estrutura-se da seguinte forma. Inicialmente apresenta o modelo de gestão por comitês de bacias hidrográficas instituído no Brasil pela Lei nº 9433/97, mostrando quando e como começaram a ser implantados, destacando as razões explícitas e implícitas para a sua criação. Em seguida o trabalho aborda as dificuldades e possibilidades de funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas, estabelecendo uma discussão acerca dos limites e contradições de modelo participativos na forma como foram instituídos no país a partir da Constituição de 1988. Apresenta o processo de institucionalização dos comitês de bacia de modo geral no estado da Bahia, analisando a dinâmica da gestão no âmbito do Comitê de Bacia Recôncavo Norte e Inhabupe – CBHRN/CBHRNI no exercício de suas competências formais, através da análise das atas que registram os assuntos tratados nas reuniões, as deliberações, o processo de tomada de decisões e como as mesmas se efetivam junto ao Conselho de Recursos Hídricos – CONERH e aos organismos estaduais. Por fim, empreende algumas reflexões acerca deste processo que permitem chegar às conclusões.

O MODELO DE GESTÃO POR COMITÊS DE BACIA NO BRASIL

No final da década de 90 a Lei nº 9433/97, também conhecida como a “Lei das Águas”, vem dar nova versão à gestão de recursos hídricos no país, definindo os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos da seguinte forma:

- 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. (LEI nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, art. 1º).

Esta lei que institui a política nacional e trata do sistema de gerenciamento nacional dos recursos hídricos passa a ser o marco para a questão das águas, definindo uma multiplicidade instrumentos, de níveis, atores e organismos envolvidos no sistema nacional de gerenciamento, como se pode verificar no art. 33 da na Lei nº 9433/97, que diz:

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de 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;
- as Agências de Água. (LEI nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, art. 33)

Esta lei também estabelece que os Comitês de Bacia Hidrográfica constituem a base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no qual participam representantes do Poder Público, dos usuários das águas e das organizações da sociedade com ações na área de recursos hídricos. Os Comitês de Bacia são organismos de gestão para determinada bacia hidrográfica, com o objetivo de realização de uma gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em um território, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água. Dentre suas competências se destacam:

- Arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica;
- Aprovar os Planos de Recursos Hídricos;
- Acompanhar a execução do Plano e sugerir as providências necessárias para o cumprimento de suas metas;

- Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- Definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança.

Enfim, os Comitês de Bacia Hidrográfica deverão articular os diversos agentes em caso de conflito, aprovar o plano de recursos hídricos e a implantação da cobrança pelo uso da água.

De acordo com Kettelhut et al. (1998:5) “A implementação dos comitês de bacias hidrográficas implica em modificações profundas no âmbito cultural e administrativo do Estado brasileiro. Os comitês marcam o início da ruptura com políticas desenvolvimentistas e ambientais pontuais e são peças fundamentais para a garantia do sucesso da gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil”. Essa constatação reforça a importância deste estudo, não apenas do ponto de vista teórico que lhe dá sustentação acadêmica, mas, sobretudo, do ponto de vista dos seus resultados práticos, tanto no que se refere ao entendimento desse novo modelo, como também, das possibilidades de aportar subsídios que auxiliem o seu desenvolvimento.

Este modelo brasileiro de gestão foi inspirado na experiência francesa de gestão de recursos hídricos e de saneamento, considerada uma das mais bem sucedidas da Europa central (SALDANHA MACHADO, 2003). A experiência francesa tem como base a ampla participação dos usuários de água e como um dos instrumentos, a cobrança pelo uso do recurso, delegando aos comitês a responsabilidade pela arrecadação e pela destinação dos recursos.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil sempre foi constituída de inúmeros organismos, de forma fragmentada em consórcios intermunicipais, associações e órgãos governamentais. A adoção deste modelo de gerenciamento por bacias hidrográficas parece acompanhar uma tendência mundial, mas também encontra algumas explicações locais de ordem econômica, política e social. Para Kettelhut et al. (1998:1) “A existência de conflitos relacionados a uso de recursos hídricos está na origem da criação das primeiras unidades gestoras de bacias hidrográficas”. Os autores esclarecem que foram as pressões de entidades governamentais, ONGs e usuários que levaram o Estado a definir uma política nacional de águas, processo este que se estendeu por quase dez anos, resultando na Lei nº 9433 de 08 de janeiro de 1997.

Já Abers e Jorge (2005:18) procurando entender os fatores que levaram o país a criar tantos comitês de bacia sem a devida institucionalização dos instrumentos de gestão que dessem suporte econômico e político a esses organismos, constatam que “A variedade de motivações e iniciativas de criação de comitês é intrigante, pois à primeira vista sugere a inexistência de uma lógica sistemática por trás da criação de quase 100 comitês de bacia no Brasil”. Nessa variedade de motivações as autoras destacam a perspectiva da implantação da cobrança pelo uso da água, a questão ideológica ligada ao bem “água”, a possibilidade de melhor articulação entre os atores envolvidos, o processo de descentralização de políticas públicas desencadeado pela Constituição de 1988 e consolidado pela reforma do Estado de 1995, o estímulo também daí decorrente de criação de instâncias e fóruns de participação da sociedade. Ou seja, a existência de conflitos pode ter sido uma das motivações (KETTELHUT et al., 1998) mas, também, a existência de problemas ambientais e hídricos, a intenção dos governos estaduais de se adequar a leis e a necessidade de criar comitês para conseguir financiamentos ou se adequar a contratos com agências internacionais (ABERS e JORGE, 2005).

