



# Universidade de Brasília

## Repositório Institucional da Universidade de Brasília

*repositorio.unb.br*



**Este artigo** está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

### **Você tem direito de:**

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

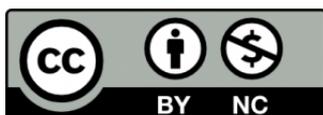
Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material.

### **De acordo com os termos seguintes:**

Atribuição — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença e **indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso

Não Comercial — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This article** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

### **You are free to:**

Share — copy and redistribute the material in any medium or format.

Adapt — remix, transform, and build upon the material.

### **Under the following terms:**

Attribution — You must give **appropriate credit**, provide a link to the license, and **indicate if changes were made**. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

NonCommercial — You may not use the material for **commercial purposes**.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Esta licença está disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

# DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA ÁGUA: POR QUE OS COMITÊS DE BACIA ESTÃO SENDO CRIADOS?\*

---

REBECCA ABERS \*\*  
KARINA DINO JORGE \*\*\*

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, a gestão de águas no Brasil se desenvolveu de forma fragmentada e centralizada. A gestão era fragmentada em função de cada setor (energia elétrica, agricultura irrigada, saneamento, etc.) realizar seu próprio planejamento e medidas. Era centralizada em decorrência dos governos estaduais e federal definirem a política sem que houvesse a participação dos governos municipais, dos usuários da água e da sociedade civil. Durante os anos 80, técnicos e especialistas brasileiros discutiram intensamente a necessidade de mudar esse cenário, com a criação de um sistema integrado e descentralizado de gestão. Debates internacionais e nacionais coincidiam quanto à definição dos princípios básicos de um novo modelo: a gestão seria descentralizada para o nível de bacia hidrográfica; integraria todas as políticas setoriais envolvidas na gestão da água; envolveria os usuários da água e a sociedade civil no processo decisório; e trataria a água como um bem de valor econômico, e não mais como uma dádiva inesgotável da natureza.<sup>1</sup>

\* O material apresentado neste trabalho está baseado na pesquisa que foi realizada pelo Projeto água e que contou com o apoio da Fundação John D. e Catherine T. MacArthur, da fundação William e Flora Hewwelett, do Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CTHIDRO) do Ministério de Ciência e Tecnologia, e da Fundação nacional de Ciências (National Science Foundation), no âmbito do "Grant" Número 107314. Agradecemos os comentários sobre as versões anteriores deste trabalho de Maria Carmen Lemos, Margaret Keck, Ricardo Gutierrez, e o parecerista anônimo da revista *Ambiente e Sociedade*.

\*\* Pesquisadora Associada, Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília e Coordenadora Técnica do Projeto Marca d'Água. FINATEC – Campus Universitário Darcy Ribeiro Asa Norte – Brasília – DF 70910-900  
Tel: 61 3034 2488  
Email: abers@solar.com.br

\*\*\* Técnica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA e Pesquisadora do Projeto Marca d'Água.  
Recebido em 04/2005 – Aceito em 09/2005.

No Brasil, esses princípios foram adaptados. O valor econômico da água seria reconhecido através da introdução de um novo instrumento de gestão: a cobrança pelo uso da água. A cobrança teria a função não somente de promover o uso racional da água, ao associar seu uso a um valor econômico, mas também seria um meio de gerar recursos para investimento na gestão da água em cada bacia. A descentralização integrada e participativa seria realizada através da criação de dois entes públicos em cada bacia: os “comitês de bacia hidrográfica” e “as agências de bacia”. Os comitês teriam a representação do poder público, usuários, e da sociedade civil, sendo um novo fórum privilegiado de deliberação. As agências seriam os “braços executivos” desses comitês. Dentre outras atribuições, os comitês seriam responsáveis pela determinação dos preços e da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água. As agências dariam o apoio técnico e administrativo ao processo decisório, realizariam a cobrança e executariam os projetos. Além de ser o principal meio de gerar recursos para a gestão da água em cada bacia, a cobrança seria chave para a sustentabilidade de um novo sistema decisório descentralizado e participativo.

O inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 obriga o governo federal a criar um sistema nacional de gestão de recursos hídricos. No entanto, como a Carta Magna também dividiu a dominialidade da água entre estados e União, a criação de um novo sistema descentralizado não pode ser definida apenas por lei federal.<sup>2</sup> Em 1991, São Paulo tornou-se o primeiro estado a aprovar sua lei de recursos hídricos.<sup>3</sup> Embora São Paulo tenha se baseado nos princípios acima descritos, deixou sem regulamentação aspectos cruciais, como os mecanismos de cobrança. Entre 1991 e 1997, 14 estados criaram legislações sobre recursos hídricos, que, em muitos casos eram semelhantes à lei paulista, com a criação de comitês participativos de bacia hidrográfica e da cobrança pelo uso da água. Nessa época, tramitou um projeto de lei no Congresso Nacional que também incorporou estas idéias e que resultou na Lei nº 9.433, de 1997, conhecida como a “Lei das Águas”. Depois da aprovação dessa lei, onze estados elaboraram suas políticas de recursos hídricos. Roraima é o único estado que ainda não aprovou sua lei de águas.<sup>4</sup>

Em princípio, este conjunto de leis deveria levar ao estabelecimento de um sistema descentralizado de gestão, com base nas bacias hidrográficas e articulado com órgãos de gestão em nível federal e estadual. No entanto, verificaram-se vários obstáculos na implementação dessas leis. Primeiro, a dupla dominialidade da água criou muitas indefinições quanto ao papel dos diferentes níveis da federação na gestão da água. Segundo, a maioria dos estados carece de capacidade técnica em aspectos cruciais para a operacionalização das decisões dos comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização. Terceiro, ainda persistem indefinições relativas ao estabelecimento da cobrança. Na falta de regulamentação de questões essenciais, como no caso dos mecanismos que garantem o retorno do recurso às bacias de origem que estão sob controle dos comitês, observa-se que apenas um governo estadual instituiu a cobrança mais ou menos nos moldes da proposta de gestão descentralizada (o Rio de Janeiro, em 2004). O único estado que implantou a cobrança até 2004 foi o Ceará, onde a mesma ocorre de forma

centralizada, sem a participação dos comitês de bacia, sem a criação de agências e sem a garantia de retorno do recurso à bacia onde foi arrecadado. Em nível federal, a cobrança foi iniciada em 2003 na bacia do Paraíba do Sul, como experiência piloto. Somente em 2004, em função desta experiência, a legislação federal definiu de forma mais específica a natureza jurídica das agências de bacia e garantiu que os recursos voltassem às bacias de origem através de uma lei sobre contratos de gestão com essas agências. Este avanço legal deve acelerar a instituição da cobrança em bacias federais, mas não resolve o problema em nível estadual (ABERS e KECK, 2005).<sup>5</sup>

Considerando que o sistema de gestão ainda está pouco institucionalizado e, principalmente, que os mecanismos operacionais da cobrança pelo uso da água ainda estão indefinidos, a criação dos novos organismos de gestão em nível de bacia, que dependem tanto desses aspectos, surpreende pela forma como tem avançado. Em 2004, existiam 91 comitês de bacia estaduais e 6 federais instalados. Na ausência da cobrança, esses organismos se dedicam a uma grande variedade de outras atividades, como a elaboração de planos de bacia, a resolução de conflitos, a discussão de projetos dos governos estaduais e federal, a promoção de parcerias locais, a realização de ações de educação ambiental, etc.<sup>6</sup>

Este artigo pretende contribuir para o entendimento dos fatores que levaram à criação de tantos comitês de bacia num contexto de baixa institucionalização dos instrumentos de gestão, que deveriam ser necessários para que estes organismos tivessem sustentabilidade econômica e política. O trabalho se baseou principalmente em dados coletados ao longo dos últimos dois anos pelo Projeto Marca d'Água.<sup>7</sup> Após uma breve discussão sobre a descentralização política, buscando na literatura alguns conceitos que subsidiaram nossa interpretação do processo de criação de comitês, o artigo apresenta dados de duas pesquisas realizadas pelo Projeto: a primeira é um cadastro dos comitês de bacia existentes, realizado em setembro de 2003. Trata-se de um esforço coletivo de membros do Projeto que, em um período muito curto, coletaram um pequeno conjunto de informações sobre a quase totalidade de comitês existente na época (85 de um total de 90); a segunda é uma pesquisa muito mais profunda sobre um número bem menor de comitês. Esta última foi realizada entre 2002 e 2003, como complemento a uma rodada de pesquisa qualitativa realizada em 23 bacias no ano de 2001, e envolveu o preenchimento de um questionário que sistematizou algumas das informações analisadas na fase anterior. Embora mais de 20 questionários tenham sido preenchidos, optamos aqui por examinar 15 comitês de bacia e 1 comitê em processo de formação.<sup>8</sup> A partir da análise de dados elementares, mas de grande representatividade, aliada aos dados mais aprofundados (e complementados por extensas informações qualitativas) sobre uma pequena parcela não representativa do universo, foi possível formular algumas hipóteses sobre as razões pelas quais os comitês estão sendo criados.

