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

Decentralization in water governance in the state of Bahia: after all, what are we talking about?

Descentralización en la gobernabilidad del agua en el estado de Bahia: después de todo, ¿qué estamos hablando?

RESUMO

A governança das águas, sob o ponto de vista da descentralização, é analisada neste artigo 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 de 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. Conclui-se que 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 descentralização é essencial para que os demais princípios e mecanismos dispostos na Lei das Águas se efetivem.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização, recursos hídricos, água, Bahia, lei das águas.

Lucas Santos Cerqueira [1,2]
lucasscerqueira@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5287-6133

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul [3]
elvia@unifacs.br
ORCID: 0000-0002-7009-4335

Carolina de Andrade Spínola [3]
cas.spinola@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0941-0343

1. Universidade Federal do Rio Grande – FURG
2. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
3. Universidade Salvador – UNIFACS

Submetido 27-05-2019. Aprovado 26-08-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v%25vn%25i.79313

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Water governance, from the point of view of decentralization, is analyzed in this article as a political option. This discussion is based on the analysis of the legal and institutional apparatus of state water resources policy in the state of Bahia, identifying those that may represent barriers for decentralization to take effect. This is an exploratory-descriptive study, with a qualitative approach and data were obtained from the analysis of basin committees' meetings minutes and interview with INEMA representative. Bahia currently has 14 basin committees and none of them has management instruments fully operational. It is concluded that the State intends to maintain its role as the protagonist of the state policy of water resources, defining the political agenda and regulating water according to the interests of the groups that participate in its control. Decentralization is essential so that the other principles and mechanisms set forth in the Waters Law can be effective.

KEYWORDS: *decentralization, water resources, water, Bahia, water law.*

RESUMEN

La administración del agua, desde el punto de vista de la descentralización, se analiza en este artículo como una opción política. Esta discusión se basa en un análisis del aparato legal e institucional de la política de estado sobre los recursos hídricos en el estado de Bahía, identificando aquellos que podrían significar obstáculos para esa descentralización tenga efecto. Este es un estudio descriptivo exploratorio, un enfoque cualitativo y los datos se obtienen a partir del análisis de las actas de las reuniones de los comités de la cuenca y Entrevista con INEMA de representante. Bahia tiene actualmente 14 comités de cuencas y ninguno de ellos tiene los instrumentos de gestión plenamente en operación. Se concluye que el Estado tiene la intención de seguir siendo el protagonista de la política estatal de recursos hídricos, definiendo la agenda política y regulando el agua de acuerdo con los intereses de los grupos que participan en su control. La descentralización es esencial para que los demás principios y mecanismos dispuestos en la Ley de las Aguas se efectúen.

PALABRAS CLAVE: *descentralización, los recursos hídricos, agua, Bahia, ley del agua.*

INTRODUÇÃO

A água é um bem comum de interesse coletivo. Elemento básico para a manutenção da vida e fundamental para os seres humanos em diferentes dimensões. Dotada de valor econômico, é um essencial insumo na cadeia de produção de mercadorias (Santos, 2002) e um recurso estratégico, mas finito na sua capacidade de uso e de aproveitamento (Trindade & Scheibe, 2019). A sua distribuição e disponibilidade em condições satisfatórias para o consumo não são capazes de fazer frente ao avanço da demanda mundial (Somlyody & Varis, 2006) e ao estresse ambiental decorrente da sua utilização (Gleick, 2000) por usos múltiplos e conflitantes.

Para Rogers P.P., Llamas M.R. & Cortina LM (2006) (2006), este quadro de crise hídrica deve-se a deficiências de gerenciamento muito mais do que a outros fatores. De acordo com o High Level Panel on Water (2018), cerca de 2,5 bilhões de pessoas no mundo já vivem em regiões de escassez hídrica e, para 2030, há um déficit projetado de mais de 40% da disponibilidade deste recurso, com consequências, principalmente, para as populações mais vulneráveis.

A Lei n.º 9.433/97, também denominada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, é inovadora por considerar a bacia hidrográfica, e não o município, como unidade territorial básica e por trazer elementos fundamentais para a descentralização e a participação da sociedade (Machado, 2003; Cerqueira, 2017) para níveis mais próximos da bacia (Morais, Fadul & Cerqueira, 2018), onde ocorrem as transformações políticas e sociais (Cerquei-

ra, 2017).

Tundisi (2013, p. 225) ressalta que a governança das águas é "um fator essencial no desenvolvimento territorial e econômico, tornando-se um componente estratégico de grande relevância" para o país e Jacobi (2008, p. 28), quando discute governança das águas, indica que se trata de "um enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental". Por sua vez, Hall (2002), aproximando-se mais da perspectiva da gestão, advoga que, no mundo, há uma crescente corrente que defende que uma gestão de recursos hídricos eficaz necessita de um modelo de gestão com um sistema aberto, que permita a participação da sociedade civil, das empresas privadas e dos meios de comunicação no sentido de influenciar as decisões do Estado.

