A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Carolina Silva Ribeiro[1]

minacarol@gmail.com

Programa de Pós Graduação em Economia (PPGE) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil

[1] Doutoranda em Economia pelo Programa de Pós Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Mestre em Economia e Graduada em Ciências Econômicas pela UFBA.

RESUMO

A água é um bem estratégico para a sobrevivência da humanidade. As pressões decorrentes do crescimento populacional, do aumento da produção de alimentos, do crescimento econômico e do desenvolvimento de fontes de energia dependentes de água, impulsionaram o consumo de água. Dessa forma, a crescente demanda por água e as limitadas possibilidades de incrementar sua oferta impõem práticas de gestão que promovam a eficiência do uso da água na distribuição, no consumo, no processo produtivo e incentivem a racionalização do seu uso, a fim de mitigar conflitos e preservar o recurso. Assim, o desafio para a gestão dos recursos hídricos está em encontrar um equilíbrio entre a utilização do recurso, diante da crescente pressão sobre a água e a proteção e conservação para as futuras gerações. Logo, como a água é um tema em que todos são parte interessada, então a participação real só ocorre quando os interessados são parte no processo de tomada de decisão. Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo analisar a gestão de recursos hídricos no Estado da Bahia, Brasil, com o advento da "Lei das Águas" (Lei Federal nº 9.433/97), buscando entender o que significou a inserção dessa Lei e as mudanças institucionais para o setor. Isto é, analisar o novo desenho de gestão através do modelo descentralizado e participativo proposto pela Lei e sua efetividade no Estado. Para tanto, o estudo se dará a partir da perspectiva de análise da Nova Economia Institucional (NEI). Conclui-se que houve mudança institucional a partir da perspectiva da NEI. Entretanto, na prática, no Estado da Bahia, as garantias de maior participação popular, previstas pela Lei das Águas, e a maior autonomia para os Comitês de Bacia de modo a implementar uma gestão das águas mais democrática ainda precisam ser ampliadas.

ABSTRACT

Water is a strategic asset for the survival of mankind. Pressures from population growth, increased food production, economic growth and the development of water-dependent energy sources have boosted water consumption. Thus, the increasing demand for water and the limited possibilities of increasing its supply imply management practices that promote the efficiency of water use in distribution, consumption, and the productive process and encourage the rationalization of its use in order to mitigate conflicts and preserve the resource. Thus, the challenge for water resources management is to find a balance between resource use, given the increasing pressure on water and protection and conservation for future generations. Therefore, since water is a theme in which everyone is an interested party, then real participation only occurs when stakeholders are part of the decision-making process. In this context, the objective of this work is to analyze water resources management in the State of Bahia, Brazil, with the advent of the "Water Law" (Federal Law No. 9.433 / 97), seeking to understand what the insertion of this Law and the Institutional changes for the sector. That is, to analyze the new management design through the decentralized and participatory model proposed by the Law and its effectiveness in the State. To do so, the study will take place from the perspective of analysis of the New Institutional Economy (NEI). We conclude that there was institutional change from the perspective of the NIS. However, in practice, in the State of Bahia, the guarantees of greater popular participation, provided for by the Law of Waters,

and the greater autonomy for basin committees in order to implement a more democratic water management still need to be expanded.

Palavras-chave: Gestão de recursos hídricos; Nova Economia Institucional; Comitês de Bacia

Keywords: Management of water resources; New Institutional Economy; Basin Committees

1. INTRODUÇÃO

A água é um bem estratégico para a sobrevivência da humanidade. As pressões decorrentes do crescimento populacional, do aumento da produção de alimentos, do crescimento econômico e do desenvolvimento de fontes de energia dependentes de água, impulsionaram o consumo de água. Dessa forma, a crescente demanda por água e as limitadas possibilidades de incrementar sua oferta impõem práticas de gestão que promovam a eficiência do uso da água na distribuição, no consumo, no processo produtivo e incentivem a racionalização do seu uso, a fim de mitigar conflitos e preservar o recurso.

