



DESCENTRALIZAÇÃO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO ESTADO DA BAHIA: AFINAL, DO QUE ESTAMOS FALANDO?

Autoria

LUCAS SANTOS CERQUEIRA - lucasscerqueira@gmail.com

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul - elvia@unifacs.br

Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr em Admin – PGA /UNIFACS - Universidade Salvador

Carolina de Andrade spinola - cas.spinola@gmail.com

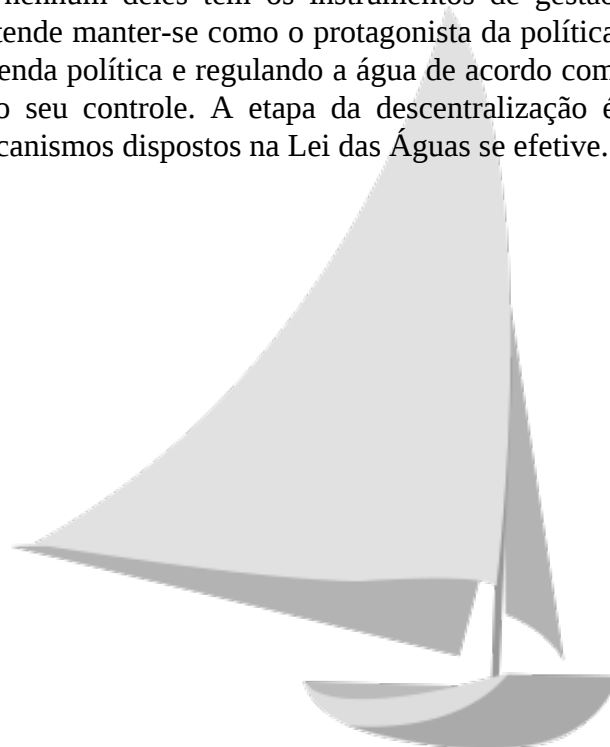
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano/UNIFACS - Universidade Salvador

Agradecimentos

Agradecemos à CAPES, CNPq e UNIFACS.

Resumo

governança das águas, sob o ponto de vista da descentralização, é analisada como uma opção política. Essa discussão apoia-se na análise dos aparatos legais e institucionais da política estadual de recursos hídricos no estado da Bahia, identificando aqueles que podem significar barreiras para que a descentralização se efetive. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de abordagem qualitativa e os dados são provenientes da análise das atas das reuniões dos comitês de bacia e entrevista com representante do INEMA. A Bahia possui atualmente 14 comitês de bacias e nenhum deles tem os instrumentos de gestão totalmente em funcionamento. O Estado pretende manter-se como o protagonista da política estadual de recursos hídricos, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle. A etapa da descentralização é essencial para que os demais princípios e mecanismos dispostos na Lei das Águas se efetive.





Descentralização Na Governança Das Águas No Estado Da Bahia: Afinal, Do Que Estamos Falando?

RESUMO

A governança das águas, sob o ponto de vista da descentralização, é analisada como uma opção política. Essa discussão apoia-se na análise dos aparatos legais e institucionais da política estadual de recursos hídricos no estado da Bahia, identificando aqueles que podem significar barreiras para que a descentralização se efetive. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de abordagem qualitativa e os dados são provenientes da análise das atas das reuniões dos comitês de bacia e entrevista com representante do INEMA. A Bahia possui atualmente 14 comitês de bacias e nenhum deles tem os instrumentos de gestão totalmente em funcionamento. O Estado pretende manter-se como o protagonista da política estadual de recursos hídricos, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle. A etapa da descentralização é essencial para que os demais princípios e mecanismos dispostos na Lei das Águas se efetive.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; recursos hídricos; água; estado da Bahia; lei das águas.

INTRODUÇÃO

A descentralização é uma realidade distante na governança das águas no estado da Bahia. A frase é determinista, mas indica a principal premissa deste artigo. Tal afirmação se sustenta com base na realidade empírica de que o estado possui 14 comitês de bacias constituídos de fato e não de direito, e nenhum deles instituiu os principais instrumentos de gestão previstos em leis tais como o Plano de Bacia, a cobrança pelo uso, a participação social efetiva e a gestão dos recursos através das agências de bacia. Isso significa dizer que a governança das águas na Bahia é protagonizada, principalmente, pelo Governo do Estado, através do INEMA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia.