Apesar desta lei que institui a política nacional e que trata do sistema de gerenciamento

nacional dos recursos hídricos ser, hoje, um marco para o planejamento e gestão das águas, a multiplicidade instrumentos, de níveis, de atores e organismos envolvidos no sistema nacional de gerenciamento, à primeira vista, procurando-se entender o modelo no seu aspecto operacional, revela uma aparente diluição de poder, de e atribuições. São vários organismos cuidando do mesmo serviço, como se pode verificar no art. 33 da na Lei nº 9433/97, sendo que os comitês de bacia, unidades institucionais de gestão, fundamentais para o sistema, não são órgãos com poder deliberativo, além de funcionarem em estrutura colegiada e participativa .

Assim, sendo este modelo ao mesmo tempo um elemento fundamental para a gestão sustentável dos recursos hídricos e constituindo-se em um processo que traz em seu bojo rupturas e modificações culturais marcantes para a administração pública do país, decorridos quase 15 anos da promulgação da “Lei das Águas”, indaga-se quais são as possibilidades reais de sua efetiva operacionalidade.

DIFICULDADES E POSSIBILIDADES NA ATUAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A discussão acerca das inovações institucionais estabelecidas pela Lei nº 9433/97, no campo das ciências sociais e sociais aplicadas, têm se centrado nas modificações empreendidas no seu modelo de gestão, notadamente do que tange ao processo descentralizado e participativo preconizado por esta lei. Destacam a possibilidade de controle social dos recursos hídricos (CAETANO et al, 2006); apresentam “(...) como situação problemática a participação de atores com interesses distintos no planejamento da bacia (...)” (FLORES e MISOCZKY, 2008:1); discutem os fatores que levaram à criação de comitês de bacia de hidrográfica com a adoção da lei, mas sem a institucionalização dos instrumentos de gestão “(...) necessários para que estes organismos tivessem sustentabilidade econômica e política (ABERS e JORGE, 2005:3). Apontam também as contradições existentes entre o princípio de regulação técnica e burocrática que se encontra na base do planejamento racional para a efetivação das políticas públicas e a participação cidadã e o controle democrático que se estabelecem com a atuação dos Comitês de Bacia (QUERMES, 2006).

Outros estudos apresentam e descrevem a política nacional de recursos hídricos a partir da implantação dos comitês de bacia hidrográfica enfatizando as modificações culturais e administrativas que este modelo determina no contexto institucional brasileiro (KETTELHUT et al., 1998), apresentando o conceito de bacia hidrográfica e as dificuldades da gestão integrada (PORTO e PORTO, 2008); empreendendo análises sobre a implantação e atuação de alguns comitês de bacia ou discutem a cobrança pelo uso da água a partir do estudo de um comitê de bacia (DIAS e BARROS, 2008) e ainda, discutindo o desenvolvimento dos serviços relacionados aos recursos hídricos de forma historicamente comparada entre os serviços de água na Europa e nas regiões metropolitanas brasileiras (BARRAQUÉ et al., 2008).

Praticamente todos esses estudos apontam sistematicamente as dificuldades técnicas, políticas, culturais, administrativas, gerenciais, institucionais da operacionalização da gestão dos recursos hídricos através de comitês de bacias hidrográficas. Nesse sentido Barraqué (1997) vai mais além quando afirma que “As a matter of fact, Brazil is a federation, while France is a centralised State, and Brazilians would need to know better the reasons for the creation of the *Agences de l'eau*, and above all their evolution, the conflicts around them, so as to better benefit from the French experience to find their own way.” (BARRAQUÉ, 1997:1). Na época em que elaborou o artigo o autor destacou que apenas três países europeus utilizavam os limites das bacias hidrográficas como instituição de gerenciamento das águas,

mostrando que há na Europa, uma variedade de situações. Ou seja, os países europeus não aderiram facilmente a este modelo.

No Brasil, a novidade que inicialmente encanta pesquisadores, políticos, gestores, militantes, com a perspectiva da possibilidade de intervenção da população no processo de decisão, pois permite vislumbrar o surgimento de novos padrões de articulação entre a sociedade, o Estado e o mercado, decorridos quase 15 anos da sua instituição, parece, ainda, não estar trazendo os resultados desejados, salvo algumas exceções. Estas, em geral, estão situadas geograficamente em rios de domínio federal e que envolvem conflitos que extrapolam os limites territoriais e administrativos dos estados federativos, como é o caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco, primeira experiência no país de instalação de um comitê de Bacia, em maio de 2001, e que contou com o apoio da Agência nacional das Águas – ANA.