Assim, o desafio para a gestão dos recursos hídricos está em encontrar um equilíbrio entre a utilização do recurso, diante da crescente pressão sobre a água e a proteção e conservação para as futuras gerações. Logo, como a água é um tema em que todos são parte interessada, então a participação real só ocorre quando os interessados são parte no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, em 1997, as regras do jogo mudam para enfrentar a demanda crescente de água, para fazer face ao crescimento urbano, industrial e agrícola, aos potenciais conflitos gerados pelo binômio disponibilidade-demanda e ao preocupante avanço da degradação ambiental dos rios e lagos. O advento da Lei Federal nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997 ou da "Lei das Águas" como ficou comumente chamada se torna um marco da evolução do ambiente institucional da gestão de recursos hídricos no país e, por sua vez, nos Estados brasileiros.

A Nova Economia Institucional (NEI) fornece as bases necessárias para a análise da mudança institucional ocorrida no setor hídrico baiano e é no arcabouço teórico desta escola do pensamento econômico que o presente estudo se baseará, especialmente nas ideias de Douglas North. Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo analisar a gestão de recursos hídricos no Estado da Bahia -

Brasil com o advento da Lei das Águas, buscando entender o que significou a inserção dessa Lei e as mudanças institucionais para o setor. Isto é, analisar o novo desenho de gestão através do modelo descentralizado e participativo proposto pela Lei e sua efetividade no Estado. Ressalta-se que o presente trabalho é fruto de uma investigação já concluída, trazendo uma reflexão sobre as mudanças institucionais na gestão de recursos hídricos e a atuação dos Comitês de Bacia na Bahia.

2. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A Nova Economia Institucional tem suas origens no velho institucionalismo, sobretudo americano com Veblen (1965) e Galbraith. As mudanças intelectuais que transformaram as intuições iniciais da NEI em um útil aparelho analítico surgiram, principalmente, das contribuições de Ronald Coase (1937; 1960/1988), North e Davis (1970), North e Tomás (1973), e Williamson (1975).

Ao contrário do pensamento do velho institucionalismo, a NEI não abandona a teoria econômica neoclássica, mantendo pressupostos como as suposições ortodoxas de escassez e competição. Entretanto, os novos institucionalistas, diferentemente dos pressupostos neoclássicos padrões, assumem que os indivíduos têm informações incompletas e capacidade mental limitada e, por isso enfrentam incertezas sobre eventos e resultados imprevistos e incorrem em custos de transação para adquirir informações.

Assim, para reduzir os riscos e os custos de transação, os seres humanos criam instituições, escrevem e reforçam constituições, leis, contratos e regulamentações – as chamadas instituições formais – e estruturam normas de conduta, crenças e hábitos de pensamento e comportamento – ou instituições informais (MÉNARD; SHIRLEY, 2008). Logo, a linha de argumentação da NEI vai no sentido da defesa do papel que as instituições exercem no processo de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a NEI considera que as escolhas devem estar inseridas nas instituições (MÉNARD; SHIRLEY, 2008). A NEI se propõem a incluir as instituições no centro do modelo analítico.

Segundo North (1990; 1991; 1992), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interseção humana. Em

consequência disso, elas estruturam incentivos na troca humana, seja política, social ou econômica. Conforme o autor, ao longo da história, as instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza da troca. Nesse sentindo, conforme North (1994), se as instituições são as regras do jogo, os jogadores são as organizações. Estas são criações do conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional; a direção de sua evolução corresponde à estrutura de incentivos incorporada ao arcabouço institucional (NORTH, 1992).

Assim, as regras impostas pelo quadro institucional (juntamente com outras regras) definem o tipo de oportunidade e, portanto, os tipos de organizações que irão existir. As organizações incluem órgãos políticos, órgãos econômicos e órgãos educacionais (NORTH, 1990). Segundo o autor, as instituições são diferentes das organizações, na medida em que as organizações são criadas por grupos de pessoas para fins específicos, que podem ser elas mesmas agentes de mudança institucional.

E, conforme North (1994), as fontes de mudança geralmente são uma mistura de mudança externa e aprendizagem interna que desencadeia as escolhas que levam à mudança institucional. O autor ressalta que o processo de mudança é gradativo (NORTH, 1992). Tal afirmação pode ser associada ao processo gradativo de mudança na gestão dos recursos hídricos brasileira.