Tratando-se especificamente da realidade da governança das águas na Bahia, este estudo tem por objetivo analisar como os aparatos legais e institucionais estaduais podem significar barreiras para que a descentralização se efetive. Não obstante, cabe destacar que este artigo também pretende discutir a governança das águas sob o ponto de vista da descentralização como uma opção política.

Para Bobbio *et al* (1987) a questão da descentralização é diferente em cada lugar em que se manifesta, sendo necessário compreender o ambiente local e o contexto histórico no qual está inserida. É um processo complexo, multifacetado e gradual (GUIMARÃES, 2002). É um fenômeno com características técnicas e estáveis, cujo estudo das suas variadas formas de manifestação se faz necessário, ainda mais que tanto a descentralização, quanto a centralização são fenômenos que não ocorrem na sua totalidade (BOBBIO *et al*, 1987).

A Lei das Águas é inovadora por trazer elementos fundamentais para a descentralização e a participação da sociedade (MACHADO, 2003; CERQUEIRA, 2017), para níveis mais próximos da bacia (MORAIS, FADUL e CERQUEIRA, 2018), onde ocorrem as transformações políticas e sociais (CERQUEIRA, 2017). Do ponto de vista da descentralização, a Lei das Águas inova ao constituir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento (PNRH, 1997), e não o município como principal agente da incorporação de responsabilidades (FLEISCHER, 1996; BROSE, 2002). Mesmo preconizando a criação da bacia hidrográfica e, por conseguinte, a implantação do comitê de bacia e a participação de atores sociais na governança das águas, aspectos técnicos e financeiros que envolvem a elaboração de um Plano de Bacia (SILVA e PRUSKI, 2000), cuja atribuição de elaboração é da agência de bacia



(BRASIL, 1997), impõem desafios que dificultam que a efetivação do processo de descentralização como preconiza a Lei das Águas.

Cabe ponderar que a abordagem da descentralização discutida neste estudo tem por definição a transferência de poder, responsabilidades e recursos financeiros para entes políticos locais, que antes dependiam das decisões do governo central e, também, por considerar ser uma forma de aprofundamento da democracia com a abertura da possibilidade de maior envolvimento da sociedade e a inclusão dos interesses comunitários (BORJA, 1984; MOTTA, 1994; ARRETCHÉ, 1996; GUIMARÃES, 2002; BROSE, 2012).

O estudo se justifica pela necessidade de reflexões críticas a cerca do tema descentralização na gestão dos recursos hídricos de modo geral e em particular no estado da Bahia, já que os principais trabalhos publicados recentemente abordam a participação social e a governança como temáticas principais, sendo que o tema da descentralização é abordado de forma secundária. Apenas uma tese, duas dissertações e dois artigos foram encontrados com estudos mais profícuos sobre a temática da descentralização.

Além desta introdução, este artigo traz algumas considerações acerca do processo de descentralização do poder decisório do Estado de modo geral e, especificamente, na gestão das águas no país. Em seguida, apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração do estudo, para, por fim, discutir aspectos políticos da descentralização, as dificuldades de funcionamento dos comitês de bacia no estado, e apresentar as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A descentralização do poder decisório do Estado e as possibilidades concedidas para maior envolvimento e participação de atores sociais nas políticas públicas ganharam mais notoriedade no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Contudo, esse movimento é histórico. O movimento de maior envolvimento da sociedade iniciou-se na década de 80 em 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 (ARRETCHÉ, 1996). Esse movimento culminou 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”* (ARRETCHÉ, 1996, p. 1).

Alguns autores 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, 2002, p.2).

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.

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 a criação de mecanismos que condicionem os entes descentralizados e as decisões ao controle da população, como a criação



de conselhos participativos locais, por exemplo, como também reforçam Abers e Jorge (2005). Não basta criar os espaços, mas é preciso, também, promover as condições necessárias.

Contudo, descentralizar não é uma tarefa simples já que exige a transferência de poder, que deve vir acompanhado de responsabilidades, mas, também, de recursos. 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 (ARRETCHE, 2000), diferentemente de quando esse poder possibilita barganhas políticas na condição de amealhar mais recursos junto ao governo central (ABERS e JORGE, 2005).

No caso da política das águas, Pereira e Johnsson (2005) afirmam que descentralizar 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).

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. Outro ponto importante é o perfil centralizador que o Estado historicamente possui. Abrúcio (2002) também destaca alguns entraves que podem ocorrer na descentralização das atividades para os entes subnacionais, devido à dificuldade que o poder central possui em se desvincular de tais atribuições e de partilhar o poder.