## 2. DESCENTRALIZAÇÃO

Desde a década de 1980, a descentralização se tornou palavra de ordem no cenário internacional de políticas públicas. A maioria dos países em desenvolvimento

tem promovido reformas que delegam maior poder político aos níveis territoriais mais locais (DILLINGER, 1998 *apud* AGRAWAL e RIBOT, 2000:1). Distinta da mera “desconcentração”, na qual atores locais continuam subordinados ao poder central, a **descentralização política** se refere à transferência de poder decisório aos agentes que prestam contas às populações locais, normalmente através de eleições (AGRAWAL e RIBOT, 2000:5). Defensores da descentralização argumentam que essa nova alocação de poder decisório implica na redução de custos de transação, no melhor aproveitamento de informações, na maior capacidade de adaptação às necessidades locais e de adequação dos custos em relação aos benefícios. Outros ainda defendem a descentralização como um mecanismo de democratização, pressupondo que a sociedade local terá maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local do que em nível central (AGRAWAL & RIBOT, 2000; CAMPBELL, 2003; TENDLER, 1997:144-146).

A crescente literatura que analisa experiências empíricas de descentralização, no entanto, mostra que nem sempre é mais eficiente nem mais democrático. A eficiência é prejudicada em duas circunstâncias: quando instituições locais não têm capacidade técnica ou administrativa de deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outras padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas. A democracia é prejudicada quando elites locais conseguem monopolizar os processos decisórios ou quando a sociedade civil local não é bem organizada (AGRAWAL e RIBOT, 2000; ARRETCHE, 1996; BLAIR 2000; BRANNSTROM, 2004; RIBOT, 2002; MANOR, 1999).

Para AGRAWAL e RIBOT (2000), descentralização somente pode resultar em democratização quando existem mecanismos de “*downward accountability*”, (responsabilidade para baixo), ou seja, mecanismos que garantam que as populações locais controlem as decisões e ações dos agentes decisórios descentralizados. No Brasil, a criação de conselhos participativos locais aparece como uma possível forma de garantir tal controle. Desde os anos 80, diversas políticas setoriais brasileiras têm passado por reformas que combinam a descentralização com a instituição de conselhos: educação, habitação, saúde, assistência social, meio ambiente e recursos hídricos (DAGNINO, 2002; CARVALHO & TEIXEIRA, 2000; SANTOS JUNIOR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). No entanto, a literatura empírica sobre essas experiências é em geral crítica, mostrando que os conselhos têm seus próprios problemas de *accountability*. As razões são várias: que a sociedade em geral não é capaz de controlar seus representantes, que os grupos mais poderosos tendem a “capturar” a representação nos conselhos, que as regras de eleição dos membros ou de definição de agenda acarretam maior poder ao governo do que aos representantes da sociedade, ou que os conselhos não têm poder, na prática, para controlar as decisões (BLAIR, 2000; OXHORN, 2001; TEIXEIRA, 1997; 2000). Ainda com essas ressalvas, parece razoável argumentar que a criação de conselhos, juntamente com a descentralização, é um passo positivo no sentido de democratizar as políticas públicas.

A maioria dos estudos sobre descentralização ora consideram suas justificativas, ora avaliam seus impactos (AGRAWAL & RIBOT, 2000; BLAIR, 2000;

BRANNSTROM, 2004; CAMPBELL 2003; OXHORN, 2001; RIBOT, 2002). Alguns ainda analisam porque os atores centrais tendem a resistir à descentralização (RIBOT, 2002). No entanto, há poucos estudos sobre os motivos que levam os governos centrais a **promover** a descentralização em determinados momentos, ou que fazem os atores, em níveis territoriais mais locais, **aceitarem** maiores responsabilidades. Entre os poucos estudos que examinam as causas da descentralização estão os que a percebem como resultado de barganhas políticas nas quais diferentes atores políticos buscam acesso a recursos. Um exemplo desta abordagem está em WILLIS, et alli, (1999), que examina os processos de descentralização fiscal, ou seja, a transferência de recursos do governo central para níveis mais locais. Os autores argumentam que o Brasil tem os mais altos níveis de descentralização fiscal da América Latina porque a estrutura fragmentada dos partidos políticos e as regras do sistema eleitoral fortalecem as elites locais e regionais, que exigem que o governo nacional lhes dê autonomia e recursos.

A caracterização da descentralização enquanto resultado de barganha entre forças políticas regionais/locais e centrais dentro das instituições partidárias não parece ser suficiente quando a descentralização envolve não somente a transferência de recursos, mas também a transferência de responsabilidades. Entender o porquê da descentralização requer compreender não somente porque o governo central **cede** poder, mas também porque o governo local **aceita** novas responsabilidades.

