

GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA BAHIA: UMA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO COMITÊ DE BACIA DO RECÔNCAVO NORTE E INHAMBUPE

Elizabeth de Almeida Nunes¹
Elvia Fadul²
Lucas Santos Cerqueira³

RESUMO

Desde promulgação da Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais e outros segmentos da sociedade excluídos do processo decisório do Estado vêm reivindicando mais espaço e mais envolvimento político. Na governança das águas não é diferente, principalmente depois da Lei das Águas, que instituiu os comitês de bacias hidrográficas como espaço de participação. Este trabalho analisa a atuação do Comitê de Bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe, discutindo fatores que influenciam a viabilidade desse modelo de gestão, à luz da participação. É um estudo descritivo realizado mediante observação direta, entrevistas e questionários, com análises qualitativas, no interior do comitê. Estas análises mostram que esse modelo tem limitações. Este processo participativo amplia a legitimidade das escolhas públicas, fortalece a democracia, melhora as condições de governança, mas a assimetria de conhecimento das representações com assento nos comitês e a ausência de competência técnica para tomar decisões reduzem a efetividade dessa participação.

Palavras-chave: Gestão de Recursos Hídricos; Comitês de Bacias Hidrográficas; Participação.

WATER GOVERNANCE IN BAHIA: AN EVALUATION OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE RECONCAVO NORTE AND INHAMBUPE BASIN COMMITTEE

ABSTRACT

Since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, social movements and other segments of society excluded from the state's decision-making process have been demanding more space and more political involvement. In water governance it is no different, especially after the Water Law, which instituted river basin committees as a space of participation. This paper analyzes the performance of the Recôncavo Norte and Inhambupe Basin Committee, discussing factors that influence the viability of this model of management, in the light of participation. It is a descriptive study conducted through direct observation, interviews and questionnaires, with qualitative analyzes, inside the committee. These analyzes show that this model has limitations. This participatory process broadens the legitimacy of public choices, strengthens democracy, improves governance conditions, but

¹ Mestra em Administração Estratégica pela Universidade Salvador - UNIFACS, Especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Faculdade Visconde de Cairu e formada em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. E-mail: elizabetenunes80@hotmail.com

² Pós-Doutorado Université Paris-Est Créteil, I?Université Paris-Est Marne-la-Vallée et AgroParisTech. professora Titular e pesquisadora da Universidade Salvador-Unifacs, Laureate International Universities, onde é Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: elvia@unifacs.br

³ Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador (UNIFACS). Mestre em Administração Estratégica na Universidade Salvador (UNIFACS) e graduação em Administração com Gestão da Informação pela União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME). Coordenador do curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande e professor Assistente na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: lucasscerqueira@gmail.com

the asymmetry of knowledge of committee-based representations and the lack of technical competence to make decisions reduce the effectiveness of such participation.

Keywords: Management of water resources; River basin committees; Participation.

JEL: Q25

1 INTRODUÇÃO

A água é um dos elementos indispensáveis à vida. É um bem comum. Seu guardião principal é o Estado (RIO; MOURA; SALES, 2004), e o natural, toda a sociedade. Desse modo, o Estado precisa estabelecer um modelo de governança que seja capaz de garantir os investimentos necessários para a preservação das águas e o envolvimento da sociedade no processo de cogestão, para evitar a apropriação de agentes privados e a sua deterioração (MORAIS; FADUL; CERQUEIRA, 2018).

Frente aos grupos econômicos que se interessam por recursos da natureza como a água, a sociedade é a fração dos usuários que menos consome e que mais sofre em épocas de escassez. Além disso, o Estado sofre com a influência desses grupos no direcionamento das ações e dos recursos necessários para garantir a preservação e universalização do consumo da água. Não basta permitir a participação da sociedade. É necessário garantir que este processo participativo se efetive como um processo decisório compartilhado.

Atualmente, mediante as adversidades da sociedade, exige-se que o Estado tenha capacidade de adotar medidas inovadoras para atuar na sua mediação com o mercado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse ponto, Matias-Pereira (2010) assevera que o Estado precisa ter a concepção de inteligente-mediador-indutor. Tal conceito estaria associado ao fato de ser um Estado capaz de promover o valor público, capital social, engajamento cívico, inclusão social, mediação entre atores públicos e privados e a divisão de responsabilidades (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A gestão de recursos hídricos no Brasil historicamente era realizada de maneira fragmentada e centralizada. Cada setor envolvido com a água (energia elétrica, agricultura, abastecimento, saneamento) tinha sua gestão e planejamento separados de acordo com a sua função. Com a Lei nº 9.433/97, conhecida como a “Lei das Águas”, marco jurídico que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), os princípios básicos para a gestão desses recursos foram

estabelecidos da seguinte forma: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, associada ao reconhecimento da água como bem econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos e a necessidade da gestão, ao mesmo tempo, integrada, descentralizada e participativa, tendo como base do sistema os comitês de bacias hidrográficas representados por agentes do poder público, da sociedade e dos usuários, que tomam decisões de forma colegiada, consultiva e deliberativa.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são organizações criadas para gerenciar determinada bacia e realizar a gestão das águas em um território. São órgãos colegiados que atuam como um “parlamento das águas”, para promover uma relação transparente e aderente entre o governo, usuários e sociedade (MORAIS; FADUL; CERQUEIRA, 2018). Nesses comitês são dirimidos conflitos, realizadas negociações e tomadas decisões pelas partes interessadas.