Ainda em relação à descentralização das águas, destacam-se alguns pontos essenciais a partir da discussão de Pereira e Johnsson:

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. Assemelha-se à percepção de Arretche (1996) e Abrúcio (2002) sobre cooperação e coordenação nos diversos níveis de governo para a descentralização funcionar.

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, pelos menos na definição legal, mas é necessária a organização territorial da bacia numa gestão integrada e articulada para seus usos múltiplos.

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.



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.

Aperfeiçoamento da legislação: adequar à legislação as 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. (CERQUEIRA, FADUL E SPINOLA, 2017, p.4).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo. Exploratório, porque tem a finalidade de levantar informações e proporcionar uma visão geral do fenômeno (GIL, 2002), neste caso a descentralização da governança das águas no estado da Bahia. E, descritivo, pois visa descrever as características deste fenômeno (GIL, 2002), identificar que responsabilidades são transferidas para os entes locais e que condições são dadas para que a descentralização se efetive.

É de abordagem qualitativa, pois visa aprofundar as relações das causas do fenômeno (MINAYO, 2001) e, também, porque as informações que serão utilizadas nas análises dos resultados são provenientes da análise das atas de reunião de todos os comitês de bacia, dos trabalhos já publicados sobre o tema e de entrevista com representante do INEMA.

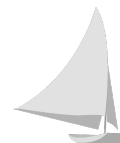
A análise das atas, uma das principais fontes de informação deste estudo, a análise das leis federal e estadual de recursos hídricos e a entrevista levaram em consideração os elementos que estão apresentados no quadro 1.

QUADRO 1: MODELO DE ANÁLISE

DIMENSÃO	COMPONENTES	ELEMENTOS	FONTES DE DADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
Descentralização	Política	Possibilidades de atuação dos atores sociais na lei Estadual e Federal Limitações da lei Federal Limites da Lei Estadual Atuação dos <i>Stakeholders</i>	Lei das Águas Leis Estaduais Órgãos do sistema nacional e estadual de recursos hídricos	Levantamento bibliográfico;
	Regulação	Atuação da ANA (Agência Nacional das Águas) no Estado Relação ANA e os comitês de Bacia Atuação do INEMA	Relatório PROGESTÃO Atas de reuniões dos comitês de bacia	Entrevista semiestruturada Análise documental
	Comitês de Bacia	Capacidade administrativa financeira e técnica	INEMA, atos normativos e decretos. Atas de reuniões dos comitês de bacia	Análise documental

Fonte: elaboração dos autores

O trabalho se dividiu em três momentos. Primeiramente, na realização de uma pesquisa bibliográfica e de levantamento do estado-da-arte sobre a temática da descentralização e sobre a abordagem específica deste tema na gestão das águas. Em um segundo momento foi realizado um levantamento dos estudos publicados na Bahia que abordam a temática da descentralização na gestão das águas, considerando quais foram as razões e os argumentos apontados por essas pesquisas, que justificariam a não efetividade da descentralização das águas neste estado. O último momento da pesquisa foi à análise dos dados de entrevista realizada com representante do INEMA.



Foram analisadas 186 atas dos 14 comitês de bacias do estado da Bahia. Como forma de organizar devidamente o material mais denso, as atas de reunião, utilizou-se de umas das etapas da Bardin (2010), a organização da análise, que consiste em quatro etapas: pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, e interpretação dos resultados. Na etapa da pré-análise os pesquisadores deverão organizar o material que tenha utilidade no propósito da pesquisa. Desse modo, foram consideradas todas as 186 atas de reunião como válidas em um primeiro momento. Na segunda etapa, procedeu-se a leitura das atas para separação de todas aquelas que tratam dos elementos contidos no quadro 1, seguindo as regras da exaustividade, da homogeneidade e da pertinência (BARDIN, 2010). Foram descartadas na interpretação dos resultados, as atas que tratavam apenas de assuntos administrativos e eleitorais.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Bahia possui 25 RPGAS (Regiões de Planejamento e Gestão das Águas). Dessas, 14 possuem comitês instituídos. Por opção de procedimentos de análise, os comitês foram agrupados por período de criação (geração), até mesmo para verificar se o tempo de maturação dos comitês teria alguma influência na insitucionalização dos instrumentos de gestão.