De acordo com North (1990), a mudança institucional ocorre quando os empresários econômicos ou políticos que têm a força de negociação para mudar as instituições percebem que elas poderiam fazer melhor, alterando o quadro institucional existente em alguma margem. Mas, suas percepções dependem crucialmente da informação que os empreendedores recebem e de como processam essa informação. Suas informações são muitas vezes incompletas, seus modelos imperfeitos e suas reformas limitadas pelo conjunto existente de instituições.

Mudanças nas regras formais podem surgir, por exemplo, como resultado de mudanças legislativas, tais como a aprovação de um novo estatuto, mudanças judiciais decorrentes de decisões judiciais que alteram o direito comum, de mudanças de regras regulamentadas por agências reguladoras e de mudanças de regras constitucionais que alteram as regras segundo as quais são feitas outras regras (NORTH, 1994). Um exemplo dessas mudanças nas regras formais foi o advento da “Lei das Águas”, objeto de análise do presente estudo. Já as mudanças nas regras informais têm as mesmas origens das mudanças nas regras formais, mas ocorrem gradualmente e, às vezes, subconsciente-

mente à medida que os indivíduos evoluem para padrões alternativos de comportamento consistentes com o seu (NORTH, 1994).

Assim, North (1990) afirma que o processo de mudança é em grande parte incremental. A mudança é o resultado de alterações na percepção de empreendedores políticos e econômicos do melhor quadro institucional. Portanto, a mudança institucional ocorrerá nas margens consideradas mais flexíveis no contexto do poder de barganha das partes interessadas. Assim, a mudança incremental pode vir de uma mudança nas regras através da lei ou outra mudança legal (NORTH, 1994). North (1990) acredita que as instituições fornecem um mecanismo para mudanças incrementais, porque oferecem oportunidades para novos negócios e compromissos.

Por fim, ao tratar de mudanças revolucionárias, North (1994) coloca que a falta de instituições mediadoras que permitem que as partes em conflito cheguem a um acordo resulta nas mudanças revolucionárias. Para o autor, a chave para a existência de tais instituições mediadoras políticas (e econômicas) não são apenas regras e organizações formais, mas também regras informais que podem fomentar o diálogo entre as partes conflitantes (NORTH, 1994). No entanto, o autor ressalta que a mudança revolucionária nunca é tão revolucionária, pois as regras formais podem mudar durante a noite, mas as regras informais não.

Diante disso, destaca-se que é de suma importância a presença das instituições mediadoras, sejam elas políticas ou econômicas. Associando-se à questão da participação dos Comitês de Bacia no processo de tomada de decisão na gestão dos recursos hídricos, tais instituições são fundamentais para garantir que as partes envolvidas sejam ouvidas, além de mediar conflitos existentes ao longo do processo e ainda garantir que o que fora acordado seja mantido. No âmbito brasileiro, poder-se-ia citar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), criado pela Lei das Águas, como um exemplo de instituição mediadora que tem como uma de suas atribuições arbitrar conflitos relacionados ao uso da água.

3. A LEI DAS ÁGUAS E A MUDANÇA INSTITUCIONAL NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

O modelo atual de gestão de recursos hídricos brasileiro é fruto de um processo que se iniciou nos anos 70 e 80, em um momento no qual a gestão era baseada no comando e controle que esgotou-se ao longo do tempo. Pois, chegou-se a uma situação na qual não era mais possível desconsiderar os impactos socioambientais nem excluir os diferentes atores do processo de tomada de decisão. Conflitos hídricos pela disputa do recurso tornaram-se presentes em diferentes localidades e passou-se a se questionar a maneira como vinham sendo geridos os usos da água, a localização dos centros decisórios, o foco das políticas de águas e a unidade de referência a ser adotada pela mesma, os atores considerados e incluídos neste processo (CAMPOS; FRACALANZA, 2010). Segundo as autoras, no caso brasileiro, diversas foram as experiências que serviram de parâmetro para este debate, destacando-se dentre elas a experiência francesa dos Comitês e Agências de Bacia.