Compreender e interpretar este espaço de participação e de solução de conflitos que é constituído pelos comitês de bacias, auxilia a identificação dos entraves existentes para o seu funcionamento e pode aportar elementos para o entendimento dos limites e possibilidades deste modelo de gestão. Iniciando pela discussão da disseminação, a partir da década de 90, de modelos participativos, notadamente no que tange ao encaminhamento de questões urbanas, considerando-os, sobretudo, como um instrumento para o aperfeiçoamento da prática democrática, observa-se que esta efervescência, em certa medida, suplantou a percepção mais crítica sobre as conseqüências reais dessa participação e os resultados que ela é capaz de produzir. É nessa perspectiva de análise do formato institucional do processo decisório relativo aos recursos hídricos, centrado nos comitês de bacia, que este estudo busca verificar a eficiência e eficácia do processo, apontando possíveis ambigüidades e contradições, e ainda os entraves à sua ação efetiva. Apesar de processos participativos abrirem espaços para a mobilização social e política da sociedade, os impactos dessas práticas, de modo geral, são limitados, lentos e de difícil operacionalização.

A questão do orçamento participativo, instituído em várias cidades brasileiras na década de 90, evidencia esta afirmação. Fadul (1999) e Fadul e Muniz (2000), por exemplo, ao analisar o Orçamento Participativo de Salvador, realizado no período de 1993 a 1996, ressaltam os resultados positivos na possibilidade de estabelecer novos padrões de articulação entre o Estado e a Sociedade, mas destacam que na prática, a experiência analisada apresentou contradições entre a participação democrática da sociedade e a eficiência e a eficácia do Estado. Do mesmo modo, ao analisar a discussão e a revisão do PDDU Salvador (2004), realizadas em 2005, Fadul e Mac-Allister (2006) mostram que em, se mensurada pela quantidade e intensidade da participação, ela foi bastante positiva, mas a qualidade dessa participação é questionável. As razões apontadas para esta qualidade ou efetividade coincidem com a falta de competência técnica sobre o tema discutido e a dispersão das expectativas dos participantes, que terminam por apresentar reivindicações particulares, pontuais e localizadas. Essas duas experiências evidenciam as contradições e incompatibilidades entre a prática participativa e democrática e um processo decisório eficiente e eficaz.

Levando-se em conta que os comitês de bacia são unidades de gestão e devem estabelecer os procedimentos de elaboração, implementação e revisão do Plano de Bacia Hidrográfica, além de arbitrar conflitos relacionados com o uso da água, esses organismos deveriam produzir políticas públicas capazes de resolver problemas da sociedade. Esta questão passa pela dimensão da competência técnica desses comitês para a consecução das suas atribuições. Do mesmo modo, a dinâmica da gestão no âmbito do Comitê de Bacia no exercício de suas competências formais, passa pelas contradições inerentes a este tipo de

processo decisório participativo onde as prioridades relativas ao interesse coletivo podem encontrar obstáculos à sua efetivação, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo responsáveis por sua implementação.

Considerando que o processo participativo é um “(...) espaço submetido à lógica de interesses conflitantes da sociedade, dos setores administrativos e das instâncias de poder (...)” (Fadul, 1999:6) cabe avaliar avanços e retrocessos, entraves e possibilidades, riscos e benefícios desse modelo de gestão. Partindo desta perspectiva analisa-se um comitê de bacia situado no estado da Bahia, considerado atualmente o mais bem organizado dos quatorze existentes, dos rios de domínio estadual. A análise é feita a partir de documentos, pautas e atas de reuniões realizadas desde a sua implantação.

A CRIAÇÃO DE COMITÊS DE BACIA NO ESTADO DA BAHIA

No estado da Bahia, a criação do primeiro comitê de bacia se deu em 20 de março de 2006, através da Lei nº 10.432/06, como parte da política estadual de recursos hídricos, que criou o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Segundo esta Lei, entre outras providências adotadas, “o gerenciamento do uso das águas deve ser descentralizado, com a participação do Poder Público, dos usuários e de organizações da sociedade civil (Lei nº 10.432/06, art 2, V). É neste contexto que são criados os Comitês de Bacia, juntamente com outros instrumentos que integram a política estadual de recursos hídricos.

Conforme descrito na Lei, o comitê de bacia é órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que se vincula ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que atua na respectiva bacia ou em um conjunto de bacias hidrográficas de determinada região. O comitê tem a responsabilidade de promover a participação dos representantes do poder público, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil, na sua área de atuação, na gestão integrada dos recursos hídricos; acompanhar a elaboração e aprovar o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica; acompanhar a implementação do Plano de Bacia Hidrográfica, sugerindo as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; arbitrar, em primeira instância administrativa, conflitos relacionados com o uso da água (Art 41).

Participam da gestão dos comitês de bacia membros de órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos; membros dos órgãos da estrutura administrativa do Estado, com atuação na bacia hidrográfica; de cada categoria de usuários de águas, com atuação na bacia hidrográfica; membros das organizações civis de recursos hídricos; membros das entidades de ensino e pesquisa; e membros dos municípios situados na área de abrangência da bacia hidrográfica. O texto da lei acrescenta ainda que é possível a participação de órgãos da estrutura administrativa da União que atuem na área geográfica da bacia e representantes das comunidades indígenas nestas mesmas regiões, caso existam estas comunidades. Acrescenta-se que a formação dos comitês se dá a partir da divulgação do processo junto à comunidade como forma de possibilitar a participação dos interessados e garantir a legitimidade do processo. Por fim, a Lei garante que 50% dos membros dos comitês sejam membros do poder público, garantindo aos demais representantes o restante das vagas para a formação do comitê.