Apesar de ser inovador na sua estrutura e concepção, esse modelo tem apresentado limitações. A gestão de bacias hidrográficas ainda é muito incipiente em vários estados, apresentando desafios a serem suplantados, como por exemplo: fragilidade de mecanismos que garantam uma efetiva participação e representação da sociedade civil e usuários, pequena capacidade de dirimir conflitos de interesses e dificuldade para implantar mecanismos legais e institucionais que permitam a cobrança pelo uso da água. Por outro lado, apesar de a crise, e a consequente reforma do Estado, terem possibilitado o surgimento de novas formas de participação cidadã, falta ainda conscientização de uma parcela marginalizada da sociedade nessa busca pela inclusão do direito de participação.

Nesse contexto, este trabalho discute como vem ocorrendo essa nova forma de exercício do poder do cidadão através da cooperação, a partir da análise de fatores propulsores e restritivos que têm influenciado a viabilidade da implementação desse modelo de gestão, identificando a situação em que se encontra o comitê de bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe, localizado no Estado da Bahia, à luz da participação. Para tanto, este trabalho inicia apresentando o setor de recursos hídricos e sua organização no âmbito federal, de modo a permitir uma compreensão da situação e importância dos comitês de bacias hidrográficas de rios de domínio estadual nesse contexto. Em seguida, traz uma discussão acerca dos processos participativos de modo geral e particularmente na gestão das águas, descreve os

procedimentos metodológicos e apresenta uma análise dos dados obtidos, chegando à sua conclusão. Ressalte-se que este comitê situa-se em uma importante e estratégica bacia baiana, que proporciona desenvolvimento de atividades econômicas fundamentais para o estado da Bahia, possui suas nascentes dentro do estado e abastece cidades como Salvador e sua região metropolitana.

2 RECURSOS HÍDRICOS E GESTÃO DAS ÁGUAS

Ao contrário do que sempre se difundiu ao longo da história de humanidade, a água não é um bem infinito. Hoje, devido à sua importância, a água é avaliada como um bem finito, escasso, detentor de valor econômico e considerado tão valioso que pode até mesmo definir o nível de desenvolvimento de uma determinada região, bem como sua escassez pode trazer grandes dificuldades para o desenvolvimento, abastecimento e degradação de ecossistemas aquáticos. Assim, passa a ter valor de troca, como uma mercadoria (SANTOS, 2002; SANTOS, MORAES; ROSSI, 2013; FLORES; MISOCZKY, 2015),

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

O Brasil é considerado um dos países mais ricos em água doce do planeta, onde há lugares, como a Amazônia, com abundância e poucos habitantes, e lugares como o Sertão do Nordeste, em que os poucos rios chegam a secar por completo de tempos em tempos, e concentram uma população consideravelmente grande. Dados da ANA (2012) mostram que, de todas as atividades econômicas, a que consome mais água é a agricultura, através da irrigação, em parte devido às grandes perdas resultantes da evaporação. Em termos mundiais, a agricultura é responsável pela utilização de 70% da água disponível, a indústria por 22% e as residências consomem 8%, fato que se repete no Brasil, excetuando-se a região Norte.

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

Para Castellano (2007 apud CERQUEIRA, 2017) “a crise hídrica”, uma das mais severas que o planeta enfrenta, seria fruto do modelo de exploração dos recursos naturais vigente e se agrava ainda mais nas áreas urbanas, tendo em vista as demandas de habitação, abastecimento de água e energia, enquanto os cidadãos devem garantir a sustentabilidade ecológica. Já para UNESCO (2008) esta crise é fruto do modelo de governança das águas.

Historicamente, no Brasil, a legislação trata de forma tímida a questão das águas, desde o início do século passado, em 1934, através do Decreto nº 24.643/34, que define o Código das Águas, dividido em três volumes: Águas em Geral e sua Propriedade; Aproveitamento das Águas; e Forças Hidráulicas e Regulamentação da Indústria Hidroelétrica. Em 1988 a Constituição Federal trouxe vários dispositivos sobre a gestão das águas no país, a exemplo do artigo 21, inciso XIX, que diz: “Compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso”, transformando a água em domínio público e introduzindo a noção de bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

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

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

Os instrumentos que a Lei das Águas definiu como necessários à boa gestão do uso da água seguem a tendência mundial na administração dos recursos hídricos: Plano Nacional de Recursos Hídricos, Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos, Cobrança pelo uso da água, Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Essa lei representa um novo marco institucional no país, pois incorpora princípios, normas e padrões de gestão de água já aceitos e praticados em muitos países, especialmente França, que foi a fonte inspiradora da maioria dos aperfeiçoamentos propostos para o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. De acordo com Garcia Júnior (2007), a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos em 2006 foi um grande passo para a evolução da gestão de recursos hídricos no Brasil. O Plano é o resultado do pacto entre o poder público, usuários (indústrias, irrigação, setor de abastecimento de água, geração de energia, entre outros) e a sociedade civil (associações comunitárias, ONGs, sindicatos, universidades, escolas etc.), tornando-se um importante instrumento da gestão participativa.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos visa ao planejamento de longo prazo, vigorando até o ano de 2020 e envolvendo três níveis de planejamento: Plano Nacional de Recursos Hídricos, Planos Estaduais e Planos de Bacia Hidrográfica. Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), de forma a complementar a estrutura institucional da gestão de recursos hídricos do país. É a entidade operacional do sistema com responsabilidade pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e que detém o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água que não foi privatizado no Brasil. No ano de 2003 foi demarcada, no território brasileiro, a divisão nacional das bacias hidrográficas, através da Resolução nº32/2003 do CNRH (PORTO; PORTO, 2008). Na sequência, as unidades federativas, no âmbito de seus territórios refizeram as divisões das bacias conforme especificidades de cada estado.