Em estudo sobre a descentralização de políticas sociais nos anos 90, ARRETCHE (2000) argumenta que quando se trata de aceitar maiores responsabilidades para a implementação de políticas públicas, os atores locais precisam ser **incentivados**. Segundo a autora, a transferência de responsabilidades nas políticas públicas para níveis territoriais mais locais somente ocorre quando se estabelece uma relação custo-benefício positivo para esse fim. Assim, municípios ou estados somente aceitarão a responsabilidade para novos programas se os custos (políticos, técnicos e financeiros) desta responsabilidade são compensados pelos benefícios (principalmente políticos) de controlá-los. A autora mostra que os programas de descentralização melhor implementados – ou seja, em que um maior número de estados ou municípios aceitaram as novas responsabilidades e criaram os novos mecanismos decisórios exigidos, especialmente os conselhos – foram não somente os que incluíram o repasse de novos recursos para os municípios e estados, mas também os que envolveram atividades tecnicamente simples de realizar e que trataram de assuntos que prefeitos ou governadores acreditariam ser de importância política.

Segundo ARRETCHE, a descentralização é bem sucedida quando ocorre dentro de um programa intencional, no qual o governo central cria incentivos para que os estados e municípios arquem com os novos programas. Assim, é preciso não somente que as forças locais exijam maiores poderes, mas também que o governo central aja de forma pró-ativa, propiciando condições para que os atores locais aceitem a descentralização. Em muitos casos, os atores locais **resistem** à descentralização porque não há incentivos suficientes à adoção de novas responsabilidades.

Na política de recursos hídricos, há um grande problema em relação a tais incentivos. Teoricamente, o incentivo a favor da descentralização viria da cobrança

pelo uso da água. O poder de definir preços e prioridades de investimento dos recursos da cobrança seria a principal fonte da força política dos comitês, um grande incentivo para que sejam criados pelo estado e para a participação da sociedade civil e dos usuários. No entanto, como notado anteriormente, a cobrança praticamente não foi implementada em nível estadual, pelo menos não de acordo com o modelo que daria força aos comitês de bacia. Então o que incentiva a onda de criação de comitês?

A literatura sobre descentralização geralmente considera que se trata de um processo linear (de cima para baixo), no qual os governos centrais “devolvem” poderes aos níveis mais locais. Na área de recursos hídricos, esse processo é mais complexo. 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.<sup>9</sup> Terceiro, porque a descentralização tem um caráter “semivoluntário” – na maioria dos estados, nada obriga que os comitês sejam criados em todas as bacias hidrográficas. O resultado é que a criação dos comitês parece ocorrer de acordo com múltiplas lógicas: em alguns casos, por bacias específicas serem identificadas como “prioridade” por parte do poder público; em outros casos, porque atores locais se organizaram; em alguns estados, como parte de um programa de implantação de comitês em todo o território, e assim por diante. Nas páginas a seguir, discutiremos com mais detalhe esta variedade de lógicas e, no final do trabalho, proporemos algumas hipóteses que explicariam por que, em um contexto com grande diversidade de motivações, aparecem dezenas de organismos deliberativos que são, pelo menos formalmente, muito semelhantes.

### 3. UM RETRATO DOS COMITÊS

Embora algumas fontes afirmem existir número ainda maior,<sup>10</sup> no momento de elaboração deste texto, identificamos 91 comitês estaduais já criados, instalados e com seus membros empossados, além de 6 comitês federais. O cadastro de comitês elaborado pelo Projeto Marca d'Água em setembro de 2003 incluiu 85 destes comitês estaduais, ou seja, 93,4% dos hoje existentes. Assim, a análise dos dados desse cadastro produz um retrato bastante representativo dos comitês estaduais.

Os comitês cadastrados apresentam grande variação no que se refere ao tamanho das bacias sob sua jurisdição, como indica a Tabela 1. Verificamos que 30% dos comitês estão em bacias de até 5.000 km<sup>2</sup>, mais da metade estão em bacias de 5.000 até 20.000 km<sup>2</sup> e 15% estão em bacias maiores do que 20.000 km<sup>2</sup>.<sup>11</sup> A menor bacia cadastrada foi a da Lagoa da Conceição, incorporando apenas parte do município de Florianópolis, e a maior bacia cadastrada foi a do rio Paracatu, em Minas Gerais, com mais de 40.000 km<sup>2</sup>. Dos comitês cadastrados, 28% se localizam em bacias predominantemente rurais, 11% em bacias predominantemente urbanas e 55% em bacias que incluíam áreas urbanas e rurais. Também foi observado que 14% dos comitês estaduais se localizam em áreas litorâneas. A Tabela 2 mostra que mais de 40% das

bacias pesquisadas sofrem de problemas de enchentes, um terço possui problemas de escassez e 70% apresentam problemas de qualidade de água. Enquanto 18% (15 bacias) declararam não sofrer nenhum destes problemas, quase a metade das bacias pesquisadas (41 bacias) sofre mais de um dos problemas.