O estado da Bahia possui atualmente, conforme descrito pelo Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGÁ) 14 comitês de bacias hidrográficas que são CBH Contas, CBH Corrente, CBH Frades, Buranhém e Santo Antônio, CBH Grande, CBH Itapicuru, CBH Leste, CBH Paraguaçu, CBH Paramirim e Santo Onofre, CBH Peuípe, Itanhém e Jucuru, Recôncavo Norte e Inhambupe, CBH Recôncavo Sul, CBH Salitre, CBH Sobradinho e CBH Verde-Jacaré. Cada um desses comitês de bacias se ocupa de uma ou mais Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGAs) que “são partes do espaço territorial baiano compreendido por

uma bacia, uma sub-bacia, ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas vizinhas, com características naturais, sociais e econômicas semelhantes em escala regional”. As RPGAs existem para melhor orientar o planejamento e o gerenciamento das águas.

Os comitês têm, também a finalidade de fundamentar a implementação dos instrumentos de gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos, como os Planos de Bacia, Enquadramento dos Corpos d’água, Outorga do direito do uso, Cobrança pelo uso da Água e o Sistema de Informações. Outro papel da regionalização dos comitês é facilitar a atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos por meio da Secretaria do Meio Ambiente, do Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGÁ) e de colegiados como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH) e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Apesar deste cenário atual, registre-se que o Estado da Bahia entrou tardiamente neste modelo de gestão das águas. Para esta constatação, apesar da legislação federal ser anterior a este processo, somente em março de 2006 o governo assina decreto para a criação das bacias de Itapicuru, Paraguaçu, Recôncavo Norte, Bacia Leste e Verde/Jacaré, sendo os membros dos cinco comitês empossados em 24 de março de 2006. O quadro 1 demonstra as respectivas datas em que os comitês foram criados, chamando a atenção para o fato de que alguns deles ainda estão na fase de implementação, existindo apenas Resolução do CONERH para a sua criação.

Comitê	Data da Criação
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
Contas	17/10/2008
Corrente	17/10/2008
Grande	17/10/2008
Sobradinho	17/10/2008
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

Quadro 1 – Data de criação dos comitês de bacia

Fonte: <http://www.inga.ba.gov.br/comites>

Como órgão consultivo e deliberativo, o comitê de bacia deve se reunir regularmente conforme calendário anual aprovado em plenária do próprio comitê. Também é possível que existam reuniões extraordinárias, se assim houver necessidade, por convocação do presidente ou de um terço dos seus membros. As decisões são tomadas em reuniões plenárias com a participação dos membros do comitê, que votam sobre as matérias em discussão. Pode, também, nessas plenárias, haver a participação de qualquer cidadão, inclusive com direito a voz, sendo, entretanto, reservada a votação apenas para os membros. Registre-se que as atividades e procedimentos dos comitês de bacia são norteados por resoluções federais e estaduais, além do regimento interno de cada comitê que define as formas de funcionamento incluindo regras que devem ser observadas pelos seus membros.

O Comitê de Bacia Recôncavo Norte – CBHRN/CBHRNI

Além do caráter geral dos comitês de bacia descrito no tópico anterior, envolvendo informações sobre todos os comitês atualmente existentes no estado, este trabalho se propõe discutir, de forma mais específica, a instalação e atuação do comitê de bacia Recôncavo Norte. A bacia do Recôncavo Norte situa-se na região nordeste da Bahia, abrangendo uma área de 18.015 km², com uma população de 3.742.632 habitantes. A bacia engloba os rios Subaúma, Catu, Sauípe, Pojuca, Jacuípe, Joanes, Subaé, Açú, rios secundários da Baía de Todos os Santos (BTS) e Rio Inhambupe. Além disso, a bacia engloba totalmente 29 municípios da região, sendo que outros municípios são minimamente alcançados por esta bacia.

O comitê foi criado em 22 de março de 2006, através do decreto nº 9.936. O comitê de Bacia CBHRN foi inicialmente constituído e denominado de Comitê de Bacia Hidrográfica Recôncavo Norte, sendo que no ano de 2008 foi feita a inclusão do município de Inhambupe à bacia original, a qual passou a ser designada como Comitê de Bacia Hidrográfica Recôncavo Norte e Inhambupe, que compreende a área acima destacada. Registre-se que a demanda para a inclusão de Inhambupe na antiga área da CBHRN levou um tempo relativamente grande para ser efetivada. As primeiras informações sobre a necessidade de alteração estão registradas na ata de janeiro de 2008, sendo que somente em setembro de 2008, menciona-se que o governador teria assinado o decreto que alterava a configuração do comitê.

O CBHRNI é composto por pessoas físicas e jurídicas, tendo 45 membros eleitos para um mandato de 4 anos, com possibilidade de reeleição, com a necessidade de representantes do poder público, usuários e sociedade civil. O Comitê é composto dos seguintes órgãos: plenário, diretoria (Presidente, vice-presidente e secretário), Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas. O plenário é o órgão responsável pelas tomadas de decisão. Sempre pela maioria dos presentes, exceção feita para os casos de alteração de regimento que exige a aprovação de dois terços dos membros do comitê.