2 OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO BRASIL

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

Ele [colegiado] se constitui como fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes, com um papel normativo, oferece

espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos, amplos e pulverizados da coletividade, a quem dá voz e canal de expressão ao mesmo tempo em que defende os interesses privados, concentrados e específicos, uma vez que todas as reuniões plenárias são abertas aos interessados e ao público em geral.

Os comitês de bacias hidrográficas como também todas as entidades brasileiras vinculadas à gestão de recursos hídricos, são instituições criadas para dirimir conflitos abrangendo múltiplos interesses relativos à água, pois historicamente a água tem sido um bem capaz de gerar grandes conflitos entre sociedades. Para realizar uma gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em um território, através da implementação das ferramentas técnicas de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água, os comitês foram criados como “órgãos colegiados”, e atuam como se fossem um “parlamento das águas”, ou ainda como entidades consultivas e deliberativas para tomada de decisões no âmbito de cada bacia hidrográfica (MORAIS; FADUL; CERQUEIRA, 2018).

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

Na concepção de Machado (2003),

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

Assim como na maioria das organizações, os comitês são considerados eficientes quando conseguem atingir a maioria dos seus objetivos, e conseguem

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

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

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

Em pesquisa feita em 2005, Abers e Jorge fazem algumas ponderações sobre a criação dos comitês de bacia no Brasil:

a) As principais motivações para a criação de comitês de bacias foram as iniciativas de cumpridas determinações dos governos estaduais em atendimento ao que determinava a lei das águas.

b) Pode citar, de forma sucinta, que organismos internacionais como o BID e o Banco Mundial também contribuíram para financiar a criação de comitês.

c) É tímida a iniciativa de entidades da sociedade civil e usuários da água na proposição da criação de comitês. Mesmo que essas entidades estejam presentes, não se articulam ou não se motivaram a enveredar na proposição de um comitê.

d) Algumas dificuldades também foram levantadas, como as desconfianças locais sobre a criação de comitês de bacias por iniciativa do Governo Estadual, numa interpretação que estariam sendo alienados politicamente.

e) Do ponto de vista técnico e financeiro, o apoio estava relacionado a verbas destinadas com recursos estaduais, na sua maioria.

f) A busca por atores que pudessem participar dos comitês deu-se por cadastro preexistente, possivelmente através de indicações informais ou de ações ligadas a políticas públicas do setor (água) ou de consórcios da própria bacia.

2.1 Os Comitês de Bacias Hidrográficas no estado da Bahia

O estado da Bahia, além de fazer parte das Bacias Hidrográficas do São Francisco e do Atlântico Leste, possui 14 bacias, segundo o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA). Apesar de o estado ter iniciado o processo de formação dos comitês em 2002, primeiramente nas bacias dos Rios Itapicuru e Paraguaçu, seguindo a proposta da lei federal, somente em 2005 foi promulgada a Lei nº 9.843 que institui os comitês de bacias hidrográficas do Estado, regulamentando os já existentes, e ampliando as competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH). Esta lei determina ainda que os Comitês de Bacias Hidrográficas sejam criados por decreto e seus Regimentos Internos disporá sobre a sua composição, estrutura e forma de funcionamento, bem como sobre os critérios para a indicação dos seus representantes.

Quanto à estrutura, os comitês possuem as seguintes prerrogativas:

a) Cada comitê terá seu próprio estatuto, que definirá normas e procedimentos para a realização das assembleias deliberativas, competências, formas de participação e eleições;

b) O número de representantes do poder público será limitado à metade do total dos membros; os representantes dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil terão representação paritária;

c) A formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas deve ser precedida de ampla divulgação, visando garantir a legitimidade da participação dos interessados;

d) Todos os cidadãos podem participar, pois as assembleias são públicas e os representantes eleitos para compor o colegiado como titulares e suplentes; todos têm direito a voto;

e) Os mandatos de todos os componentes do comitê são de dois anos;

f) Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão dirigidos por um Presidente, que contará com o auxílio de um Secretário Executivo, ambos eleitos entre os seus membros.

g) Todos podem se candidatar aos cargos de diretoria e câmaras técnicas, respeitando sempre sua característica tripartite.

Ou seja, a partir da lei que os criou, os comitês reúnem todas as condições para desenvolverem uma gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos, com autonomia e independência.

2.2 Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe - CBRNI

A Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe (BHRNI), objeto deste estudo, é formada por um conjunto de bacias hidrográficas independentes e ocupa uma área total de 18.000 km², abrangendo 46 municípios e uma população de 3.750.000 habitantes, abrigando a maior densidade populacional dentre as demais regiões hidrográficas do estado.

Historicamente, a ocupação dos espaços desta bacia iniciou-se através da monocultura da cana-de-açúcar e perdura por mais de quatro séculos. Parte da ocupação das terras desta bacia ocorreu, também, através de agropecuária e, mais recentemente, da silvicultura e do cultivo. Essa bacia diferencia-se em relação às demais bacias do Estado por ser a mais ocupada por zonas urbanas e industriais. Atualmente, na área desta bacia, há a maior concentração de indústrias do Estado, distribuídas entre o Complexo Industrial de Camaçari (petroquímica, termoplástica, química fina, papel e celulose, bebidas, fertilizantes e automotiva), o Centro Industrial de Aratu (matérias química, plástica, têxtil, metálica, mecânica e farmacêutica), o Centro Industrial de Subaé - Feira de Santana (embalagem, materiais plásticos, produtos químicos e alimentícios) e, por fim, o Distrito Industrial de Sauipe - Alagoinhas, de menor porte, com indústria de couro, minerais não metálicos e bebidas (SEI, 2003).