Mesmo preconizando o protagonismo da bacia hidrográfica, como principal pressuposto da descentralização, e propondo a implantação de Comitês de Bacia que reúnam os atores sociais e possibilitem a sua participação na governança das águas, deficiências relacionadas a aspectos técnicos e financeiros (Silva & Pruskl, 2000), (Brasil, 1997), impõem desafios que dificultam a efetivação do modelo preconizado pela Lei das Águas. Isto posto, este estudo tem por objetivo analisar a realidade da governança das águas no Estado da Bahia, procurando identificar as eventuais barreiras existentes para que a descentralização se efetive, por intermédio dos comitês de bacias hidrográficas constituídos nos termos da legislação vigente. O artigo debruça-se sobre a existência e o funcionamento dos aparatos legais e institucionais previstos na Lei das Águas, bem como nos instrumentos de governança estabelecidos e o seu impacto sobre atuação dos diversos atores sociais na tomada de decisão. A governança das águas pressupõe a participação e o envolvimento de atores sociais no processo de gestão, a criação de espaços de debate, de instrumentos e mecanismos de gestão, e a descentralização do poder decisório (Morais, Fadul e Cerqueira, 2018; Cerqueira, 2017; Jabobi, 2010; Machado, 2003; Santos, 2002), este último, o foco principal do presente trabalho.

Para Bobbio, N., Matteucci, N & Pasquino, G. (1987) (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). Cabe, ainda, ponderar que a abordagem da descentralização discutida neste estudo tem por definição a transferência de poder, as responsabilidades e os recursos financeiros para entes políticos locais, que antes dependiam das decisões do governo central e, também, o aprofundamento da democracia, com a abertura da possibilidade de maior envolvimento da sociedade e a inclusão dos interesses comunitários (Arretche, 1996; Guimarães, 2002; Brose, 2012).

A descentralização será analisada no âmbito deste artigo a partir da discussão das prerrogativas da Lei das Águas e a consequente concessão de poder e responsabilidades, que reverberam nas leis estaduais, tomando-se como caso específico o estado da Bahia. Abordar-se-á a atuação do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA), considerando o seu pa-

pel dialético de ser o responsável por implementar a política estadual dos recursos hídricos e, ao mesmo tempo, o agente que deve abrir espaços e disponibilizar mecanismos para que outros agentes sociais possam compartilhar e exercer o poder sobre a gestão das águas no Estado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DAS ÁGUAS

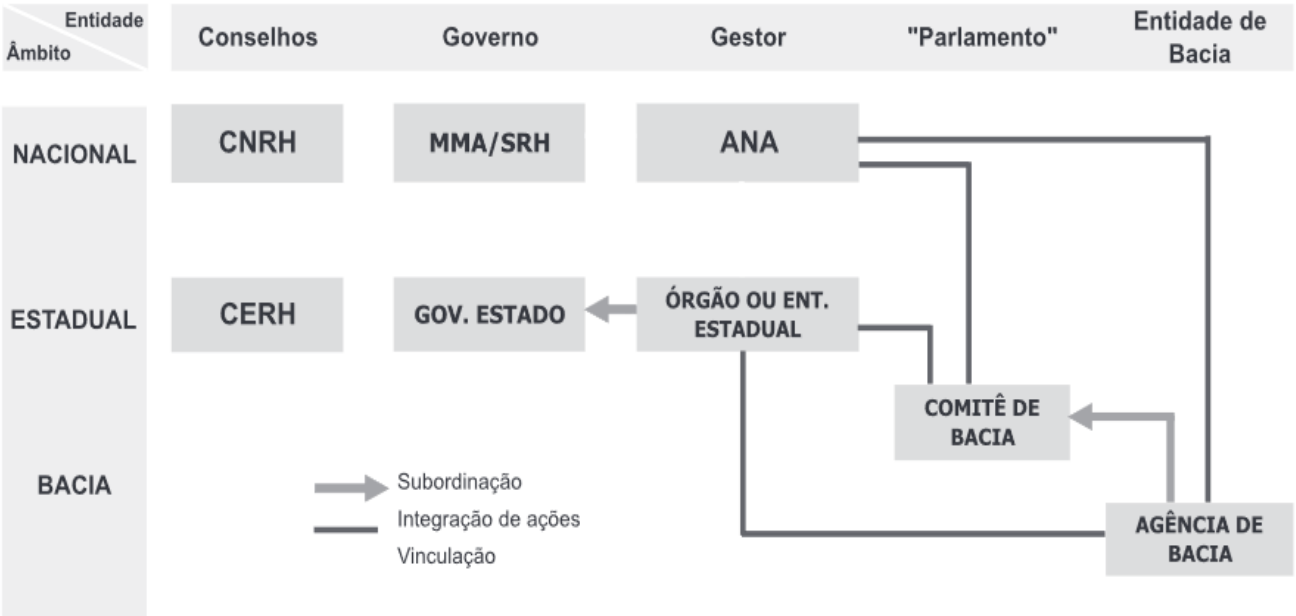
Machado (2003) enumerou algumas das inovações introduzidas na governança das águas no Brasil com a nova Lei das Águas de 1997: a definição de água como um recurso limitado e um bem público de interesse coletivo; a descentralização com a definição da bacia hidrográfica como território de gestão em detrimento de Estados e municípios, em virtude da sua condição de espaço onde o conflito de água ocorre; a condicionalidade da água com interesses múltiplos, o que reflete em diversos atores sociais envolvidos, gerando uma "interação conflituosa"; e o estabelecimento de uma gestão integrada que atenda aos interesses diversos.