**Tabela 1: Tamanho da Bacia**

Tamanho (Km <sup>2</sup> )	Número de Comitês
Até 5.000	24 (30%)
De 5.000 a 10.000	18 (22%)
De 10.000 a 20.000	27 (33%)
De 20.000 a 60.000	12 (15%)
<b>Total</b>	<b>81 (100%)</b>

*A informação não foi disponível para 4 comitês*

*Fonte: Cadastro de Comitês Estaduais, Projeto Marca d'Água, 2003.*

**Tabela 2: Problemas Existentes nas Bacias**

Problema	Número de Comitês
Enchentes	35 (42%)
Escassez	27 (32%)
Qualidade da Água	59 (70%)
Nenhum destes problemas	15 (18%)

*\*Pergunta de resposta múltipla; A informação não foi disponível para um comitê.*

*Fonte: Cadastro de Comitês Estaduais, Projeto Marca d'Água, 2003.*

Como se pode verificar na Tabela 3, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais possuíam 76 % dos comitês estaduais existentes. A predominância de comitês nesses estados vem decrescendo, tendo em vista que em 2001, eles possuíam quase 90% dos comitês estaduais no Brasil. Também, vem crescendo o número de comitês estaduais formados na Região Nordeste. Quanto à Região Centro-Oeste, há atualmente apenas um comitê de bacia na região, que, infelizmente, não foi coberto pelo cadastro.

**Tabela 3: Estado dos Comitês**

Região/Estado	Número de Comitês
Região Nordeste	13 (15%)
CE	7 (8%)
PE	4 (5%)
SE	1 (1%)
BA	1 (1%)
Região Sudeste	41 (48%)
ES	3 (4%)
MG	16 (19%)
RJ	1 (1%)
SP	21 (25%)
Região Sul	31 (36%)
PR	3 (4%)
SC	12 (14%)
RS	16 (19%)
<b>Total</b>	<b>85 (100%)</b>

Fonte: Cadastro de Comitês, Projeto Marca d'Água, 2003.

Com base nos dados coletados, constata-se que a criação de comitês estaduais se acelerou depois de 1997, após a aprovação da Lei Nacional. Como mostra a Tabela 4, 69% dos comitês cadastrados foram instalados entre 1998 e 2003. Essa aceleração se deve, em parte, ao fato de que muitos estados apenas criaram suas leis de água após a aprovação do “marco legal” representado pela lei nacional. No entanto, a criação de comitês também se acelerou nos estados onde já havia leis de recursos hídricos. Por exemplo, 14 dos 16 comitês mineiros, 13 dos 16 comitês gaúchos e 11 dos 12 comitês catarinenses foram criados de 1998 em diante, apesar destes estados já terem leis de recursos hídricos desde 1993 (caso de Santa Catarina) e 1994 (caso de Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Ao nos indagarmos sobre o porquê dessa aceleração, encontramos duas hipóteses: de um lado, o “timing” natural do processo de instalação de um novo sistema de recursos hídricos, que exige alguns anos entre a aprovação da lei e a criação dos primeiros comitês; por outro lado, também é provável que a aprovação da lei nacional tenha fortalecido as leis estaduais existentes, legitimando o modelo de descentralização da gestão de recursos hídricos.

**Tabela 4: Ano de instalação dos Comitês Estaduais (Tomada de Posse Membros)**

Ano de instalação	Número de Comitês
1988-1994	9 (11%)
1995-1997	17 (20%)
1998-2001	35 (41%)
2002-2003	24 (28%)
<b>Total</b>	<b>85 (100%)</b>

*Fonte: Cadastro de Comitês Estaduais, Projeto Marca d'Água, 2003.*

A instalação de um comitê não significa que ele esteja efetivamente funcionando. O cadastro do Projeto Marca d'Água contém apenas um indicador do funcionamento dos comitês: o número de reuniões plenárias que ocorreram entre a sua instalação e a data do cadastro (setembro de 2003). Esse indicador deve ser interpretado com cautela, pois a atividade de alguns comitês se concentra em câmaras técnicas ou grupos de trabalhos e não em reuniões de todos os membros. Ainda assim, reunir a plenária pelo menos duas vezes por ano parece ser um critério mínimo para se identificar os comitês que existem efetivamente (e não apenas formalmente). A Tabela 5 apresenta o número médio de reuniões por ano em cada comitê, excluindo os comitês criados em 2003, já que alguns foram instalados logo antes do cadastro. Enquanto pouco mais de um quarto dos comitês se reuniu menos de 03 vezes ao ano (na média), aproximadamente o mesmo número de comitês teve 05 ou mais reuniões anuais.