Então, foi delineada uma nova proposta que, de um lado preocupava-se com as condições de disponibilidade e qualidade da água e com as condições dos ecossistemas, a partir do paradigma da sustentabilidade, e, de outro lado, baseava-se em determinados princípios e instrumentos que possibilitariam um novo modelo de governabilidade (CAMPOS; FRACALANZA, 2010). Assim, as diretrizes desta nova proposta estabelecem, em linhas gerais, que os problemas relacionados à água devem ser resolvidos, em sua maioria, mediante um processo de negociação envolvendo diferentes níveis de governo e atores sociais (CAMPOS; FRACALANZA, 2010).

Nesse sentido, segundo Domingues (2015), a evolução do ambiente institucional brasileiro referente à gestão de recursos hídricos passou por diversos modelos, “desde um modelo autoritário, burocrático, voltado à intervenção do Estado, por meio da construção de açudes, passando pelo Código de Águas de 1934, até chegar a um sistema descentralizado e participativo, com a aprovação da Lei das Águas de 1997” (DOMINGUES, p. 8, 2015).

Logo, com o advento da Lei das Águas o Brasil passa de um modelo burocrático para um modelo descentralizado e participativo. O modelo atual tem como características a bacia hidrográfica como unidade de referência para a gestão e o planejamento; a adoção de novos processos de tomada de

decisão, mediante discussão e deliberação multilateral e descentralizada, entre sociedade e Estado; e, a descentralização do gerenciamento que passa a ser realizado de forma compartilhada pelo Estado e pela sociedade em espaços criados para esta finalidade – os conselhos, comitês ou agências de bacia hidrográfica (CAMPOS; FRACALANZA, 2010 apud LANNA, 1999; YASSUDA, 1989).

Assim, para implementação do novo modelo a Lei Federal nº 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) com o objetivo de assegurar à atual e às futuras gerações a disponibilidade de água necessária, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos; e, cria o SINGREH.

Segundo a Lei das Águas, para alcançar os objetivos da PNRH, foram instituídos cinco instrumentos[2] de gestão: o Plano de Recursos Hídricos, a Outorga de direito de uso da água, o Enquadramento dos corpos d'água, o Sistema de informações e a Cobrança pelo uso da água. Quanto ao SINGREH suas atribuições são: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar conflitos relacionados ao uso da água; implementar a PNRH; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e, promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Do exposto, segundo North (1990; 1993) é a interação entre instituições e organizações que levam à evolução institucional de uma economia e as estruturas e crenças são transformadas pelas regras formais, bem como pelas informais. Nesse sentido, analogamente, ao processo de mudança institucional da gestão dos recursos hídricos no Brasil, as instituições formais seriam as leis que regulamentam o gerenciamento de recursos hídricos (Lei Federal nº 9.433/97, bem como as leis estaduais) e as informais, as convenções e códigos de ética.

Já as organizações, conforme destacou Scare (2003) e Scare; Zylberzstajn (2007), seriam representadas por grupos de interesse como o governo federal, o governo estadual e a sociedade civil que participam da gestão descentralizada de recursos hídricos. Ressalta-se também que a forma como essas organizações se estruturam, se relacionam e interagem influencia as instituições (SCARE; ZYLBERZSTAJN, 2007). E, nesse caso, de acordo com North (1990; 1994) como as instituições fornecem um mecanismo para mudanças incrementais que advêm de uma mudança nas regras atra-

[2] Para detalhamento dos objetivos de cada instrumento consultar a Lei Federal brasileira nº 9.433, de janeiro de 1997.

vés de Lei ou mudança legal, a mudança incremental no presente estudo seria dada pelo advento da Lei das Águas.

4. METODOLOGIA

A partir de Severino (2007), infere-se que a metodologia utilizada neste trabalho, quanto aos objetivos é de caráter exploratório e, quanto à natureza das fontes utilizadas, classifica-se como revisão bibliográfica. Assim, o presente estudo baseou-se na análise de documentos elaborados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado da Bahia, disponiblizados pelo órgão ambiental do Estado – o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), referentes às ações e à atuação dos Comitês.