A nova lei cria um espaço para que esses interesses sejam discutidos: o comitê de bacia. Essa definição é feita mediante um arcabouço político e administrativo que assegura essa gestão. Machado, 2003; Santos, 2002); Abers & Jorge, 2005 apontam os demais instrumentos criados para a gestão das águas, além dos aspectos abordados por Machado (2003): o enquadramento dos corpos d'água em classes segundo o uso; a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água. A Lei n.º 9.433/97 cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que tomou posse em 1998. A Agência Nacional das Águas (ANA) foi criada em julho de 2000, com atuação iniciada em 2001 (Moreira, 2001).

A lei define uma nova estrutura de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, conforme citado por Pereira & Johnsson (2005):

> O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é, portanto, o arcabouço institucional para a gestão descentralizada e compartilhada do uso da água no Brasil, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA), a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados (CERHs), os órgãos gestores federais e estaduais, os municípios, os Comitês de Bacia e as Agências de Água (p.59).

Figura 1 - Estrutura político-institucional do SINGREH



Fonte: Pereira e Johnsson (2005, p,59).

Com a estrutura administrativa resultante da reforma administrativa de 1995, Moreira (2001) especifica que os órgãos da administração direta elaboram a política e as agências implementam. Então a SRH elabora a política, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que deve ser aprovado pelo CNRH, e à ANA caberia a responsabilidade de implementar a Política Nacional (Moreira, 2001).

> A gestão e regulação dos recursos hídricos têm características singulares dentre os serviços públicos, com alta possibilidade de conflitos no que se refere ao uso e consumo da água. A constituição dos Comitês de Bacias como organismos de planejamento, gestão e regulação envolve um sistema complexo no qual participa uma multiplicidade de atores públicos, privados, não governamentais, usuários, além de outros grupos da sociedade civil. A cultura brasileira não está familiarizada com a existência da bacia hidrográfica como unidade de gestão, nem com processos descentralizados e participativos, elementos essenciais para assegurar a eficácia da implantação da política de recursos hídricos (Fadul; Silva & Cerqueira, 2011, p.01).

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, tendo iniciado na mesma década, 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 (Arretche, 1996). Esse movimento culminou na propagação de reformas do Estado com a incorporação de ideias como "justiça social, redução do clientelismo e aumento do con-

trole social sobre o Estado" (Arretche, 1996, p. 1).

No Brasil, com a Reforma do Estado realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira (1998) sinalizou que as ações de ajustes fiscais não eram as únicas opções para resolver os problemas provenientes da crise fiscal do Estado na década de 90, mas que havia, também, uma incapacidade do Estado em atender aos anseios da população.

Bobbio et al. (1987) ponderam que a centralização e a descentralização do poder do Estado estão presentes, de uma forma ou de outra, nas suas ações e, o que se deve verificar, portanto, é a qualidade dos instrumentos jurídicos utilizados. Ainda para Bobbio et al. (1987), centralização tem o significado de concentração de poder e subordinação das entidades e órgãos locais ao Estado central. Já a descentralização confere às entidades locais um mínimo de poder para realizar suas atividades.

Sobre a função democrática que se atribuiria a um modelo descentralizado, Arretche (1996) define a centralização como a concentração do poder decisório do Estado no governo central e a descentralização como meio de deslocar parte desse poder para outros atores envolvidos. Desse modo, entende que a centralização é de caráter antidemocrático, por conta da dominação política que possa ocorrer, mesmo em um governo de representação; e que a descentralização pode ter um caráter democrático na sua concepção original, mas pode sofrer dominação e influências políticas nesses espaços descentralizados. Além disso, o comportamento político de uma dada sociedade é determinante para um ambiente mais democrático e mesmo que se criem e institucionalizem instâncias democráticas e descentralizadas, o contexto social e histórico da sociedade condiciona esse êxito (Arretche, 1996).

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--, como também reforçam Abers e Jorge (2005). Não basta criar os espaços, mas é preciso, também, promover as condições necessárias à descentralização.

Arretche (2000) indica que a maioria das políticas ou programas descentralizados, principalmente na década de 90, somente lograram êxito quando foram acompanhados de responsabilidades, quando foram destinados novos recursos ou eram de implementação simples e de relevância política para o grupo no poder. Para o autor, em algumas situações, os Estados e municípios entendem que o governo central quer compartilhar trabalho ou se livrar da responsabilidade e, por isso, resistem a projetos de descentralização.

Abrúcio (2002) sinaliza na mesma direção do pensamento de Arretche (1996), pois advoga que é necessário o desenvolvimento de capacidades financeiras e administrativas nos entes subnacionais para que possam melhorar o desempenho da sua gestão. Guimarães (2002) considera que a descentra-

lização se divide em dois planos: jurídico, como um processo de transferência de poderes e responsabilidades entre órgãos ou no próprio órgão, associado à ideia de desconcentração ou delegação de atividades; e político-institucional, que seria o movimento de descentralização do poder decisório.

Na política das águas, Pereira & 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, condicionaria um papel central ao usuário e permitiria abarcar alguns dos interesses de certos movimentos sociais que reivindicavam mais presença na discussão de políticas das águas (Santos, 2002).

Abers & Jorge (2005) 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".

E, ainda, Pereira & 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 & Johnsson (2005, p.69):

- **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.

No que se refere à Bahia, trata-se do maior e economicamente mais importante Estado da região Nordeste, com uma área geográfica de 564.733.08 km2, uma costa de 932 km, 417 municípios e uma população de 15.203.934 pessoas (dados de 2015) (Sei, 2016).