O que mais se destaca nessa tabela, no entanto, é que grande parcela dos comitês pesquisados (quase 30% do total) **não informou** o número de reuniões até então ocorridas. É impossível determinar com segurança, a partir dos dados disponíveis, porque tantos comitês não responderam a esta pergunta. Podemos apenas desenvolver algumas hipóteses: a não resposta pode demonstrar uma falta de conhecimento das lideranças atuais quanto à história do próprio comitê; pode demonstrar a falta de registro e documentação da memória do organismo; ou ainda pode refletir um constrangimento em declarar que o comitê não tem, de fato, se reunido com frequência. Todas estas hipóteses indicariam a existência de problemas ou fragilidades no desempenho efetivo do comitê.

**Tabela 5: Média de Reuniões por Ano  
(Comitês Estaduais Criados Antes de 2003)**

Média de Reuniões por Ano	Número de Comitês
Não informou	22 (28%)
De 0 a 1,9	8 (10%)
De 2 a 2,9	14 (18%)
De 3 a 3,9	6 (8%)
De 4 a 4,9	10 (13%)
De 5 a 5,9	7 (9%)
6 e mais	12 (15%)
Total	79 (100%)

*Fonte: Cadastro de Comitês Estaduais, Projeto Marca d'Água, 2003.*

#### 4. ESTUDOS DE CASO – O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE COMITÊS

A análise sobre o processo de criação de comitês focalizou um conjunto de 15 comitês já criados e 1 comitê em processo de formação. Como se pode verificar da Tabela 6, que apresenta os dados do Cadastro discutidos na seção anterior para cada comitê, a seleção de comitês nesta segunda pesquisa privilegia a variação regional em detrimento de uma distribuição representativa do universo de comitês registrados pelo cadastro. Assim, enquanto um quarto das bacias examinadas aqui se localiza nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, estas regiões apresentavam em 2001 apenas 8% dos comitês criados no Brasil. Essa escolha facilita a observação das variadas formas como têm sido criados os comitês, mas não devemos nos equivocar ao presumir que estes 16 organismos representam o universo dos comitês.

Tabela 6: Dados do Cadastro Para as Bacias de Estudo de Caso

Comitê	Estado	Ano de Instalação	Tamanho da Bacia		Problemas na Bacia			Reuniões por ano (Média)
			KM <sup>2</sup>	No. de Municípios	Escassez	Enchentes	Qualidade de Água	
Médio Jaguaribe	CE	1999	9.534	13	X		X	2,80
Baixo Jaguaribe	CE	1999	8.066	9		X	X	1,80
Pirapama	PE	1998	600	7	X		X	4,50
Salitre	BA	2001	13.468	9	X		X	6,67
Paracatu	MG	1998	41.000	16	X			Não informou
Velhas	MG	1998	28.000	51		X	X	Não informou
Pomba Muriaé	RJ/MG	2001	16.015	67	X	X	X	1,67
Alto Tietê	SP	1994	5.985	36	X	X	X	Não informou
Paraíba do Sul	SP	1994	13.500	34	X		X	2,80
Ribeira do Iguape e Litoral Sul	SP	1996	23.310	23		X	X	4,88
Lagoa da Conceição	SC	2000	80	1			X	9,00
Itajaí	SC	1998	15.000	47		X	X	2,00
Santa Maria	RS	1993	15.754	7	X			5,10
Gravataí	RS	1989	2.020	8			X	11,33
Sinos	RS	1988	4.002	32	X	X	X	9,88
Cuiabá	MT	Ainda não criado	120.000	30	X	X		0

Fonte: Cadastro de Comitês, Projeto Marca d'Água, 2003

#### 4.1. Motivos de Criação

Uma primeira questão que os estudos de caso examinaram se refere às razões pelas quais os comitês estão sendo criados. Para investigar essa questão, pedimos aos pesquisadores do Projeto Marca d'Água que investigassem **as principais motivações para a criação do organismo que estavam pesquisando**. As opções de resposta

incluíram uma série de problemas ambientais e hídricos, a intenção dos governos estaduais de se adequar a leis e a necessidade de criar comitês para conseguir financiamentos ou se adequar a contratos com agências internacionais. Como demonstra a Tabela 7, na grande maioria dos casos, a criação de comitês está associada à intenção de resolver problemas concretos na bacia, como o agravamento de problemas ambientais, conflitos entre usos da água ou a ocorrência de algum evento crítico.