QUADRO 2: ORGANIZAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NA BAHIA POR GERAÇÃO (ÉPOCA DA CRIAÇÃO)

GERAÇÃO	COMITÊ	DATA DA CRIAÇÃO
1ª	Itapicuru, Leste, Paraguaçu, Recôncavo Norte e Inhambupe, Verde/Jacaré, Salitre	2006
2ª	Contas, Corrente, Grande, Sobradinho	2008
3ª	Frades, Buranhém e Santo Antônio, Peruípe, Itanhaém e Jucuruçu, Recôncavo Sul, Paramirim e Santo Onofre	2009-2010

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017)

Em relação às análises das atas de reuniões dos comitês de bacias do Estado da Bahia, e organizando as discussões com base na fase de criação dos comitês da primeira geração, é possível sintetizar as discussões em três momentos.

Algumas considerações sobre a análise de comitês de bacias do Estado da Bahia da **primeira geração**:

- 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. Contudo, ao que parece, é apenas um espaço informativo, sem poder para resolver os problemas.
- Falta de condições para uma efetiva contribuição no avanço do Plano de Bacia. Os representantes têm dificuldade de acompanhamento do processo de construção deste plano para trazerem alguma contribuição. O que se depreende é que o plano será moldado pelos técnicos do INEMA, que estão com a incumbência de coordenar as atividades junto à empresa contratada na licitação.
- A contratação de empresas pelo INEMA é a forma usual de elaboração do plano, já que o comitê não tem como assumir tal processo por incapacidade técnica e financeira. O INEMA também fica responsável pelas intermediações com a empresa contratada.
- Há uma dependência total do comitê com relação ao 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, conforme salientam Abers e Jorge (2005) sobre como geralmente são financiados os comitês.
- A 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.

- f) A 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, como também os agentes que os gerenciam, são citados em alguns momentos nas atas de reunião, mas a impressão que passa é que se trata, apenas, de um comunicado, já que muitos desses projetos não aparecem em outros momentos de discussão.

As considerações sobre os comitês da **segunda geração**. Eliminando a repetição de aspectos já destacados na análise dos comitês da primeira geração, pondera-se, que:

- a) O poder público concentra as ações e as decisões sobre a política de águas no Estado. 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 ação concreta alguma para que mude essa realidade.
- b) Ainda há comitês (como o caso do Comitê de Sobradinho) que se resumem a realizar, apenas, atividades administrativas.
- c) Não foram observadas ações políticas em alguns dos comitês.
- d) 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 aos comitês à **terceira geração**:

- a) O único comitê que iniciou o Plano de Bacia foi o Recôncavo Sul. Isso 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 (FADUL 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.
- b) Outro ponto em relação ao 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. Ressalta-se que Machado (2003) ponderou que os comitês são colegiados e que uma decisão aí tomada pode reduzir os riscos de corrupção, cooptação de interesses privados em detrimento do coletivo e de maior equidade e transparências nas decisões. A descentralização reduziria o clientelismo e práticas nocivas à gestão pública, como reforça Arretche (1996).
- c) Pondera-se ainda que a responsabilidade para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos é função da Agência de Bacia ou da Agência de Água (SILVA e PRUSKI, 2000), mas no estado da Bahia o INEMA é o responsável, pois atua com uma agência executiva, e, nesse caso, é o INEMA que contrata uma empresa privada para a elaboração do Plano de Bacia.

As análises permitem observar o quanto o poder de protagonizar, formular e executar a política estadual dos recursos hídricos fica concentrado no INEMA, órgão estadual. O envolvimento da sociedade é inexpressivo e fica a reboque das ações do INEMA. Além disso, observaram-se alguns problemas no arcabouço jurídico que acentua as dificuldades de descentralização, corroborando com o pensamento de Bobbio et al. (1987) que destacou a importância da qualidade dos instrumentos jurídicos. No quadro 3 é possível destacar alguns desses problemas.

**QUADRO 3 – DESCENTRALIZAÇÃO ASPECTOS POLÍTICOS DO ESTADO DA BAHIA**

ELEMENTOS	CONSIDERAÇÕES
Limitações da lei	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 (CERQUEIRA, FADUL e SPINOLA, 2017). No caso do Estadual ainda é mais acentuado com a influência e com a criação do Fx, como um fundo com recursos para a gestão das águas (CERQUEIRA, FADUL e SPINOLA, 2017), o que substituiria a agência de bacia. Contudo, não foi possível compreender logicamente como funciona esse fundo. Também foi observado que o INEMA tem a prerrogativa da outorga, outra função que a Lei das Águas descentralizou, mas na Bahia se concentrou no órgão estadual.
Possibilidades de atuação dos atores sociais	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. Tal ponto também se aplica às Agências de Bacia, que seriam as responsáveis por elaborar os planos, de acordo e lei. Mas faltam recursos e, na falta do plano para instituir a cobrança, as agências não podem atuar. 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.
Atuação dos Stakeholders	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.