Santos, Sampaio, & Rossi (2006) citam que a experiência de gestão de bacias no Estado da Bahia começou em 2004, na bacia do Paraguaçu e Itapicuru devido às pressões do Consórcio Municipal de Usuários de Águas e à eminente necessidade de se adequar ao modelo federal. Complementam, ainda, que a criação se realizou mediante a contratação pela SRH de financiamento, via Banco Mundial, coordenado pelo Grupo de Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da Universidade Federal da Bahia (GRH/UFBA). Percebe-se, aqui, a aplicação dos recursos para a criação dos comitês pela SRH citados por Ribeiro (2006) & Pereira (2008), mas, também, a presença de organismos internacionais citados por Abers & Jorge (2005).

Matos & Pereira (2012) argumentam que as pressões da Agência Nacional das Águas (ANA), do Banco Mundial e da sociedade civil impulsionaram a criação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (SEGREH), pela Lei nº 11.612/2009. De fato, é possível perceber no histórico da gestão das águas do Estado os aprimoramentos feitos nos dispositivos legais, o que também foi observado por Santos, Sampaio, &Rossi (2006).

Quadro 1: Evolução do marco legal da gestão das águas na Bahia: 1966 - 2009

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

Segundo Matos & Pereira (2012), é possível perceber ao longo da descrição dos aprimoramentos feitos dos dispositivos legais no histórico da gestão das águas do Estado -- e também como notaram Santos, Sampaio, & Rossi (2006), as pressões da ANA, do Banco Mundial e da sociedade civil--, que tal movimento impulsionou em 2009 a criação do SEGREH, com a Lei n.º 11.612 institucionalizando o sistema de gerenciamento de recursos hídricos no Estado da Bahia. De acordo com essa lei, o SEGREH tem o objetivo de: formular e implementar a política estadual de recursos hídricos; coordenar a gestão integrada das águas; eplanejar, regular e controlar o uso, a preservação e a conservação dos recursos hídricos e a recuperação da qualidade das águas (Bahia, 2009).

O SEGREH deverá ser integrado ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e ao Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) (BAHIA, 2009). Integram ainda o SEGREH, de acordo com a Lei Estadual n.º 11.612/09:

- o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH);
- a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA);
- o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA);
- os comitês de bacia hidrográfica;
- as agências de bacia hidrográfica;
- os órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardem relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia;
- a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB) (Bahia, 2009).

O INEMA é o principal agente estadual responsável pela implementação da política estadual, figura institucional local que pode ser comparada ao papel da ANA no âmbito nacional (FaduL, Vitória & Cerqueira, 2015).
A descentralização é gradual e dependerá das condições econômicas, políticas e sociais em determinado local (Bobbio, et al. 1987; Abrúcio, 2002; Guimarães, 2002), e da capacidade e natureza das instituições em cada nível de governo para que se processem as decisões (Arretche, 1996, Pereira & Johnsson, 2005). A capacidade e natureza das instituições representam o principal foco dessa análise

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, que ainda é um fenômeno em construção (Nunes, Fadul, & Cerqueira, 2019). E descritivo, pois visa a descrever as características deste fenômeno (Gil, 2002), identificar quais responsabilidades são transferidas para os entes locais e que condições são dadas para que a descentralização se efetive.

É ainda de abordagem qualitativa, pois visa a analisar uma realidade que não pode ser quantificada, já que trabalha com o "universo dos significados" dos motivos e das aspirações (Minayo, 2001) que estão associados ao fenômeno da descentralização das águas na Bahia e, também, porque as informações que serão utilizadas nas análises dos resul-

tados 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 realizada em 2016 com o representante do INEMA levaram em consideração os elementos que estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de análise

DIMENSÃO	COMPONENTES	ELEMENTOS	FONTES DE DADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
Descentralização	Política (aparato legal)	Possibilidades de atuação dos atores sociais na lei Estadual e Federal Limitações da lei Federal Limites da Lei Estadual Atuação dos s*takeholders*	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

Os dados documentais, leis e relatórios de gestão justificam-se como fonte de dados em virtude do atual nível de implementação dos comitês e dos instrumentos de gestão das águas na realidade baiana, além de fornecerem uma compreensão histórica e atual da trajetória desses espaços, mesmo considerando que os registros podem não representar toda a realidade.

O trabalho foi dividido em três momentos. Primeiramente, na realização de pesquisa

bibliográfica e de levantamento do estado-da-arte sobre a temática da descentralização e sobre a abordagem 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 para justificar a não efetividade da descentralização das águas nesse 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, entre os anos de 2006 a 2015. Esse período de análise justifica-se pela disponibilidade desses documentos no site do INEMA, pois os comitês realizam as reuniões locais nas diferentes cidades onde estão localizados por todo o Estado e posteriormente encaminham cópia das atas para publicação no site da instituição, que é o principal agente estadual na política das águas na Bahia. Esse era o período com regularidade na disponibilidade das atas.

Ainda foi enviada uma notificação em 2020 ao INEMA, via Ouvidoria, para verificar os avanços na implementação dos principais instrumentos de governança dos recursos hídricos no Estado e a resposta não difere da realidade apresentada neste estudo com o recorte feito a partir da análise das atas. Os planos de bacia ainda se encontram em elaboração, sem avançar nos demais instrumentos.