Foram estudadas Convocatórias, Atas de Reunião e Deliberações dos Comitês para investigar a efetividade da participação destes no modelo de gestão descentralizado e participativo proposto pela Lei das Águas, buscando entender o que significou a inserção dessa Lei e as mudanças institucionais para o setor, a partir das ideias da NEI.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para compreender as mudanças institucionais na gestão de recursos hídricos do Estado da Bahia com o advento da Lei Federal nº 9.433/97, faz-se necessário analisar alguns aspectos da sua evolução no Estado. A legislação de recursos hídricos da Bahia é anterior à Lei Federal. É através da Lei Estadual n° 6.855/95 que se dispõe sobre a política, o gerenciamento e o plano estadual de recursos hídricos. Em alguns aspectos, a lei estadual baiana, antecipou-se à legislação federal harmonizando-se com ela (BORGES, 1998).

No entanto, entre estas legislações há uma discrepância quanto ao papel dos CBHs. Enquanto a legislação estadual previa a figura do Comitê como uma forma de organização de usuários, a ser incentivada pelo órgão gestor e destinado a discutir e propor sugestões do interesse das suas respectivas bacias, a legislação federal define o órgão de forma mais ampla atribuindo-lhe competências mais abrangentes como arbitrar conflitos, aprovar e acompanhar a execução do plano de bacia, es-

tabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água, dentre outros. Ou seja, a legislação federal conferiu maior poder de decisão aos Comitês na sua participação na gestão dos recursos hídricos.

Após o advento da Lei Federal nº 9.433/97, o Decreto Estadual nº 6.295/97 buscou compatibilizar a legislação estadual com a Lei das Águas, tratando sobre a necessidade de integração e cooperação entre as entidades das esferas federal e estadual, nos termos da referida Lei Federal (BORGES, 1998). Entretanto, são nas Leis Estaduais nº 10.432/06 e nº 11.612/2009 que se observa maior consonância com o disposto na Lei das Águas, especificamente ao adotarem como princípio da Política Estadual que o gerenciamento do uso das águas deve ser descentralizado, com participação do Poder Público, dos usuários e de organizações da sociedade civil; bem como, ao legitimarem a participação dos Comitês de Bacia no processo de tomada de decisão.

Ressalta-se que a Lei Estadual nº 11.612/2009 traz uma preocupação maior com a gestão do uso da água. A Lei em questão possui a configuração atual dos instrumentos[3] presentes na Política, a saber: o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), os Planos de Bacias Hidrográficas, o enquadramento dos corpos de água, a outorga de direito de uso, cobrança pelo uso de recursos hídricos, o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA), o monitoramento das águas, a fiscalização e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). No que tange ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SEGREH), este é composto pelos seguintes órgãos: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH), Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), Comitês de Bacia Hidrográfica; Agências de Bacia Hidrográfica, órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardem relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia e Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (CERB).

Tratando-se especificamente dos CBHs e de seu papel na gestão de recursos hídricos do Estado, de acordo com a Lei Estadual nº 11.612/2009 (alterada pela Lei Estadual n°12.377/2011), tem-se que estes são órgãos colegiados de caráter consultivo, normativo e deliberativo, vinculados ao CONERH, com área de atuação na unidade de gestão hidrográfica, conforme definido no ato de sua criação. As competências dos CBHs no âmbito estadual na gestão escentralizada assemelham-se às

[3] Para detalhamento acerca dos instrumentos ver Lei Estadual baiana nº 11.612/2009.

previstas na Lei das Águas e são as seguintes: promover a participação de seus integrantes – Poder Público, usuários e organizações civis – na gestão integrada dos recursos hídricos; establecer procedimentos para elaboração do Plano de Bacia e acompanhar sua elaboração e implementação; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos hídricos; propor ao CONERH (a) a criação de Agência de Bacia, (b) os valores para a cobrança pelo uso de recursos hídricos e establecer seus mecanismos, (c) as vazões das acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, (d) as prioridades e os criterios específicos de outorga, (v) as reduções das vazões outorgadas, (e) o enquadramento dos corpos d'água segundo seus usos preponderantes; e, deliberar sobre questões que lhe tenham sido encaminhadas pela Agência de Bacia (BAHIA, 2016).