O CBRNI foi criado em 22 de março de 2006, através do Decreto Estadual nº 9.936/2006 onde foram definidos também os seguintes limites geográficos: ao Norte, a Bacia Hidrográfica do Rio Inhambupe (que posteriormente foi incluída ao Comitê); ao Oeste, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraguauçu; ao Sul, a Baía de Todos os

Santos e a Região Hidrográfica do Recôncavo Sul; e ao Leste, o Oceano Atlântico, totalizando uma área de 12.331 Km².

No ano de 2007, a Resolução nº 21 do CONERH-Conselho Estadual de Recursos Hídricos aprovou a inclusão da bacia hidrográfica do Rio Inhambupe na área de atuação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte, acatando os quarenta e três municípios que fazem parte total ou parcialmente (acima de 40% do seu território) das bacias dessa região. Entretanto, como o comitê aceita municípios que possuem uma porcentagem menor dos seus territórios incluídos na bacia, esses também farão parte deste trabalho. De acordo seu Regimento Interno criado em setembro de 2010 e já incluindo a Bacia do Rio Inhambupe, o comitê seguiu a composição definida pelas leis federal e estadual das águas.

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

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

A maioria dos representantes dos usuários é das cidades de Salvador (cinco) e Camaçari (quatro), confirmando a força exercida pela capital com relação às demais cidades, e do Polo Industrial de Camaçari, onde está a maior concentração de indústrias do estado. Os representantes dos usuários, tanto nas vagas de titulares quanto suplentes, são grandes organizações detentoras de poder econômico, de produção de conhecimento e tecnologia (o que possibilita sistemas

de purificação e reaproveitamento da água utilizada nos respectivos processos produtivos) e, nitidamente, os maiores consumidores das águas superficiais e subterrâneas das bacias. Outro ponto a ser observado é com relação à hegemonia da FIEB-Federação das Indústrias do Estado da Bahia dentro do comitê, pois além de ter representante próprio, ainda traz consigo instituições que trabalham em parceria, como o CIFS- Centro das Indústrias de Feira de Santana, do Centro Industrial do Subaé em Feira de Santana, a COFIC-Comitê de Fomento Industrial de Camaçari, do Polo Industrial de Camaçari em Camaçari e Dias d'Ávila, e o PROCIA- Associação de Empresas Centro Industrial de Aratu em Candeias e Simões Filho, correspondendo, assim, aos três maiores polos industriais do estado e, conseqüentemente, aumentando o poder de articulação dos usuários dentro da entidade.

O segmento da sociedade civil organizada é composto em sua maioria por sindicatos de pequenos produtores rurais e associações comunitárias, o que se repete nas vagas de suplentes, e estão distribuídas em várias cidades que fazem parte da bacia. É possível observar também que, dentre as entidades que compõe este segmento, somente uma delas pode ser considerada como uma grande instituição, a UNEB-Universidade do Estado da Bahia, Campus de Alagoinhas, representando a categoria de entidades de ensino e pesquisa, da qual uma das cadeiras encontra-se vaga.

Diante dessas características pode-se dizer que, aparentemente, o segmento da sociedade civil é o mais enfraquecido dentro do comitê, pois seus membros são provenientes de pequenas organizações de alcance local, têm menor poder econômico, detêm menos conhecimento acadêmico e tecnológico e a maioria precisa deslocar-se mais de 100 km para participar das reuniões. Apesar de mais de quarenta municípios fazerem parte do comitê, e de haver cidades políticas e economicamente importantes para a região, as reuniões dessa entidade somente acontecem em Salvador. A plenária do CBHRNI reuniu-se quatro vezes no ano de 2013, nos meses de março, setembro, outubro e novembro, e todas as reuniões ocorreram no mesmo local.

O comitê ainda não possui uma Secretaria Executiva estabelecida pelo INEMA, que é o órgão responsável pela sua formação, já que o CBRHNI também ainda não possui Agência de Águas da Bacia, a qual teria como principais funções

prestar apoio administrativo, operacional, técnico e financeiro ao CBHRNI. A não existência desta Agência torna mais lenta e burocrática a execução das atividades do comitê. Durante as reuniões, por diversas vezes, a inexistência de uma Secretaria Executiva foi citada pelos membros da diretoria em diferentes situações relativas às dificuldades em realizar o ressarcimento das despesas de passagens e alimentação dos membros de outras cidades (principalmente os do segmento da sociedade civil), a organização de calendários e documentos, realização de registros e até mesmo a redação da ata.

A diretoria do comitê é composta pelo presidente, que representa o segmento dos usuários através do COFIC-Comitê de Fomento Industrial de Camaçari, pelo vice-presidente, representando a sociedade civil organizada, através da AMOM-Associação de Proprietários e Moradores do Loteamento Miragem em Lauro de Freitas, e pelo poder público, através uma secretaria da Prefeitura Municipal de Pojuca. Observando as atas disponibilizadas, é possível verificar que os atuais presidente e vice-presidente revezam-se nos cargos de diretoria deste comitê desde a sua fundação, pois durante as eleições não são constituídas chapas opositoras ou, quando isso acontece, são sumariamente derrotadas pelos membros votantes.