Para a análise dos documentos, foi utilizada a análise de conteúdo, metodologia criada por Bardin (2010), dividida em quatro etapas: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados; e interpretação dos resultados. Na etapa da pré-análise, os pesquisadores devem organizar o material que tenha utilidade para o propósito da pesquisa (Bardin, 2010). Desse modo, foram consideradas todas as 186 atas de reunião como válidas em um primeiro momento, independentemente da maturidade de implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos nos comitês de bacia no Estado.

Ainda nessa fase, após a leitura flutuante do material (Bardin, 2010) e com base nas dimensões de análise e nos indicadores do Modelo de Análise (Quadro 2) da pesquisa, foram descartadas as atas que tratavam apenas de assuntos administrativos e eleitorais, para efeitos de interpretação dos resultados. Esse descarte justifica-se pelo foco da pesquisa ser o de entender a descentralização no modelo de governança das águas na Bahia e pelo fato de alguns comitês de bacia do Estado expressarem centralmente ou quase que exclusivamente em suas atas assuntos ainda de cunho estruturante do comitê e não do funcionamento administrativo para a missão do comitê, conforme preconizam Pereira & Johnsson (2005).

Na exploração do material, procedeu-se à leitura das atas separadas para codificação, classificação e categorização e constituição do corpus (Bardin, 2010) para compreender a descentralização da governança das águas, levando em consideração os elementos das dimensões de análise contidas no Quadro 2, seguindo as regras da exaustividade, da homogeneidade e da pertinência (Bardin, 2010).

Com relação ao tratamento e à interpretação dos resultados, considerou-se principalmente os aspectos teóricos de Pereira & Johnsson, (2005); Abers & Jorge, (2005), Arretche (1996) e Abrúcio (2002) para as inferências e reflexões críticas sobre as condições efetivas para a descentralização da governança das águas na Bahia.

A Bahia abrange 25 Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGAS). 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 institucionalização dos instrumentos de gestão.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Quadro 3 - 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, problemas de desperdício e mau uso da água. Contudo, ao que parece, é apenas um espaço informativo, sem poder para resolver problemas da bacia, como a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei das Águas, e outros problemas provenientes de relatos dos participantes, conforme se observa nos pontos seguintes dos resultados.

- 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 expressa as dificuldades de colaboração e atuação na Bacia (Peireira & Johnsson, 2005), para que a descentralização possa se efetivar (Abrúcio, 2002; Arretche, 1996) 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, centralizando o protagonismo no agente do Estado (Pereira & Johnsson, 2005; Abers & Jorge, 2005, Abrúcio,

2002, Arretche 1996).

- A contratação de empresas pelo INEMA é a forma usual de elaboração do plano, pois o comitê não tem como assumir tal processo por incapacidade técnica e financeira. O INEMA também fica responsável pelas intermediações com a empresa contratada. O suporte técnico e financeiro necessário para o funcionamento dos comitês (Pereira & Johnsson, 2005) acaba levando a uma subordinação desses espaços ao INEMA, condicionando o comitê a acompanhar o plano elaborado de forma secundária e sem a garantia de que as contribuições dos participantes estejam expressas no principal documento de gestão das águas na bacia.

- 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 & Jorge (2005) sobre como geralmente são financiados os comitês.

- Não é possível verificar a alternância do poder somente pelas atas, tendo em vista as irregularidades das publicações. 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 se perpetuam no poder.

- Por mais que não seja um elemento da descentralização, foi observado na leitura das atas que a apresentação e as 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. Não foi possível verificar como os relatos de problemas e os projetos de alguns participantes no tocante à bacia são gerenciados ou absorvidos nos planos de bacia.

Nos comitês da segunda geração, eliminando a repetição de aspectos já destacados na análise dos comitês da primeira geração, pondera-se, que:

- 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 seria necessário maior envolvimento das pessoas nas atividades da gestão das águas, mas não se observa ação concreta para mudar essa realidade. O que mais uma vez se verifica é a dificuldade para a implementação de uma gestão harmonizada com mecanismos e condições de colaboração entre os diversos agentes envolvidos na gestão das águas, conforme preconizam Pereira & Johnsson (2005).

- Há ainda comitês (como o caso do Comitê de Sobradinho) que realizam apenas atividades administrativas. Esses foram os dois casos citados em que as atas foram descartadas do escopo da interpretação dos resultados na fase da leitura flutuante da análise de conteúdo (Bardin, 2010).

- Um fato que surgiu nas atas, que poderia ser considerado 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. E passou a adotar o modelo por comitê de bacia pela pressão de um consórcio municipal e pela necessidade de adequação ao modelo de governança federal, conforme Santos, Sampaio, & Rossi (2006).

Considerações relativas aos comitês da terceira geração, também excluindo eventuais repetições dos aspectos observados nas duas gerações anteriores:

- 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 Salitre, criado em 2006, e o de 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). O INEMA não respondeu sobre esse questionamento. Ter o plano instituído é um elemento essencial para que o comitê possa operacionalizar o que preconiza a Lei das Águas (Pereira & Johnsson, 2005) e garantindo condições para que a descentralização se efetive.

- Ainda com relação ao plano de bacia, não é possível verificar, com clareza, como os debates e as contribuições do comitê são considerados no processo de elaboração do plano, embora algumas atas indiquem 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 as práticas nocivas à gestão pública, como reforça Arretche (1996).