O COMITÊ DE BACIA RECÔNCAVO NORTE: ALGUMAS REFLEXÕES

As reflexões sobre a discussão das atas de reuniões e deliberações sobre o que está sendo analisado e discutido pelos comitês de Bacias Hidrográficas na Bahia podem indicar os principais caminhos que estão seguindo no seu papel de agente de controle social e de participação na gestão das águas, bem como o cumprimento das obrigações previstas na Lei das Águas. A análise foi realizada a partir da leitura das Atas das reuniões publicadas no site do INGÁ, compreendidas no período entre 2008-2010.

Em 2008 foram realizadas sete reuniões. Não ocorreram reuniões nos meses de fevereiro, abril, junho, julho e dezembro. As principais discussões encontradas nas atas tratam dos seguintes assuntos: Informe para a contratação do Plano de Bacia; Inclusão da Bacia do Rio Inhambupe na área de atuação do Comitê; Processo de renovação dos membros do CBHRN (Comitê de Bacia Hidrográfica Recôncavo Norte) e definição da Comissão Eleitoral; Necessidade de análise do regimento em função da inclusão de Inhambupe; Informe sobre a participação do Fórum de Bacias; Revisão do calendário de reuniões do comitê período novembro de 2008 a março de 2009; Informe sobre o processo de enquadramento provisório das bacias do CBHRNI. Observa-se uma prevalência de assuntos administrativos nas atas das reuniões durante este período. Considerando-se que o comitê foi criado em 2006, supõe-se que dois anos seriam suficientes para estruturar e organizar o comitê, que, em 2008 já deveria estar em pleno funcionamento.

No ano de 2009 foram feitas dez reuniões. Dentre os assuntos discutidos nesse ano estão: a contratação de Convênio para elaboração do Plano de Bacia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e em reunião posterior esta discussão da contratação do Plano de Bacia voltou à pauta; discussão da elaboração da proposta de enquadramento provisório dos Rios Joanes e Ipitanga a ser proposto a CONERH. As demais reuniões se concentraram em discussões para a proposição de Comissão eleitoral e renovação de membros dos Comitês e as dificuldades administrativas na condução do Comitê. O que se pode inferir também acerca das discussões ocorridas nas reuniões realizadas durante o exercício do ano de 2009 é que a maioria dos esforços realizados centrou-se em questões administrativas, notadamente na condução do processo eleitoral e renovação dos membros dos comitês. O processo eleitoral de representantes que irão deliberar sobre a gestão das águas na bacia é um processo importante. No entanto, este processo não deve comprometer as outras atribuições do comitê, definidas em lei.

O Comitê de Bacia Recôncavo Norte se reuniu no ano de 2010 em três ocasiões, considerando as atas publicadas no site do INGÁ (Instituto de Gestão das Águas e Clima) e disponíveis para análise. As reuniões se concentraram, do mesmo modo, em discussão de aspectos administrativos e de funcionamento do Comitê, com assuntos como: a Eleição e Posse da Mesa Diretora para o exercício do biênio 2010-2012; a revisão e proposição de melhorias no regimento interno; informação sobre o acontecimento do Fórum de Comitês de Bacias, o qual tinha a proposição do lançamento de mais quatro Comitês até o final do ano de 2010. Na Ata da segunda reunião do ano consta que o Estado possuía 10 Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH Recôncavo Norte e Inhambupe, CBH Paraguaçu, CBH Verde e Jacaré, CBH do Salitre, CBH do Leste, CBH do Itapicuru, CBH do Rio Grande, CBH do Rio Corrente, CBH do Rio das Contas e o CBH do Entorno do Lago do Sobradinho).

Não há, no entanto, informação subsequente sobre a criação dos novos comitês para que se possa avaliar a efetividade das decisões tomadas no comitê, ou seja, de que as propostas que estão sendo discutidas nas reuniões estão sendo executadas. Ao se analisar as informações publicadas no site do INGÁ observa-se a existência de mais quatro Comitês, indicando que a decisão tomada foi efetivada. Porém, ainda assim, é possível observar que os Comitês foram constituídos em períodos anteriores a essa reunião, que ocorreu em junho de 2010, conforme demonstrado no quadro 1.

Na segunda reunião ocorrida em junho de 2010 foi feita a composição da Terceira Comissão das Câmaras Técnicas da seguinte forma: **Usuários:** COFIC (Comitê de Fomento Industrial de Camaçari), FIEB (Federação das Indústrias do Estado da Bahia, EMBASA (Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A.), CETREL, BRASKEM e Sindicato Hotéis Salvador e Litoral Norte; **Sociedade Civil:** Santo Amaro, Serrinha, Camaçari, Simões Filho, Ouriçangas, Mata de São João e Uneb; **Poder Público:** Santo Amaro, Alagoinhas, Simões Filho, São Francisco do Conde, Entre Rios, Mata de São João e Ingá.