3 A GESTÃO PARTICIPATIVA NOS RECURSOS HÍDRICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Um conceito de participação social trazido por Rocha (2009, p. 11) entende-a como “baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel do Estado, remetendo à definição das

prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público”. E Teixeira (2001) conceitua participação como:

[...] “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas como o todo e, como este não é homogêneo diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. (TEIXEIRA, 2001, p. 27)

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

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

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

No entanto, Jacobi e Fracalanza (2007) apontam que, se por um lado a Lei nº 9.433/97 tem como princípios a gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, esta lei apresenta ambiguidades, pois, por outro lado, supõe certo acesso às informações técnicas a todos os atores. Para os autores:

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

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

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

A formação dos comitês de bacias hidrográficas em colegiado tem o objetivo de promover uma relação mais transparente e aderente entre governo, usuários e sociedade civil. Segundo Jacobi e Fracalanza (2007), o colegiado pode inibir o abuso do poder e até impedir a manipulação de interesses pelo executivo, mas isto vai depender da capacidade de organização da sociedade civil. Jacobi e Fracalanza (2007) reforçam, ainda, que a dinâmica do colegiado favorece as relações dentro dos comitês, uma vez que estas relações de poder passarão a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e técnicos, permitindo a integração e o ajuste de suas práticas baseadas na negociação sociotécnica.

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

Mas não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. É importante legitimar e consolidar a gestão participativa com garantia do acesso à informação, pré-condição básica para a institucionalização do controle social e construção de efetiva cidadania (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p. 46).

Concordando com os autores, Abers et. al (2010) também afirmam que o maior problema encontrado nos comitês é a falta de capacidade técnica, e até mesmo conhecimento básico sobre recursos hídricos, e a gestão destes por parte dos atores participantes. Como agravante, continuam expondo que muitos deles não compreendem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, acreditam que a

cobrança pelo uso da água seja mais um imposto e desconhecem a importância do sistema de outorga.

Mais uma vez, corroborando com os autores acima, Abers et. al (2010) concluem que a ineficácia da governança participativa dos comitês existe devido à falta de preparo dos participantes para tomada de decisão, carecendo assim, de novas políticas que foquem a educação e capacitação dos mesmos. Este fator que é confirmado por Fadul e Mac-Allister (2012, p.3), quando afirmam que “a eficiência e a eficácia do processo decisório participativo parece depender do conhecimento por assim dizer técnico e do comprometimento dos participantes”.

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

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para estudar os aspectos potencializadores e restritivos na implementação do modelo de gestão de recursos hídricos no CBRNI, foi realizada uma pesquisa descritiva. Como fontes de dados foram utilizadas a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa documental foi realizada através da análise documentos do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional, das Águas, da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia e dos Comitês das bacias estudadas, e demais registros que outros órgãos possuam. Os procedimentos de coleta de dados escolhidos foram observação direta, entrevistas semiestruturadas (realizadas com os membros da diretoria) e aplicação de questionários (com os demais membros) do Comitê da Bacia do Recôncavo Norte-Inhambupe independentemente de qual parte interessada ele esteja representando.

As observações durante as reuniões plenárias tiveram como objetivo identificar aspectos relativos ao processo de tomada de decisão, a assiduidade, a participação e a interação entre os membros, que nem sempre são possíveis de identificar em uma pesquisa documental e bibliográfica. As observações foram

realizadas durante quatro reuniões do comitê, nas quais os autores permaneceram na posição de observadores não participantes.

A gestão de recursos hídricos através de comitês de bacias hidrográficas legalmente requer a participação de três níveis de atores sociais que atuam como representantes de seus respectivos interesses: um é representante do poder público, o outro corresponde aos grandes usuários (indústrias, agricultura irrigada, hidrelétrica, empresas de captação, tratamento e distribuição de água etc.) e o terceiro são os representantes da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais, igreja etc.). De acordo o Regimento Interno do Comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe o colegiado pode ser composto por pessoas físicas e/ou jurídicas de direito público e privado, totalizando 45 (quarenta e cinco) membros, que são representados paritariamente entre os três segmentos. Desses 45 membros, três serão eleitos como dirigentes (presidente, vice-presidente e secretário), sendo um representante de cada segmento.

Os questionários aplicados foram dirigidos a todos os membros titulares dos três segmentos do CBHRNI, sendo 10 questionários para o poder público, 14 para os usuários e 12 para a sociedade civil, totalizando trinta e nove questionários. Cabe ressaltar que a diferença na quantidade de questionários enviados foi devido às vagas de membros titulares que se encontravam em vacância durante o período de realização da pesquisa, sendo quatro do segmento do poder público e duas da sociedade civil.

5 A GESTÃO PARTICIPATIVA NO CBHRNI

Um dos principais objetivos do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe é promover uma gestão participativa da água, envolvendo o governo, a sociedade civil e os usuários, seguindo as diretrizes do sistema de gestão de recursos hídricos que vem sendo implementado no país. O CBHRNI possui uma composição bastante diversificada, e um mesmo segmento pode incluir diversas categorias. De acordo o regimento, o CBHRNI é composto por pessoas físicas e ou jurídicas, de direito público e privado, tendo 45 (quarenta e cinco) membros, quinze para cada segmento.

O nível de escolaridade dos membros dos comitês é alto, e a maioria deles possui algum tipo de pós-graduação, entretanto, o menor nível de escolaridade está

entre os representantes da sociedade civil, e o maior, entre os usuários. Desta forma, os comitês de bacias podem ser considerados, no que se refere à formação e experiências profissionais e cotidianas, como um local de congruência de equipes multidisciplinares diversas.

O tempo de permanência dentro da entidade é um fator importante, pois muitos desses conhecimentos são compartilhados através das reuniões, e cerca de 50% dos membros entrevistados declarou que estão no comitê entre 3 e 5 anos. A maioria dos membros da sociedade civil está há mais tempo, entre 6 e 9 anos e participaram da formação do comitê. Os usuários são os que participam há menos tempo e não há, entre os representantes do poder público, ninguém com mais de quatro anos de permanência, levando a crer que existe uma relação entre tempo de atuação *versus* mandato político dos governos, como se observou na pesquisa de Abers e Jorge (2005).