- 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 & Pruski, 2000), mas no Estado da Bahia o INEMA é o responsável, atuando como agência executiva. Nesse caso, é esse órgão 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. O envolvimento da sociedade é figurativo. Além disso, observam-se alguns problemas no arcabouço jurídico, o que acentua as dificuldades de descentralização, corroborando com o pensamento de Bobbio et al. (1987) que destacou a importância da qualidade dos instrumentos jurídicos. O Quadro 4 destaca alguns desses problemas.

Quadro 4 – Descentralização - aspectos políticos do estado da Bahia

ELEMENTOS	RESULTADOS
Limitações da lei	O Poder concentrado no CNRH é uma clara sinalização de que o Estado não abre mão da prerrogativa de decidir sobre determinadas políticas públicas (Cerqueira, 2017). Diferentemente do CONAMA, em que a divisão é mais equânime, no CNRH o governo mantém maior influência e poder (Cerqueira, 2017). No caso estadual, ainda é mais acentuado com a influência e com a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA), como responsável pelos recursos para a gestão das águas, 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. Aprimoramentos na legislação são essenciais para estabelecer a relação entre os participantes (Pereira & Johnsson, 2005).
Possibilidades de atuação dos atores sociais	O plano de bacia é um dos principais instrumentos de gestão e deve ser feito 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 o envolvimento dos cidadãos na sua concepção. Tal ponto também se aplica às agências de bacia, que seriam as responsáveis por elaborar os planos. 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 (Pereira & Johnsson, 2005). Os comitês tornam-se espaços para discussão de temas administrativos e a participação tende a se tornar simbólica, o que dificulta que a descentralização de efetive.

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017).

A falta de apoio do governo federal poderia dificultar ou atrasar o processo de descentralização, conforme Abrúcio (2002) e Arretche (1996). Contudo, observou-se que a ANA possui um projeto de apoio financeiro (PROGESTÃO) para a elaboração de ações que visem à implementação dos mecanismos de gestão da Lei das Águas. Esse apoio, porém, é direcionado exclusivamente para o INEMA, que funciona como uma agência de execução das ações para mobilizar e instrumentalizar os comitês de bacia. Esse projeto é recente e está em processo de conclusão. 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, junto com os representantes das bacias, pudessem organizar a estrutura e as condições necessárias para que a política fosse implementada.

Com isso, na Bahia, o protagonismo sempre ficou a cargo do poder público, seja pela SRH, seja pelo órgão anterior, o INGA, atualmente denominado INEMA. A tradição centralizadora no Estado vem se mantendo e não há demonstração de interesse em implementar os instrumentos: plano de bacia, agência de bacia e cobrança pelo uso da água. Não há 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 suas relações com a sociedade civil, mantendo os comitês com uma autonomia quase que nula.

Quadro 5 – Dificuldades de funcionamento dos comitês de bacia na Bahia

ELEMENTOS	RESULTADOS
Caracterização dos comitês	São 14 comitês de bacia no Estado e cada RPGAs foi caracterizada com a sua abrangência, população e seus rios. Não foram verificados critérios para que 9 desses 14 comitês estejam em fases de elaboração dos planos de bacia. Não ficaram claros os motivos políticos, técnicos, administrativos e econômicos para a escolha desses 9 comitês iniciais para a elaboração dos planos.
Capacidade administrativa e financeira	Os comitês são dependentes de recursos oferecidos pelo INEMA. Problemas que alterem o orçamento do órgão ou atrasos nos repasses aos comitês, para pagamento de diárias, transporte e outros, afetam as atividades dos comitês. Verifica-se que as atividades estão associadas aos aspectos do cotidiano e algumas denúncias relativas a agentes externos. Para atuar no comitê são oferecidas capacitações e palestras relacionadas aos instrumentos de gestão e entendimento sobre a política das águas, protagonizadas pelo INEMA.
Capacidade técnica	Alguns esforços são feitos para capacitação técnica no comitê, como cursos e treinamentos. São criadas câmaras técnicas com os mais experientes e com a participação de técnicos do Estado. Tais câmaras deveriam acompanhar a elaboração dos planos de bacia.

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017).

Os comitês ainda não dispõem do poder devido e necessário para decidir, pois dependem consideravelmente do INEMA para a execução do principal instrumento de gestão das águas: o plano de recursos hídricos. Os órgãos federais e estaduais deveriam empoderar esses comitês através de suporte financeiro e institucional. Esse papel poderia ser desempenhado pela ANA. No entanto, esta agência, esvaziada enquanto reguladora, atua apenas como agência de água dos rios de domínio federal. A atuação da ANA com os comitês de bacia fica restrita às relações com o INEMA, reforçando o caráter centralizador de sua ação. Assim, um dos pilares para a governança, que é a descentralização, não se efetiva, o que dificulta a ação sociedade civil.

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 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 do governo (Silva, 2013). Ainda mais fortemente se a parcela da sociedade que deseja participar não parece ter força política para preencher os espaços e envolver-se nas decisões. Ao que parece, a Bahia é um dos casos que ainda resistem à adoção de práticas de descentralização na gestão das águas (Morais, Fadul, & Cerqueira, 2018).