**Tabela 7. Motivações de Criação dos Comitês – Estudos de Caso.  
(Resposta Múltipla)**

Principais motivações para a criação do comitê	Número de Comitês
Evento crítico (inundação, vazamento acidental de óleo, seca acentuada, etc).	2
Agravamento das condições ambientais da bacia (comprometimento gradativo da qualidade ou escassez de água, etc).	8
Conflito pelo uso da água	9
Atendimento a lei estadual ou federal	10
Possibilidade de acesso a recursos financeiros	1
Exigência ou recomendação relacionada à concessão de empréstimo internacional	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fonte: Projeto Marca d'Água

No entanto, na maioria dos comitês pesquisados, a sua criação **também** resultou de outras motivações. Na maioria dos casos, uma das principais motivações para a criação desses comitês foi a vontade do governo estadual de se adequar às novas leis de recursos hídricos. A motivação financeira parece menos importante. Embora os organismos de cooperação internacional, como o BID e o Banco Mundial, tenham promovido a criação de comitês – e, como veremos a seguir, têm financiado vários dos organismos estudados – em apenas um caso o pesquisador associou a criação do comitê com o objetivo principal de atender as exigências de um órgão desse tipo. Da mesma forma, embora órgãos governamentais, especialmente a Agência Nacional de Águas, têm colocado a existência de comitês como requisito para o recebimento de apoio financeiro, apenas em um caso esta possibilidade foi considerada pelo pesquisador como um dos motivos principais de criação do comitê.

Em síntese, entre os comitês estudados aqui, podemos ver que a grande maioria nasce em resposta a algum problema específico, e não apenas para atender a exigências legais ou financeiras, embora em muitos casos essas exigências também contribuam para que sejam criados.

## 4.2 Iniciativa de criação

A iniciativa de criação de comitês de bacia pode partir de diversos tipos de atores, atuando sozinhos ou em articulação com outros segmentos. A Tabela 8 mostra que atores ligados à sociedade civil (incluindo organizações não governamentais, universidades e movimentos sociais), governos estaduais, prefeituras e usuários podem estar por trás da criação de comitês de bacia. O governo estadual aparece com maior frequência entre os que tomaram a iniciativa para a criação: 12 comitês nas 16 bacias consideradas. Em alguns casos, esta iniciativa resultou de uma política oficial de criação de comitês; e em outros, das ações independentes de técnicos estaduais. Em 6 casos, o governo estadual foi o único segmento identificado como responsável pela criação do organismo. Usuários participaram do movimento de se criar o comitê em 6 dos casos. A iniciativa de criação partiu de prefeituras em cinco casos e da sociedade civil também em cinco casos. Em mais da metade dos casos estudados, atores de mais de um desses quatro segmentos estiveram envolvidos na criação desses organismos de bacia.

**Tabela 8: Iniciativa de Criação dos Comitês – Estudos de Caso**

Quem tomou a iniciativa para a formação do comitê?	Número de Comitês
Somente o Governo Estadual	6
Governo Estadual e Prefeituras	1
Governo Estadual e Usuários	1
Governo Estadual e Entidades da Sociedade Civil*	2
Governo Estadual, Prefeituras, Entidades da Sociedade Civil e Usuários	2
Prefeituras e Usuários	2
Somente Entidades da Sociedade Civil	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

\* Sociedade Civil abrange ONG, Universidade e/ou Movimento Social

Fonte: Projeto Marca d'Água

A constatação de que entidades da sociedade civil tomaram a iniciativa de criar comitês em apenas 6 dos casos surpreende, tendo em vista que em 10 bacias os pesquisadores detectaram a existência de um movimento social ligado a recursos hídricos ou a meio ambiente anterior à formação do comitê. Ou seja, em 4 das bacias estudadas,

tais movimentos existiram, mas não foram responsáveis pela criação dos comitês, embora quase sempre participassem dos mesmos depois de implantados. Seria interessante pesquisar mais profundamente porque movimentos que lutam contra problemas relacionados à água e ao meio ambiente nem sempre se envolvem em processos de criação de comitês. Seria resultado de falta de conhecimento da iniciativa? De uma percepção de que um comitê não solucionaria os problemas? De conflitos ou da falta de alianças políticas com grupos envolvidos na iniciativa? Ou existiriam outras razões para o não envolvimento de movimentos sociais no momento de criação de um comitê?

### 4.3. OPOSIÇÃO E DESCONFIANÇA

Os estudos também procuraram identificar os atores mais desconfiados, reticentes ou opositores à iniciativa de criação do organismo, com resultados bastante interessantes.

Apenas em quatro casos o respondente afirmou não existir nenhum setor contrário ao processo. Nas outras bacias, verifica-se uma clara correlação inversa entre quem tomou a iniciativa e quem “desconfiou” do processo. Em todos os 6 casos onde o pesquisador constatou que setores da sociedade civil demonstraram desconfiança em relação ao processo, observou-se que os comitês foram criados a partir da iniciativa do governo estadual. Nas palavras de um pesquisador, “acreditavam que estavam sendo inseridos numa política de cooptação política”. Por sua vez, em dois casos onde a criação do comitê partiu de organizações civis, identificou-se a desconfiança de alguns atores dentro do governo estadual. Em um caso, o conflito foi mais regional, com os representantes do trecho alto da bacia mostrando-se mais resistentes, por entenderem que o processo estava sendo controlado por grupos de outras partes da bacia. Em outra bacia, o consórcio intermunicipal que já existia se sentiu ameaçado pela proposta do governo estadual de criar um comitê na mesma bacia.