Embora o comitê tenha realizado capacitação para seus membros no início de sua formação e realize capacitações periódicas, 56% dos entrevistados respondeu que mesmo com as diferenças de caráter técnico, político e econômico nenhum segmento se destaca em relação aos outros nas reuniões. Apesar disso, é notória a diferença entre a participação dos usuários, mediante seus argumentos técnico-científicos, perante a sociedade civil, apontada pela pesquisa. A inexpressividade participativa do poder público também foi apontada nas respostas, com exceção do representante do INEMA- Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, pois quase sempre funciona como membro consultivo.

É possível observar que pertencer a uma entidade com um contexto institucional aparentemente frágil pode frequentemente minar a capacidade do comitê de bacia de se tornar um espaço decisório eficaz (MACHADO, 2003) e, assim, enfraquecendo e desmotivando o grupo. Entretanto não é essa a visão que os entrevistados têm a respeito deles, afirmando que 68% dos membros está “quase sempre” e “sempre” motivado. Todavia, é possível inferir que existe certa discrepância entre a avaliação dos membros e a realidade observada através do baixo número de presentes, pelas vagas não ocupadas, pela lentidão nas resoluções de questões deliberadas pelo comitê, pelo domínio das discussões por alguns membros enquanto outros nunca se manifestam.

A motivação também pode estar relacionada à frequência da renovação dos membros, que é um item relevante dentro do comitê, e que possui vantagens e desvantagens. Como vantagens pode-se destacar que a entrada de novos membros pode trazer consigo novos conhecimentos, ideias, abordagens, experiências e estilos, entretanto, se esses índices de rotatividade forem altos e muito frequentes, também podem trazer problemas para organização, como perda de carga técnica, política e histórica, como observam Abers e Jorge (2005).

Quando perguntados sobre a renovação periódica dos membros, 63% dos respondentes afirmam que “sempre” ou “quase sempre” isso ocorre dentro do comitê. Porém durante a pesquisa foi observado que o poder público era o segmento que possuía mais vagas em aberto, sem indicar ninguém para ocupá-las. Como também havia pessoas de diversos segmentos que participavam de reuniões e reivindicavam uma cadeira no comitê por não haver representantes de seus municípios, assim como ocupantes de vagas de suplentes que reivindicaram a vaga dos titulares que não participavam das reuniões. Para tentar solucionar alguns conflitos, a plenária incluiu algumas pessoas, que ainda não eram membros e que reivindicavam a representação de seus municípios, como componentes das câmaras técnicas formadas ao longo do ano.

Observou-se também que 50% dos entrevistados afirmou que está no comitê desde a sua formação, mas esta informação contradiz a frequente renovação de membros que, em outra questão da pesquisa é confirmada pelos mesmos. A mesma contradição ocorre quando a maioria dos respondentes afirma que frequentemente os membros da diretoria são renovados. Entretanto, em entrevista com o presidente e com o vice-presidente do comitê, ambos afirmaram que se revezam nos cargos da diretoria desde a formação do mesmo por não aparecerem chapas para concorrer, e que, quando aparecem, os demais membros decidem pela permanência deles à frente da entidade.

Os comitês têm como principal finalidade fazer a gestão integrada de recursos hídricos e estagestão pressupõe a descentralização e a participação. A maioria dos entrevistados considera que a estrutura do comitê voltada para a participação é um fator que contribui para o seu funcionamento, abrindo espaço para o diálogo, para a tomada de decisão de forma colegiada e fortalecendo, assim, o papel da entidade (MACHADO, 2003). Ainda sobre a questão da participação, 6% respondeu que ela

nem ajuda e nem atrapalha, justificando que o fator que irá influenciar nesse processo será o nível de capacitação dos membros envolvidos.

A proposta da gestão integrada, participativa e descentralizada da água se constitui em um processo complexo e de longo prazo (JACOBI; FRACALANZA, 2007), onde a situação das bacias e todo o contexto que envolve as políticas de recursos hídricos podem influenciar bastante no papel e no desempenho do comitê. Ao serem perguntados sobre alguns aspectos estruturais do comitê, tais como: a relação da entidade com as instituições do sistema nacional de recursos hídricos, a participação da ANA, o posicionamento do governo com relação às decisões do comitê e se a entidade recebe recursos de outras instituições além do governo do estado, a maioria dos entrevistados não soube responder.

Cabe aí analisar se as razões desse desconhecimento confirmam a percepção de que a participação do poder público é incipiente com relação às questões relativas aos comitês, se as relações comitê *versus* governo ocorrem somente no nível da diretoria e de forma não tão transparente para os demais membros, como foi justificado por alguns entrevistados, ou se é a falta de engajamento e falta de pertencimento dos membros que comprometem sua participação junto ao comitê, como observam Kettelhut et al. (1998).

Durante as análises foi possível perceber que muitos membros aparentavam desconhecer informações importantes sobre a entidade, reconheceram que um dos maiores problemas é a falta de entendimento do que é um comitê de bacia hidrográfica (KETTELHUT et. al., 1998), o que leva à baixa participação da sociedade. Esta percepção é referendada pela maioria dos respondentes quando afirmam acreditar que a população desconhece o papel do comitê.

Tais resultados reforçam o sentimento de deficiência na mobilização, divulgação e interação com as comunidades da bacia, e é possível acreditar que a população desconheça não só o papel, como também a existência do comitê. Mesmo assim, os membros do comitê acreditam que a população quase sempre se preocupa com questões relativas à água, embora raramente ela se manifeste cobrando ações mais efetivas do comitê. Por essa razão, infere-se que essas manifestações sejam levadas inicialmente às entidades dos diversos segmentos, principalmente as da sociedade civil, que funcionariam como intercessores encaminhando o assunto para ser discutido no comitê.