Nesse sentido, através da referida Lei, observa-se a magnitude e a abrangência da atuação dos Comitês no proceso de tomada de decisão na gestão de recursos hídricos do Estado. Quanto à sua composição, os CBHs terão representantes do órgão gestor e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos (o INEMA); dos órgãos e entidades de gestão hidrográfica; dos usuários de recursos hídricos; dos municípios situados na área de abrangência da unidade de gestão hidrográfica; e das organizações civis de recursos hídricos com atuação comprovada na unidade de gestão hidrográfica. Quanto à sua organização e criação, segundo a Lei Estadual nº 11.612/09 cabe ao INEMA fomentar a organização e a criação dos CBHs, bem como garantir seu funcionamento. Ressalta-se que de acordo com a Resolução CONERH n° 55/2009 o plenário – órgão deliberativo e consultivo do CBH disposto conforme regimento do respectivo CBH – reunir-se-á, ordinariamente, quatro vezes por ano e extraordinariamente, quando convocado pelo seu Presidente. Abaixo é apresentado um quadro com as plenárias ordinárias realizadas em 2016 pelos CBHs.

Nesse sentido, como o princípio da participação popular na proteção do meio ambiente e na gestão das águas é determinado pela PNRH, o cumprimento pelo INEMA da realização do número anual de plenárias ordinárias previstas na Resolução CONERH n° 55/2009 é uma garantia da participação popular e da autonomia dos CBHs de modo a implementar uma gestão mais democrática das águas. No entanto, observa-se no Quadro 1 que vários CBHs realizaram menos de quatro plenárias. Devendo-se empreender esforços para que sejam realizadas todas as plenárias exigidas nos anos seguintes, a fim de garantir a participação popular na gestão das águas.

Quadro 1 - Realização de plenárias dos Comitês de Bacia Hidrográfica da Bahia - 2016

Comitês	Plenárias ordinárias realizadas em 2016			Processo de renovação dos membros do CBH em 2016
	Convocatória	Mês de realização da Plenária	Total de plenárias ordinárias	
CBH Contas	Sim	03/16; 11/16	2	Sim;
CBH Corrente Riachos do Ramalho e Brejo Velho	Sim	07/12	1	Sim
CBH Frades, Buranhém e Santo Antônio	Sim	09/16	1	Sim
CBH Grande	Sim	10/16; 12/16	2	Sim
CBH Itapicuru	Sim	04/16; 06/16; 07/16; 09/16; 11/16	5	-
CBH Leste	Sim	10/16	1	Sim
CBH Paraguaçu	Sim	03/16; 05/16; 07/16; 09/16	4	Sim
CBH Paramirim e Santo Onofre	Sim	04/16; 08/16;	2	Sim
CBH Peruípe, Itanhém e Jucuruçu	Sim	09/16; 10/16; 11/16; 12/16	4	Sim
CBH Recôncavo Norte e Inhambupe	Sim	04/16; 05/16; 06/16; 09/16; 10/16; 12/16	6	Sim
CBH Recôncavo Sul	Sim	04/16; 06/16; 08/16; 10/16	4	Sim
CBH Salitre	Sim	09/16	1	Sim
CBH Sobradinho	Sim	08/16; 11/16	2	Sim
CBH Verde Grande	-	-	-	-
CBH Verde-Jacaré	Sim	03/16; 06/16; 09/16;	3	-

Fonte: Elaboração própria com dados do INEMA, 2016.

Ressalta-se que, em 2011, o Ministério Público do Estado da Bahia recomendou à SEMA e ao INEMA a observância do princípio da participação popular na proteção do meio ambiente e gestão das águas previsto na Lei das Águas, levando em consideração que só foi realizada apenas uma plenária dos comitês, quando o mínimo exigido pela Resolução CONERH n° 55/2009 seriam quatro

(BAHIA, 2011). Também, conforme a referida Resolução, como parte do processo de mobilização social nos Comitês, tem-se que os mandatos eletivos terão a duração de dois anos, permitida sua reeleição. Quanto a esse aspecto, tem-se que no ano de 2016 houve renovação eleitoral dos membros de doze CBHs.