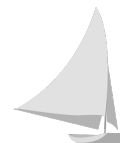
Fonte: elaboração dos autores.

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 (PROGESTÃO) 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 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, no estado da Bahia, o protagonismo sempre ficou a cargo do poder público, seja pela SRH, seja pelo órgão anterior, o INGÁ, atualmente denominado INEMA. A tradição centralizadora no Estado vem sem mantendo 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, falta interesse em descentralizar ou atender ao que preconiza a lei, pois o Estado entende que manter uma regular e equilibrada gestão das águas não altera a forma como lida com a sociedade civil, e mantém os comitês com uma autonomia quase que nula. Cerqueira, Fadul e Spinola (2017) já sinalizaram as dificuldades da criação e funcionamento dos comitês de bacia no Estado da Bahia, o que também reverbera na incorporação por parte dos agentes locais da responsabilidade política e social de se envolverem na gestão das águas. A falta de recursos e suporte técnico reverbera na incapacidade do comitê de elaborar o Plano de Bacia (CERQUEIRA, FADUL e SPINOLA, 2017).

Sendo assim, o comitê dependerá da boa vontade de quem estiver à frente do governo local ou estadual para destinar recursos financeiros para a elaboração dos Planos de Bacia. Como ponderado, o INEMA torna-se o fiador dessas condições. Centraliza as ações no âmbito do governo do Estado.

**QUADRO 4 – DIFICULDADES DE FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE BACIA NA BAHIA**

ELEMENTOS	CONSIDERAÇÕES
Caracterização dos comitês	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.
Capacidade administrativa e financeira	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, mas protagonizado pelo INEMA, na sua maioria.
Capacidade técnica	Alguns esforços são feitos para capacitação técnica no comitê, como alguns cursos e treinamentos. São criadas câmaras técnicas, com os mais experientes no assunto e com a participação de técnicos do Estado também. Tais câmaras seriam aquelas que acompanhariam a elaboração dos Planos de Bacia.

Fonte: elaboração dos autores.

Os comitês não dispõem do poder devido e necessário 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 que tem o seu papel de agência de regulação esvaziado pela não privatização do setor, fazendo com que se desviasse e passasse a atuar como uma Agência de Água dos rios de domínio federal. Como observado, 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, que é 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.

A descentralização é gradual e dependerá das condições econômicas, políticas e sociais em determinado local (BOBBIO, et al. 1987; ABRÚCIO, 2002; GUIMARÃES, 2002), e, ainda mais, da capacidade e natureza das instituições em cada nível de governo para que se processem as decisões (ARRETCHE, 1996). Historicamente o controle da gestão das águas na Bahia sempre ficou concentrado no Estado, e a abertura que a nova Lei das Águas traz para o compartilhamento da gestão, com o maior protagonismo da sociedade civil, esbarra nos interesses que permeiam a gestão hídrica no Estado, influenciada por forças econômicas que estão presentes no governo, independentemente do projeto político que esteja no poder e, também, na supremacia técnica das instituições, como o INEMA. Em algumas áreas no Brasil, e a Bahia parece ser um exemplo pelos resultados deste estudo, os interesses da sociedade civil são suprimidos pelos interesses do governo (SILVA, 2013), ainda mais se a parcela da sociedade que deseja participar, não pareça ter força política para preencher os espaços e se envolver nas decisões. Ao que parece, a Bahia é um dos casos que ainda resiste na adoção de práticas de descentralização na gestão das águas (MORAIS, FADUL e CERQUEIRA, 2018).

É possível perceber, também, que não basta criar espaços participativos (AGRAWAL e RIBOT, 2000; ABERS e JORGE, 2005) neste caso dos comitês de bacia, mas sim criar as condições necessárias para que a descentralização aconteça, percepção confirmada, também, por Arretche (1996) e Abrúcio (2002). Até mesmo as transferências de competências e responsabilidades (ARRETCHE, 1996, GUIMARÃES, 2002) são esvaziadas pela incapacidade gerencial (financeira, técnica e administrativa) desses espaços (ARRETCHE, 1996, AGRAWAL e RIBOT, 2000; ABERS e JORGE, 2005) e pela dependência ao INEMA. A outorga, tão importante na gestão e no balanço hídrico de uso das águas (JACOBI, 2008), é feita pelo Estado, independentemente dos planos de bacia e dos comitês. Na Bahia, os comitês de bacia representam espaços figurativos e sem poder para interferir na governança das águas. Um dos desafios da governança das águas na Bahia é justamente romper com a hegemonia desses



grupos, fortalecer a sociedade civil para que exerça seu protagonismo e restaurar a função primordial do Estado de guardião do bem comum.