Conforme descrito na Lei nº 11.612 de outubro de 2009, acerca da participação dessas três categorias, segundo o disposto em regulamento, a categoria - usuário - pode ser composta por pessoa física ou jurídica que possuir concessão para utilização da água para desenvolver as suas atividades, cujos representantes podem ser das categorias como: indústria, abastecimento e efluentes urbanos, agricultura e agropecuária, mineração, aquicultura, turismo e lazer e outros. O que se observa no caso deste Comitê específico é uma presença mais marcante de representantes da Indústria como a CETREL, que atua na operação de sistemas de proteção ambiental do Pólo Industrial de Camaçari, a BRASKEM que é uma empresa Petroquímica, o

COFIC que é uma associação privada que representa algumas empresas do Pólo Industrial de Camaçari e a FIEB, que é uma entidade que representa as indústrias do Estado da Bahia. O setor de Turismo e lazer é representado pelo Sindicato de Hotéis Salvador e Litoral Norte e a EMBASA, sociedade de economia mista do governo do estado da Bahia que é responsável pela prestação de serviços de água e esgoto no estado, e se enquadra na categoria abastecimento e efluentes urbanos. Não se observa a presença de representantes de categorias como agricultura e agropecuária, mineração, aqüicultura e outros.

No caso da categoria - Sociedade Civil – os representantes que se enquadram nessa categoria podem estar distribuídos em: associações, organizações não-governamentais e movimentos sociais e instituições de ensino e pesquisa que possuam atuação em recursos hídricos, povos e comunidades tradicionais. No caso de bacia onde existam terras indígenas reconhecidas e legitimadas, prevêem-se vagas para representantes das comunidades indígenas e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), conforme descrito na Lei nº 10.432/2006, mas este não é o caso da CBH do Recôncavo Norte e Inhambupe. Como representantes neste comitê encontram-se as comunidades locais citadas e apenas uma instituição de pesquisa presente que é a Universidade Estadual da Bahia – UNEB.

No caso da categoria - Poder Público - a lei prevê a participação de representantes da União e do estado da federação, e uma vaga é garantida para o órgão responsável pela gestão das águas, nesse caso, e até o momento, o INGÁ.

O quadro 2, a seguir, apresenta as temáticas definidas em lei, que deveriam ser discutidas nas reuniões deste comitê e a frequência com que esses assuntos foram (ou não) colocados nas pautas de discussão dessas reuniões.

Temáticas	2008	2009	2010
Promover a participação dos representantes do Poder Público		4	1
Estabelecer os procedimentos de elaboração, implementação e revisão do Plano de Bacia Hidrográfica	5	1	
Acompanhar a elaboração e aprovar o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica e suas alterações			
Acompanhar a implementação do Plano de Bacia Hidrográfica, sugerindo as providências necessárias ao cumprimento de suas metas		1	
Arbitrar, em primeira instância administrativa, conflitos relacionados com o uso da água;			
Deliberar sobre questões que lhe tenham sido encaminhadas pela respectiva Agência de Bacia Hidrográfica			
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.)	7	10	2

Quadro 2 – Frequências dos temas discutidos nas reuniões do CBHRNI

Fonte: Elaboração própria (2011), baseado na Lei das Águas de 2009.

O quadro 3 a seguir apresenta as temáticas definidas em lei que constituem em diretrizes para a atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, e de proposição que deveriam ser submetidas

à apreciação do CONERH, as quais deveriam ser discutidas nas reuniões deste comitê e a frequência com que esses assuntos foram (ou não) colocados nas pautas de discussão dessas reuniões.

Temáticas	2008	2009	2010
A criação de Agências de Bacia Hidrográfica;			
Os valores para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos,			
O plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos			
As vazões das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados de pouca expressão, para efeito de dispensa de outorga do direito de uso			
As prioridades e os critérios específicos para outorga de direito de uso de recursos hídricos em situações de escassez			
As reduções das vazões outorgadas em casos de necessidade de racionamento, devidamente motivados, para efeito de revisão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos			
O enquadramento dos corpos d'água em classes	2	1	
Rateio dos custos das obras de aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos, de interesse comum e coletivo			

Quadro 3 – Frequências dos temas discutidos nas reuniões do CBHRNI para proposição ao CONERH.

Fonte: Elaboração própria (2011), baseado nas diretrizes para os Comitês de Bacias Hidrográficas previstas na Lei das Águas de 2009.

O que se observa das temáticas que são inseridas nas discussões do Comitê de Bacia Hidrográfica Recôncavo Norte e Inhambupe nesses primeiros anos de atuação dos quais as Atas estão disponíveis para análise é que, na sua grande maioria, tratam de discussões sobre questões eleitorais e renovação dos integrantes do comitê. Percebe-se ainda, que o calendário de reuniões não parece estabelecido com regularidade, já que a diferença das frequências das reuniões entre os anos analisados é perceptível. Apesar de considerar que a condução do processo de eleição pode ser um processo demorado, o tema percorreu durante muito tempo as pautas das reuniões e muitas vezes pode ter havido a necessidade de reunir-se extraordinariamente.

É necessário estabelecer discussões sobre temáticas mais voltadas para o Plano de Bacias e o uso da água, no sentido de verificar a forma da condução e da gestão da oferta e demanda dos recursos hídricos da bacia. Ampliar a participação de membros da sociedade civil e usuários no processo de condução da gestão do Comitê, já que é perceptível na formação da Comissão Técnica das Câmaras Técnicas a forte presença de representantes da indústria, o que acaba ocupando o espaço de outros setores.