No que diz respeito à efetividade da participação dos CBHs na gestão de recursos hídricos descentralizada, a Associação dos Servidores do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia (ASCRA) elaborou a Carta das Águas com o objetivo de discutir a participação social na gestão das águas na Bahia. A Ascra (2016) destaca a importância da gestão participativa das águas como uma conquista histórica, uma vez que as políticas anteriores eram impositivas e a gestão era mais voltada às ações de infraestrutura. Assim, segundo a Ascra as políticas nacional e estadual de recursos hídricos inseriram elementos de controle social na gestão das águas tornando-a integrada, participativa e descentralizada (ASCRA, 2016).

A Ascra também destaca a diretriz da Política Estadual de Recursos Hídricos que trata do estímulo e o fomento à mobilização, participação e controle social para a gestão das águas, com atenção especial à participação dos povos e comunidades tradicionais e dos segmentos sociais vulneráveis. Segundo o autor, a participação mais evidente se materializa através dos CBHs. Sobre este aspecto Santos e Saito (2006) fazem uma crítica a respeito da efetividade dessa participação dos CBHs na gestão descentralizada. Os autores ressaltam a hipótese da participação social, mencionada na referida Política, como sendo um mito para amenizar conflitos e legitimar os processos decisórios de grupos hegemônicos, a partir das práticas de gestão dos recursos hídricos no Brasil. Segundo os autores, a mitificação de processos participativos distorce e obscurece a sustentabilidade ambiental e social e essa mitificação é favorecida pela existência de fortes desigualdades sociais que influenciam a forma de participação dos diversos segmentos da sociedade (SANTOS; SAITO, 2006).

A Ascra destaca uma questão concreta, frisando que como o INEMA tem a prerrogativa de apoiar e realizar o custeio da sociedade civil nos CBHs, mudanças no processo de custeio por parte do órgão atingiu fortemente o processo participativo dos Comitês, impedindo a presença de muitos representantes da sociedade civil nas Plenárias (ASCRA, 2016). Segundo o autor, isto leva a

assimetrias na tomada de decisão, principalmente num momento em que estão sendo discutidos os Planos de Bacia Hidrográfica, o Enquadramento dos Corpos de Água e a Cobrança pelo Uso da Água.

Ainda na perspectiva da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos na Bahia, Almeida (2014) analisa como tem ocorrido a gestão territorial da bacia hidrográfica na Bahia a partir da criação do CBH-Recôncavo Norte e Inhambupe. A autora conclui que é possível perceber, a relação intrínseca entre descentralização e centralização; que mesmo tendo existido um período de descentralização que marca a inserção do CBH como agente de gestão de recursos hídricos a partir de uma estrutura tripartite (poder público, usuários e sociedade civil) não significa necessariamente que existe maior nível de participação nas decisões e que, muitas vezes, os CBHs existem no sentido de legitimar algo que já está pré-estabelecido pelas agências reguladoras e pelo poder público na figura do Estado (ALMEIDA, 2014).

Assim, dentre os entraves que dificultam a participação social e que precisam ser superados a fim de se avançar na gestão dos recursos hídricos no Estado da Bahia, destacam-se: (i) o desenvolvimento de uma avaliação da participação social e da governança, com base em indicadores; (ii) priorizar a resolução dos conflitos de água existentes no Estado da Bahia em todos os espaços, instâncias e colegiados ambientais, com participação popular e do CBH; e, (iii) criar mecanismos para a interlocução entre as decisões dos Comitês e os instrumentos de gestão de recursos hídricos e de meio ambiente, buscando efetivá-las.

6. CONCLUSÕES

O advento da Lei das Águas é um marco do novo ambiente institucional na gestão de recursos hídricos no país e, por sua vez, no Estado da Bahia. O caráter descentralizador da Lei se dá principalmente por estabelecer alguns princípios que demonstram a nova abordagem da bacia hidrográfica, como unidade de planejamento e a perspectiva da gestão descentralizada com a inserção de novos agentes. Assim, privilegia a participação social, de forma descentralizada, como prática de gestão dos recursos hídricos e resolução de conflitos. Nesse sentido, o CBH, o “parlamento das águas”

passa a ocupar um lugar de destaque, com seu caráter consultivo, normativo e deliberativo, sendo portador da efetividade da participação social.