A falta de recursos financeiros foi apontada como o principal problema dentro do comitê. O segundo maior problema enfrentado é a baixa mobilização da sociedade. Para os respondentes, a sociedade também não se mobiliza de uma maneira geral com relação às questões voltadas à água, talvez por achar que esse papel seja do governo ou por acomodação, por não ter a prática da participação enraizada na sociedade brasileira, e também pelo fato de o país ter abundância em recursos hídricos, e ainda prevalecer a cultura de que a água do planeta é infinita.

A maior parte dos membros do comitê estabelece relações com a comunidade através de partidos políticos, associações de proteção ambiental e organizações profissionais. Nenhum dos membros do segmento dos usuários entrevistados faz parte de partidos políticos, preferindo participar de instituições de caridade e organizações profissionais. Entre os membros dos segmentos da sociedade civil e do poder público, predominam os partidos políticos, as associações de proteção ambiental e os conselhos, como forma de participarem de suas comunidades. Cabe ressaltar que mesmo o comitê sendo um palco para que a política, na sua mais genuína essência, prevaleça como forma de articulação entre as comunidades e a entidade, esta não está sendo utilizada como base de articulação eleitoral.

Ao serem perguntados sobre qual era a sua principal forma de participação nas reuniões, 43% dos membros entrevistados disseram que era através da presença, e tal resposta foi unânime em todos os segmentos. A manifestação oral também foi outro item apontado pelos respondentes e ocorre normalmente diante de propostas ou queixas trazidas pela diretoria ou pelos membros. Esse tipo de participação traz à tona discussões, emissão de opiniões, juízo de valor, troca de conhecimentos empíricos e técnicos, pontos de vista que contribuem para o fortalecimento do comitê.

A apresentação de propostas foi a terceira forma de participação mais citada e tem um papel importante, pois oxigena e traz dinamicidade às reuniões e às atividades do comitê, e é a partir daí que são geradas muitas discussões e tomadas de decisões dentro da entidade. Mesmo o comparecimento às reuniões tendo sido apontado como a principal forma de participação, os entrevistados responderam que a maior dificuldade que eles possuem em comparecer a elas é a despesa de viagem decorrente. Esta dificuldade é apresentada principalmente pelos membros da

sociedade civil cujas instituições ou membros nem sempre têm como arcar com esse tipo de gasto até receber o reembolso do estado.

Ao serem perguntados sobre qual ou quais atividades participavam no comitê, 31% afirmou que participava de grupos e comissões, e pode-se entender que esses grupos sejam as câmaras técnicas, por exemplo. O segundo item, muito ligado ao primeiro, foi a colaboração com outros membros, uma vez que a maioria dos trabalhos desenvolvidos no comitê é realizada em grupo.

Afirmaram ainda que as atividades desenvolvidas por cada um deles dentro do comitê foram escolhidas por eles próprios, fortalecendo o princípio da autonomia e da participação dos membros. Outros entrevistados disseram que a diretoria decide, contudo não delibera sozinha. As deliberações ocorrem mediante a participação de todos os membros presentes; nesse caso, pode-se compreender que a diretoria funcionaria como uma mediadora da tomada de decisão no comitê, só que com direito a voto. Esse processo de tomada de decisão, mediante a participação de todos e de maneira democrática, é visto positivamente por 88% dos membros, pois faz com que as pessoas se sintam à vontade para expressarem-se, discutirem suas opiniões e propostas.

As diferenças de caráter técnico, político e econômico entre os segmentos podem causar entraves, conforme ponderaram Jacobi e Fracalanza (2005). Neste comitê, as diferenças que interferem mais fortemente, e que são vistas como possíveis entraves nos processos de participação e tomada de decisão, são as de conhecimentos técnicos, com 43% de indicação. Esta também foi a mais citada entre os entrevistados de todos os segmentos, principalmente da sociedade civil, que teve 45% das respostas.

Como os usuários são vistos como os maiores detentores de conhecimento técnico e também econômico, são vistos com desconfiança por parte do segmento do poder público e da sociedade civil, como se eles usassem o conhecimento técnico para manipular o comitê em prol dos interesses econômicos deles (de poluir, de ter maiores reservas de água e de não ter que pagar por ela). Disso podem ser gerados os entraves e os problemas referentes à tomada de decisão no processo de participação dos outros membros. Para Jacobi e Fracalanza (2007), o colegiado poderia dirimir tais aspectos, pois permitiria a integração de leigos e técnicos, e os

ajustes seriam provenientes de uma negociação sociotécnica, situação que ainda precisa ser amadurecida no comitê pesquisado.

Observando o conteúdo das atas e as reuniões durante todo o ano de 2013, os assuntos mais discutidos dentro do CBHRNI, sem dúvida, foram os que permearam a elaboração do Plano de Bacias. Todavia, de uma maneira geral, os respondentes informaram que os assuntos mais discutidos dentro do comitê são a gestão de recursos hídricos (24%), o conhecimento e avaliação da bacia e dos problemas relacionados aos recursos hídricos (24%) e o funcionamento e a organização interna do comitê.

Nota-se que os três assuntos mais debatidos são temas complexos e que exigem estrutura no nível administrativo e financeiro, que o comitê ainda não possui, como também a participação e o conhecimento principalmente técnico dos membros que se propuseram a discutir a temática da gestão das águas daquela bacia. Outro ponto que não pode ser ignorado é a necessidade de maior articulação política dos três segmentos, não só junto às suas entidades afins, como também com as comunidades da bacia.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho identificou, analisou e discutiu os fatores propulsores e restritivos que têm influenciado a viabilidade da implementação do modelo de gestão de recursos hídricos, enfocando a situação do comitê de bacia do Recôncavo Norte e Inhambupe, localizado no Estado da Bahia, à luz da participação. O CBHRNI abarca, em sua composição, uma diversidade de atores grupos de interesses através de seus representantes do poder público, da sociedade civil e dos usuários, que interagem entre si de forma democrática, sugerindo assim que seja participativa.