CONCLUSÃO

A análise realizada no Comitê de Bacia Recôncavo Norte e Inhambupe permite compreender as dificuldades inerentes à implementação de processos decisórios com base nos princípios democráticos e participativos, mesmo reconhecendo a importância e a legitimidade destes processos. Por outro lado, permite também verificar como os atores envolvidos atribuem importância relativa aos referidos comitês, na medida em que algumas situações verificadas demonstram as dificuldades inclusive de reunir os membros para tomadas de decisão. Neste

sentido, ainda que exista importância no papel a ser desempenhado pelos comitês de bacia, a eficácia destes parece ser, ainda, muito baixa.

Em primeiro lugar destaca-se tanto a ausência de temas considerados importantes no processo de discussão das questões referentes às bacias hidrográficas e ao uso das águas, conforme descritos nos quadros 2 e 3, quanto a presença de temas que teoricamente seriam secundários para a própria existência dos comitês de bacia. Em segundo lugar destaca-se a falta de legitimidade dos processos na medida em que as reuniões realizadas pelos comitês parecem não atrair nem a sociedade imediatamente interessada ou pelo menos afetada pelas decisões acerca dos rios que estão na sua região e nem os próprios membros dos comitês. Este aspecto foi observado em várias atas quando se faz a contagem para a realização das plenárias e normalmente, apenas 1/3 dos membros está presente, o que de certa forma limita a qualidade das discussões ou pelo menos a legitimação das decisões. Além disso, três anos após a instalação desta bacia, ainda se discutiam formas de “mobilização da sociedade civil na participação dos processos de renovação dos membros do comitê” (Ata 08/08/2009). E este tema da necessidade de participação da sociedade civil volta sempre à discussão pela falta de interesse demonstrada na ausência dos membros nas referidas plenárias. E isso se repete também no ano de 2010.

Outra dificuldade que parece enfrentar o funcionamento do comitê de bacia é a fragilidade de implementação das poucas decisões tomadas nas plenárias. Apesar de sua existência no sentido de contribuir para o uso adequado da água, situações há que membros do referido comitê, como é o caso da EMBASA, adotam medidas que conflitam com as próprias determinações do comitê. Uma situação reflete adequadamente este ponto. A EMBASA foi acusada pelos membros do comitê de adotar uma medida em um dos municípios que está causando insatisfação nos moradores locais e pode prejudicar o rio onde determinada obra foi realizada. Ocorre que a autorização (outorga) foi concedida pelo INGÁ que é membro do comitê e também responsável pelas concessões pelo uso das águas. Vê-se que os membros do comitê discordam de dois outros membros (EMBASA e INGÁ) que, por sua vez, adotam medidas que em tese seriam rejeitadas pelo comitê. Esta falta de capacidade de ação ou de restrição funciona como um limitador à própria ação do comitê.

A falta de institucionalização desse modelo de gestão se reflete em outros aspectos. O comitê não possui um local próprio para se reunir ou conduzir sistematicamente suas atividades. Em muitos casos, verificou-se que as atividades e reuniões dependiam de favores de outros órgãos o que inibe o perfeito funcionamento do comitê. Outras vezes se percebeu que além do espaço de terceiros, algumas atividades dependiam da boa vontade de funcionários de outros órgãos para realizar aquele trabalho, sem contar que algumas vezes, se precisou demandar que algum órgão permitisse aos membros do comitê utilizar seu espaço durante à noite para conclusão de alguma tarefa, principalmente nos períodos eleitorais. Neste sentido, a fragilidade de funcionamento se configura na inexistência de estrutura física e humana para o funcionamento do comitê.

Esse modelo de gestão parece não ter conseguido se institucionalizar, a ponto de estar plenamente funcionando. E as análises feitas anteriormente permitem perceber o que Abers e Jorge (2005) afirmaram ao concluírem que a adoção da lei não veio atrelada à criação de instrumentos de gestão que garantissem a sustentabilidade econômica e política. Nos casos analisados, além da própria lei determinar que 50% dos membros sejam do poder público, o que se percebe na configuração dos comitês, é a forte presença de membros pertencentes a outros órgãos públicos, a exemplo de prefeituras, em sua maioria absoluta e Tribunal Regional Eleitoral (TRE), por exemplo. Na prática, o processo participativo é garantido ao

próprio poder público, ou a representantes corporativos que de alguma forma também dependem dos governos para sua manutenção, como é o caso de muitas associações de profissionais liberais que trabalham junto aos rios onde os comitês atuam. A dependência destes em relação ao Estado não deve garantir a independência necessária nos processos decisórios. Um caso típico pode ser mencionado quando alguns membros do comitê solicitaram a flexibilização das regras pela Caixa Econômica Federal para facilitar a implantação de projetos em suas regiões. A sugestão deles é que o referido banco estava dificultando o andamento dos processos de desenvolvimento na região. Este comportamento se manifesta sempre que o governante se sente limitado pelos órgãos de controle que deveriam ser independentes, mas são pressionados pelo executivo para abrirem mão das exigências como forma de garantir o avanço nas políticas públicas.