Ressalta-se que, o teor da mudança institucional pautada na descentralização da gestão de recursos hídricos no Estado da Bahia ocorre principalmente a partir do teor institucional formal – com a implantação da Lei das Águas, conforme enfatizou North (1990) – com a inserção de novos atores, formando a tríade: poder público, sociedade civil e usuários. O que, segundo Almeida (2014), ao estudar o CBH Recôncavo Norte e Inhambupe, se torna evidente ao analisar-se as atas das reuniões do Comitê, questionários e entrevistas, onde, segundo a autora, é possível perceber o papel preponderante do Estado, através do INEMA.

Nesse sentido, comprova-se que houve mudança institucional a partir da perspectiva da Nova Economia Institucional. Entretanto, na prática no Estado da Bahia, as garantias de maior participação popular, previstas pela Lei das Águas, e maior autonomia para os CBH de modo a implementar uma gestão das águas mais democrática ainda precisam ser ampliadas. A implantação do instrumento de cobrança pelo uso da água e a consequente arrecadação, por exemplo, daria maior autonomia aos Comitês frente ao órgão executor da Política e maior efetividade à gestão descentralizada e participativa.

7. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, L. F. S. Descentralização na gestão de recursos hídricos na Bahia: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe como agente de gestão. In: VII Congresso Brasileiro de Geográfos, **Anais...**: Vitória-ES. AGB, 2014.

ASCRA. **Carta da governança das águas da Bahia 2016 – A participação social na gestão das águas da Bahia**. In: 3º Seminário da Governança das Águas da Bahia, 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. Disponível em: < www.meioambiente.ba.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2016

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Inema e Secretaria de Meio Ambiente devem garantir participação popular nos Comitês de Bacia.** 2011. Disponível em:< http://www.mp.ba.gov.br/noticia/26977>. Acesso em: 05 nov, 2016.

BORGES, A. G. Reflexões sobre a gestão de recursos hídricos no estado da Bahia. **Revista Direito Administrativo.** n. 213, p. 89-101. Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da

Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema de gerenciamento de recursos hídricos**. 2014.

CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente e Sociedade**. vol.13 n.2 Campinas, 2010.

COASE, R.H. The Nature of the firm. **Economica**, n.4, Nov. 1937.

DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights. **American Economic Review**, n. 57, 1967. p. 347-373.

DOMINGUES, R. A. A perspectiva institucional e a geografia econômica. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 2, 2015. p.7-19.

MÉNARD, C; SHIRLEY, M. M. **Hanbook of New Institutional Economics.** Springer. 2008.

MÉNARD, C; SHIRLEY, M. M. New Institutional Economics: From Early Intuitions to a New Paradigm? **Ronald Coase Institute. Working Paper Series**. 2011.

NORTH, Douglass C. **Transaction costs, institutions, and economic performance**. San Francisco: An International Center for Economic Growth Publication, 1992. 35p.

NORTH, Douglass. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.152p

NORTH, Douglass. C. Institutional Change: A Framework Of Analysis. **Economic History**, 9412001, EconWPA, 1994.

NORTH, Douglass. C. Instituições. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, n. 1, 1991. p. 97-112.

NORTH, Douglass C. Desempeño económico en el transcurso de los años. In: **Conferencia de North en Estocolmo**, Suecia, el 09 diciembre, al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. 1993. 26p. Disponível em: <http://www.eumed.net>. Acesso em: 05 out. 16.

SANTOS, I. A. SAITO, C.H. A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social. **Geosul**, Florianópolis, v. 21, n. 42, p. 7-27, 2006.

SCARE, R F. **Escassez de água e mudança institucional :análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil**. Dissertação Mestrado. FELVUSP, São Paulo, 2003.

SCARE, R F.; ZYLBERZSTAJN, D. Escassez de Água e Mudança Institucional: Análise da Regulação dos Recursos Hídricos nos Estados Brasileiros. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 3, 2007. p. 31-46.

SEVERINO, A. J. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

THOMAS, P. T. **Proposta de uma metodologia de cobrança pelo uso da água vinculada à escassez.** 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Pioneira, 1965.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.** New York: Free Press. 1975.