É possível perceber, também, que não basta criar espaços participativos (AgrawaL & Ribot, 2000; Abers & Jorge, 2005), neste caso dos comitês de bacia, mas sim condições necessárias para que a descentralização aconteça, percepção confirmada, também, por Arretche (1996) e Abrúcio (2002). Até mesmo as transferências de competências e responsabilidades (Arreteche, 1996, Guimarães, 2002; Pereira & Johnsson, 2005) são esvaziadas pela incapacidade gerencial (financeira, técnica e administrativa) desses espaços (Arretche, 1996, Agrawal & Ribot, 2000; Abers & Jorge, 2005; Pereira & Johnsson, 2005) e pela dependência ao INEMA. A outorga, tão importante na gestão e no balanço hídrico de uso das águas (Jacobi, 2010) 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 (Jacobi, 2010) e restaurar a função primordial do Estado de guardião do bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política de recursos hídricos no Brasil pressupõe a utilização de uma racionalidade técnica e científica, que vem sendo alcançada, ao longo dos últimos anos, em estudos como este e em outras publicações que vêm se ampliando e se constituindo em um acervo temático importante. Requer, também, avaliações e monitoramentos constantes sobre o que vem ocorrendo, na prática, na gestão das águas, no sentido de compreender como o modelo de governança, definido pela Lei das Águas, juntamente com seus principais pilares -- descentralização, participação e cobrança pelo uso da água --, avançaram, efetivamente, no âmbito federal e estadual, e como estão refletidos na preservação e disponibilidade hídrica das bacias.

O que tem sido observado é que, embora a política nacional incorpore inovações tais como a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a água como um bem público, a criação de um parlamento das águas com os comitês de bacia e o envolvimento da sociedade civil nas decisões desses comitês, efetivamente apenas o disposto na lei não tem sido suficiente para que esse modelo se efetive.

Um dos resultados deste estudo é, então, a sinalização de que o arcabouço legal e institucional tem se revelado apenas como uma etapa garantista, ao impor ao Estado a partilha do poder na gestão das águas, mas a descentralização efetiva dessa gestão esbarra em condições políticas, econômicas, técnicas e culturais. Um exemplo é a elaboração de um dos principais instrumentos de gestão do modelo brasileiro, que é o plano de bacia,

dispositivo que envolve capacidade técnica e financeira que os comitês de bacia não possuem. Isso reforça e mantém os comitês na dependência do Estado.

Foi o que este estudo observou na gestão das águas na Bahia. Ao revisitar o conceito de descentralização na discussão da governança das águas nos comitês de bacia desse Estado, essa dependência é evidenciada.

Se por um lado essa dependência pode ser entendida pela ausência de conhecimentos técnicos, entre outros requisitos, de boa parte dos membros dos comitês, além da falta de recursos financeiros, que subentende a existência de um plano de bacia para serem arrecadados, por outro lado é notória a dificuldade do governo estadual em descentralizar. O governo do Estado, que é detentor legal do direito de criação dos comitês, não promove as condições necessárias para que os comitês adquiram a plena autonomia. Desse modo, se mantém como o protagonista na política estadual de recursos hídricos, através do INEMA, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle e limitando a atuação dos atores sociais nos comitês. A análise de resultados reforça esse entendimento.

Este estudo fez uma reflexão de como um dos pilares da governança das águas, a descentralização, encontra-se bastante incipiente no Estado da Bahia, considerando que o Estado ainda mantém o controle político, técnico e financeiro sobre a gestão das águas na região através do seu braço institucional, o INEMA. Aponta que, mesmo com a criação dos comitês de bacia, a implementação dos instrumentos de gestão da Lei das Águas ainda não acontece, na sua plenitude, e que o processo contém vícios e pode tornar-se inócuo.

Enfim, vale lembrar que a descentralização não é discricionária. Descentralização é um processo histórico, econômico, cultural e político. Não ocorrerá apenas pela definição legal expressa em uma política pública, mas requer um projeto político instituído e, sem dúvida, pressão da sociedade.

Uma das limitações deste estudo é ter analisado os comitês a partir das atas de reunião, coletando informações apenas no INEMA. Entrevistar os participantes dos comitês e participar de reuniões e do processo de elaboração de planos de bacia seria outra estratégia de coleta de informações para entender a visão dos membros da sociedade civil que compõem os comitês.

Como continuidade dos estudos sobre descentralização, participação social e cobrança do uso da água nos comitês de bacia, seria interessante analisar esse fenômeno na perspectiva da teoria institucional, da transparência e accountability, além de envolver aspectos culturais, políticos e sociais que expliquem a dificuldade da sociedade civil em participar da governança das águas no país. Estudos comparativos entre regiões do Brasil também poderiam auxiliar no entendimento do estágio atual da realidade baiana.

REFERÊNCIAS

Abers, R. & Jorge K. D. (2005). Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, 3, 1-26. Recuperado de ht-

tps://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-753X&lng=en&nrm=iso. doi:10.1590/S1414-753X2005000200006.

Abrucio, F. L. (2002). 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.

Agrawal, A. & Ribot, J. (2000). *Analyzing decentralization: A frame work with South Asian and East African environmental cases.* World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series.

Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31) p. 44-66. doi:10.17666/31903-4/2016.

Bahia. Lei nº 11.612 de 08 de outubro de 2009. *Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 10 jun. 2008. Recuperado de: http://www.sema.ba.gov.br.

Bardin, L. (2010) *Análise de conteúdo* (4ª ed.). Lisboa: Edições 70.