CONCLUSÃO

Ao revisitar o conceito de descentralização na discussão da governança das águas no estado da Bahia, ficou evidente que o Estado não tem interesse em descentralizar, e pretende manter-se como o protagonista na política estadual de recursos hídricos, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle. A análise de resultados reforça este entendimento.

Na questão hídrica, tão essencial para a vida de todos e, tratando-se de um bem inalienável, 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 para a sociedade apenas o ônus de decisões das quais não participou. Se o modelo de gestão dos recursos hídricos adotado no Brasil, fruto de influências externas como o Banco Mundial, ONU e outros agentes internacionais, se reflete insuficiente ou quase utópico na garantia de usos múltiplos, na racionalização do consumo e na preservação das águas, cabe à reflexão da ruptura desse modelo, e consequente discussão e aprimoramento do processo de regulação que envolva Estado e a sociedade na questão hídrica.

Se a água, um bem público e da natureza, tão essencial e vital, não deve ser taxada, nem circular como uma mercadoria, considerando que favorece a exploração capitalista, seu livre acesso e o precário controle exercido atualmente pelo Estado também se traduz em um modelo desigual e exclusivo para grupos que detêm interesses econômicos e poder para exploração indiscriminada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- 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*. (parte 2, p. 143-216). Brasília: MP, SEGES, 2002.
- 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_wpl.pdf> Acesso em: 23 fev. 2016.
- ARRETICHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 11(31), Junho/1996.
- 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. 2008. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília : Universidade de Brasília : Linha Gráfica, 1987.
- BROSE, Marcus. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 94-138, abr./jun. 2002.
- 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.



- BORJA, Jordi. Descentralización: Una Questión de Método. In: Revista Mexicana de Sociología, México, 4:5-33, 1984.
- CERQUEIRA, L.S. Governança das águas na Bahia: uma análise da política estadual de recursos hídricos à luz da descentralização, da participação social e da cobrança. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano), Universidade Salvador.
- CERQUEIRA, Lucas Santos ; FADUL, Élvia ou CAVALCANTI FADUL, E. M. ; SPINOLA, C. A. . Governança das Águas na Bahia: uma análise da Política Estadual de Recursos Hídricos sob a perspectiva da descentralização, participação e cobrança pelo uso da água. In: XLI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2017, 2017, São Paulo. Anais...XLI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2017. Rio de Janeiro: ANPAD, 2017. v. 1. p. 215-230.
- FLEISCHER, David. (1996), "Poder local e o sistema eleitoral brasileiro", in JUNG, Winfried (org.), Poder local face às eleições de 1996. Série Debates nº 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUIMARÃES, M. DO C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. Organizações & Sociedade, v. 09, n. 23, 2002.
- INEMA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Portaria Nº11.292 de 13 de fevereiro de 2016. Define os documentos e estudos necessários para requerimento junto ao INEMA dos atos administrativos para regularidade ambiental de empreendimentos e atividades no Estado da Bahia, revoga a Portaria INEMA nº 8578/2014 e dá outras providências. Salvador, BA. (2016). Disponível em <www.inema.ba.gov.br/wpcontent/files/Documentos_e_estudos_necessarios_para_requerimento_junto_ao_Inema.pdf> Acessado em 16 de abril de 2018.
- MACHADO, C. J. S. "Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios". Ambiente & Sociedade, Ano VI, N. 2, Jul/Dez. 2003. p. 121-136.
- 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.
- MORAIS, J. L. M.; FADUL, ?.; CERQUEIRA, L. S. Limites e Desafios na Gestão de Recursos Hídricos por Comitês de Bacias Hidrográficas: Um Estudo nos Estados do Nordeste do Brasil. READ. Revista Eletrônica de Administração, v. 24, n. 1, p. 238-264, 2018.
- MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. Revista de administração pública, v. 28, n. 3, p. 174-194, 1994.
- 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. Vol.2 - n.1. Santiago: GWP/South América - Jan./Jun. 2005.
- 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.
- SANTOS, M. E. P. As Águas como Direito e como Commodity - Uma Contradição em Termos?. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, Bahia, v. IV, n. 6, p. 60-70, 2002.
- 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.
- SILVA, D. D. PRUSKI, F. F. (editores). 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.