Ainda uma constatação se manifesta nessa análise do processo de funcionamento dos comitês de bacias e diz respeito à participação popular, que é garantida apenas através de seus representantes legais. Entretanto as articulações realizadas internamente não permitem a ação muito decisiva desta população. A leitura das atas permite ver como os jogos de poder se manifestam intensamente em que cada grupo busca influenciar os demais membros para que seus objetivos sejam alcançados. Se por um lado limita-se a participação popular pela representação, por outro a própria sociedade não parece qualificada para participar destes processos participativos. Os trabalhos de Fadul (1999), Fadul e Muniz (2000) destacam essas limitações. Fadul e Mac-Allister (2006) reforçam essa dificuldade de inserir-se a sociedade no processo participativo. Silva (2006) destaca as limitações da sociedade na participação em plenárias desta natureza quando as necessidades básicas dela não foram atendidas e todas as discussões eram centralizadas naquelas necessidades, e por fim os valores destinados para as decisões populares não eram suficientes para atendimento de nenhuma daquelas necessidades muito menos para viabilizar uma discussão qualificada sobre os destinos do município. Neste sentido, há que se questionar a democracia implícita neste modelo de gestão, na medida em que se colocam técnicos dos poderes públicos para discutir com pescadores, lavadeiras, lavradores entre outros profissionais igualmente dignos mas com uma assimetria de poder e de informação consideravelmente grande.

Por fim, a existência dos comitês de bacia parece refletir uma discussão apresentada por Meyer e Rowan (1991) quando tratam dos processos de institucionalização de práticas em organizações e, por extensão, nas sociedades. Para estes autores, algumas estruturas refletem muito mais o mito presente na própria sociedade do que a certeza de que estas são adequadas ao funcionamento daquela organização. Neste sentido, a estrutura (o comitê) serviria muito mais para uma tentativa de legitimação do governo, que demonstraria para a sociedade seu caráter democrático, do que a intenção real de tornar efetivo o controle das águas.

O fato citado, que ocorreu com a EMBASA e o INGÁ, pode ser sintomático deste processo. As atas demonstram que o processo não funciona, mas o governo cria um conjunto de leis que “estruturam” os comitês de forma a se legitimar junto à sociedade. Este mesmo problema foi encontrado em pesquisa realizada por Silva e Fadul (2008) sobre a institucionalização da questão ambiental no Estado da Bahia. O governo dissemina um conjunto de práticas e notícias, mas no cotidiano das organizações não são de fato incorporadas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE Karina Dino. Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade* – Vol. VIII nº. 2 jul./dez. 2005, p. 1-26.

- ANA. <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/articulacaoInstitucional/16/04/2011>
- BAHIA. Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=30. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Lei nº 7.534, de 14 de setembro de 1998. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=30. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Lei nº 9.843, de 27 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=30. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Resolução do CONERH nº 11, de 14 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/conerh/modules/conteudo/index.php?content_id=9. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Resolução do CONERH nº 63, de 26 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/conerh/modules/conteudo/index.php?content_id=9. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Resolução do CONERH nº 64, de 26 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/conerh/modules/conteudo/index.php?content_id=9. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Resolução do CONERH nº 65, de 26 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/conerh/modules/conteudo/index.php?content_id=9. Acessado em 14.04.2011.
- BAHIA. Resolução do CONERH nº 66, de 25 de março de 2010. Disponível em: http://www.inga.ba.gov.br/conerh/modules/conteudo/index.php?content_id=9. Acessado em 14.04.2011.
- BARRAQUÉ Bernard. *As Políticas da Água na Europa*. Instituto Piaget: Portugal, 1996
- BARRAQUÉ Bernard. *Subsidiary water in a complex Europe: decision levels, federalism and decentralisation*. In: FAURE, Alain. *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: Harmattan, 1997
- BRASIL (1997). 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.
- 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.
- 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*. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador. Anais... Salvador, 2008.
- FADUL Élvia. *Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador*. Organizações & Sociedade, EAUFBA, v.6 n.15 maio/agosto, p. 149-158, 1999.
- FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER, Mônica Participação, *Governabilidade e Governança nos Processo Decisórios das Conferências das Cidades*. XII Encontro Nacional da ANPUR, 21 a 25 de maio de 2007, Belém. Anais... Belém, 2007, CD-ROM.

FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER, Mônica. Governança Urbana, Governabilidade e Participação: uma análise da experiência de revisão do PDDU no município de Salvador. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. Anais... Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

FADUL, Élvia; MUNIZ Reynaldo. Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. Revista del CLAD Reforma y Democracia. nº 18, p. 131-154, octubre, 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. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006

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. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador. Anais... Salvador, 2002.

http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=30. Acessado em 14.04.2011

KETTELHUT, Julio Tadeu Silva; AMORE, Luiz; LEEUWESTEIN, Jorgen Michel. A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas. SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and ceremony. In: POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem la Laina. Gestão de bacias hidrográficas. Estudos Avançados 22 (63), 2008., p.43-60.

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. Tese, Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

SALDANHA MACHADO, Carlos José. A gestão francesa de recursos hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos. **RBRH**, volume 8, n.4, out-dez 2003, 31-47

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, XXX, 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, X, 2008. Porto Alegre, Anais... Porto Alegre: 2008.

STOFFÄES Christian. **Services publics: questions d'avenir**. Paris: Odile Jacob, 1995.