Bobbio, N., Matteucci, N, & Pasquino, G. (1987) *Dicionário de Política.* Brasília: Universidade de Brasília: Linha Gráfica.

Brasil. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. *Política Nacional de Recursos Hídricos.* Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9433.htm.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004.

Brose, M. (2002). Descentralização e good government: Como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público*, Brasília, (3), 94-138. doi:10.21874/rsp.v43i1.1869.

Cerqueira, L.S. (2017). *Governança das águas na Bahia: Uma análise da política estadual de recursos hídricos à luz da descentralização, da participação social e da cobrança.* (Tese de Doutorado, Universidade Salvador) Recuperado de https://biblioteca.unifacs.br/browse?type=type&order=ASC&rpp=20&value=Tese

Fadul, E. M. C., Vitoria, F. T., & Cerqueira, L. S. (2015). A agência nacional de águas e a regulação dos recursos hídricos. In: Gustavo Pessoti Casseb; Rodolfo Pamplona Filho (Org.). *A questão Urbana*. 1ed. Salvador: SEI, 1-163.

Fadul, Élvia, Silva, L. P., & Cerqueira, L. S. (2011) Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos de por comitês de bacias hidrográficas. In: *XXXV Encontro da ANPAD*, 2011, Rio de Janeiro.

Gil, Antônio Carlos. (2002). *Métodos e técnicas de pesquisa social.* São Paulo: Atlas.

Gleick, P. H. (2000) *The world's water. 2000-2001*. Report on Freshwater Resources. Island Press, 315.

Guimarães, M. do C. L. (2014). O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Organizações & Sociedade*, 9(23), 2014. doi:10.1590/s1984-92302002000100003.

GWP - Global water partnership (2003). *Effective Water Governance: Learning from the Dialogues.* GWP Secretariat. Stockholm, Sweden.

Hall, A. (2002). Una gobernabilidad eficaz para el agua: Documento base para el hidrográficas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro, Brasil.

High-Level Panel on Water (2018). *Making every drop count: an Agenda for Water Action:* High-Level Panel on Water outcome document. High-Level Panel on Water, United Nations Division for Sustainable Development (UN DESA), New York, NY, USA. Recuperado de: https://reliefweb.int/report/world/making-every-drop-count-agenda-water-action-high-level-panel-water-outcome-document-14.

Jacobi, P. R. (2008) Governança da água e aprendizagem social no Brasil. *Sociedad Hoy*, Universidad de Concepción, Chile, 15, 25-44.

Jacobi, P. R. (2010). Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. *Revista Internacional INTERthesis*, 7 (1), p. 69-95. doi:10.5007/1807-1384.2010v7n1p69.

Machado, C. J. S. (2003). Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios. *Ambiente & Sociedade*, 6(2), 121-136. doi:10.1590/S1414-753X2003000300008.

Matos, J. S. & Pereira, J. S. (2012). A política de recursos hídricos no Estado da Bahia. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 1(1), 149-159.

Minayo, M. C. S. (2001) Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: Minayo, M.. C. S (Org.). *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, p.9-29.

Morais, J. L. M., Fadul, E. & Cerqueira, L. S. (2018) 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*, 24(1), 238-264. doi:10.1590/1413-2311.187.67528.

Moreira, M. M. M. A. (2006). A política nacional de recursos hídricos: avanços recentes e novos desafios. In N. Felicidade, R. C. Martins, & A. A. Leme (Eds.), *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania* (pp. 70-76). São Carlos, SP: Rima.

Nunes, E., Fadul, E & Cerqueira, L. S. (2019). Descentralização na Gestão das Águas: Um Processo Ainda em Construção? *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-17.

Pereira, D. S. P. & Formiga-Johnsson, R. M. (2005). Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. *Revista de Gestão da Água na América Latina,* 2(1). Santiago: GWP/South America.

Pereira, M. do C. (2008) *Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu: Análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos.* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília).

Ribeiro, C. A. O. (2006). *Participação Social e a Gestão de Recursos Hídricos na Bahia: Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru.* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia).

Rogers P.P., Llamas M.R. & Cortina, L.M. (2006) *Water crisis: Myth or reality?* CRC Press, New York.

Santos, M. E. P. (2002). As Águas como Direito e como Commodity - Uma Contradição em Termos? *RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, Bahia, 4(6), 60-70.

Santos, M.E.P., Sampaio, R.M, & Rossi R.A. (2006). *Análise Comparativa do Significado da Participação nos Comitês das Bacias dos Rios Paraguaçu e São Francisco*. Núcleo Águas/NEPOL-CIAGS/EA-UFBA. III Encontro da ANPPAS, Brasília.

Silva, D. D.; Pruski, F. F. (Ed.). (2000) *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.

Somlyody, L; Varis, O. (2006) Freshwater under pressure. *International Review for Environmental Strategies*, 6(2), 181-204.

Trindade, L. L & Scheibe, L. F. (2019). Gestão das águas: Causas das limitações na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros.*Ambiente & Sociedade* 22. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-753X&lng=en&nrm=iso. doi:10.1590/S1414-753X2012000200001.

Tundisi, J. G. S. (2013). Governança da água. *Rev. UFMG,* Belo Horizonte, 20(2), 236-253.

Unesco. *Water for a Sustainable Word*. Paris, 2015.