Ao longo da pesquisa foi possível constatar o quanto a participação é um fenômeno contraditório e também complexo, e como a sua efetividade depende da maneira que foram historicamente arrançadas as condições econômicas, sociais, políticas e culturais associadas às formas de organização e mobilização da sociedade. Dessa forma, a democracia se mostra como um importante instrumento para o fortalecimento dos processos participativos e tomadas de decisão, sempre buscando priorizar, em meio a tantos interesses antagônicos, o interesse público.

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

Fica a impressão de que o poder público não se preocupa com a forma e o meio de acesso à informação, tanto para a divulgação dos comitês e das atividades desenvolvidas por eles, quanto em relação à educação e informação da população no que diz respeito aos assuntos relativos aos recursos hídricos e as bacias do estado. A divulgação dessas informações sobre os comitês contribuiria para que a população passasse a compreender melhor o papel dessas entidades, e pudessem fazer uso dos canais disponíveis, pois a maioria das pessoas não sabe que pode participar das reuniões plenárias.

A população não vem sendo estimulada a participar, e nem mesmo os membros do comitê, que são os atores sociais qualificados e imbuídos de representatividade. Estes precisam compreender que o real significado de participação social ultrapassa a presença física nas reuniões. É compreender que o comitê, além de um espaço de formação de futuras políticas públicas e gestão de recursos hídricos, é uma arena de discussão, negociação e decisão individual e em conjunto.

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

quem o possui. Para que a gestão de recursos hídricos seja mais participativa e democrática essas limitações devem ser superadas.

A falta de recursos financeiros também é vista como um dos principais problemas, uma vez que afeta o funcionamento e a autonomia da entidade. A cobrança pelo uso da água é um instrumento que proporcionaria a promoção do uso responsável pelos pagantes, e também geraria recursos para a manutenção das atividades e projetos dentro da área de recursos hídricos.

O CBHRNI enfrenta hoje desafios tão grandes quanto suas potencialidades. É notório que, ao longo do tempo, um processo político interno vem sendo lentamente construído, fortalecendo o seu papel a partir do momento que busca contemplar os interesses da população da bacia. Contudo, para que o comitê possa crescer na sua trajetória, não se pode permitir que antigos entraves ganhem força, tais como os interesses políticos e eleitorais, e as desigualdades de uma maneira geral prejudicando o enraizamento da gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

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

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 1-26, jul./dez. 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Água na medida certa**: a hidrometria no Brasil. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2012. Textos elaborados por Antônio Cardoso Neto.

ANA. BAHIA. **Lei nº 9.843. Institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, amplia as competências do CONERH e dá outras providências**, 2005. Disponível: <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/articulacaoInstitucional> Acesso: 24 maio. 2014.

BARRAQUÉ, B., FORMIGA JOHNOSON, R. M.; NOGUEIRA de P. B., A. L. N. P., The Development of Water Services and their Interactions with Water Resources in European and Brazilian Cities. **Hydrology and Earth System Sciences**, v. 12, p. 1153-1164, 2008.

BORSOI, Zilda M. F. e TORRES, Solange S. D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 143-166, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.

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

CARVALHO, M. Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

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, 2017.

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

FLORES, R. K.; MISOCZKY, M. C. Dos antagonismos na apropriação capitalista da água à sua concepção como bem comum. **Organizações & Sociedade**, v. 22, p. 237-250, 2015.

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

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (INEMA). Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbh-reconcavo-norte-inhambupe>. Acesso em: 17.jun. 2012.

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

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

KETTELHUT, Julio T. S.; AMORE, Luiz; LEEUWESTEIN, Jorgen M. A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, 1998, Gramado, RS. **Anais...** Gramado, RS, 5 a 8 de Outubro de 1998.

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

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

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

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.

NOVAES, R. C., JACOBI, P. R. Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 1., 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2002.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de Bacias Hidrográficas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 44-60, 2008.

RIO, G. A. P. do; MOURA, V. P.; SALES, A.V.S. Gestão de recursos hídricos: aspectos metodológicos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE ANPPAS, 2., 2004, São Paulo. **Anais...** 2004.

SANTOS, M. E. P. As Águas como direito e como commodity - uma contradição em termos? **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 4, n. 6, p. 60-70, 2002.

SANTOS, M. E. P.; MORAES, L. R. S.; ROSSI, R. A. Água como direito e como mercadoria: os desafios da política. **Bahia Análise & Dados**, v. 23, p. 437-459, 2013.

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

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

SANTOS, Paulo R. P. dos; OLIVEIRA, Iara B. Avaliação do gerenciamento das águas subterrâneas da bacia hidrográfica do Recôncavo Norte, no estado da Bahia, utilizando a concessão da outorga de uso como indicação do nível de gestão. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 7., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS (SEI). **Uso atual das terras:** Bacias do Recôncavo Norte e do Rio Inhambupe. Salvador: SEI, 2003. (Série estudos e pesquisas, 64).

TEIXEIRA, E. Celso. **O local e global:** limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CIÊNCIA, A EDUCAÇÃO E A CULTURA (UNESCO). **United Nations World Water Development Report 4.** Managing Water under Uncertainty and Risk, UNESCO/Un Water Report/World Water, 2012-2013. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.