Enquanto estes grupos claramente demonstraram “desconfiança”, os estudos associaram outros tipos de atores com oposição direta ao comitê. Em três casos, observaram-se grupos políticos locais e prefeituras que se opunham ao comitê, por entendê-lo como uma ameaça aos mecanismos tradicionais de se fazer política. Por exemplo, o pesquisador escreveu com relação a uma bacia nordestina:

“devido à cultura e à tradição coronelista permeadas nas relações políticas da região, o setor de poderes públicos municipais, Prefeituras e Câmaras de Vereadores, buscavam resolver seus problemas por meio de acordos políticos e troca de favores... muitas dessas lideranças interpretam [a criação do comitê] como uma ação que diminui seus poderes e seu poder de barganha política”.

Outros pesquisadores identificaram a oposição de determinados grupos econômicos, especialmente agricultores, que se preocupavam com a possibilidade do comitê prejudicar suas atividades. Em um caso, detectou-se a oposição de técnicos e políticos em órgãos do estado com “visões tradicionais” sobre a gestão de recursos hídricos, que contestaram a visão alternativa dos grupos envolvidos na criação do comitê.

#### 4.4 APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO

A criação de um comitê de bacia normalmente se constitui de uma série de encaminhamentos: a definição da sua composição, um processo de seleção dos membros, a oficialização do comitê por parte do governo, a posse de seus membros e a eleição da sua primeira diretoria. A maioria das leis estaduais estabelece diretrizes básicas relativas à composição dos comitês e ao processo de seleção de seus membros, mas não define quem é responsável pela organização do processo de instalação desses organismos de bacia. Isso talvez explique porque há uma grande variação na forma como estes procedimentos ocorrem. Em alguns casos, os responsáveis pela criação do comitê tiveram acesso a algum apoio técnico e financeiro, possibilitando a organização de amplas reuniões preparatórias, a elaboração de um cadastro de potenciais membros e as atividades de capacitação. Em outros casos, a organização do comitê dependeu da força “voluntária” dos atores responsáveis por sua criação.

A maioria dos comitês estudados recebeu apoio técnico-organizacional externo para a sua criação. Alguma organização providenciou técnicos especializados, espaço físico, agentes de mobilização e outros recursos destinados ao processo de disseminação de informações, à identificação de atores e à realização de reuniões preparatórias. Na maior parte dos casos, esse apoio foi fornecido diretamente por órgãos estaduais (11 casos). Em outros dois casos, o apoio foi dado por um consórcio municipal na bacia e pela universidade federal do estado, respectivamente. Em apenas três dos casos estudados, não existiu apoio “externo”; a organização dependeu da reunião de forças “voluntárias” dos grupos envolvidos na criação do comitê. Isso ocorreu nos comitês Gravataí, Sinos e Itajaí, onde atores da sociedade civil — em parceria com técnicos estaduais nos primeiros dois casos — criaram o comitê com os recursos destes mesmos grupos.

**Tabela 9: Fontes de Apoio Financeiro – Estudos de Caso  
(Resposta Múltipla)**

Fontes de apoio financeiro	Número de comitês
Organizações Não Governamentais	3
Universidades	2
Empresas/Usuários	3
Consórcios intermunicipais e prefeituras	4
Governo estadual	8
Governo Federal	1
Organismos de cooperação internacional	6
Nenhum	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fonte: Projeto Marca d'Água

Em relação à doação de recursos financeiros ou à cessão de espaço físico, material, xerox, pessoal técnico e outros recursos, percebemos que os governos estaduais foram o setor que mais apoiou financeiramente a criação dos organismos de bacia estudados (Tabela 9). Em segundo lugar estão os projetos de cooperação internacional, que também aparecem como importante fonte de financiamento, apoiando a criação de 6 dos comitês estudados.

#### 4.5. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE CRIAÇÃO

O estudo levantou várias informações sobre o processo de criação de comitês que podem ajudar a determinar em quais casos envolveu apenas a realização de um procedimento formal, e em quais ocorreu um processo mais aprofundado de mobilização anterior à instalação do comitê. Todos os comitês organizaram algum tipo de “mobilização” antes da escolha de seus membros. Houve, assim, convocações públicas e reuniões que visavam divulgar a proposta e os objetivos do comitê e mobilizar as entidades que poderiam concorrer às vagas. Novamente, o que se constata é a diversidade. O número de reuniões anteriores à criação dos organismos variou entre 3 e “mais de 48”. Em algumas bacias, realizaram-se reuniões de mobilização em cada município. Em outras, ocorreram eventos em trechos da bacia. Em alguns casos, reuniões iniciais levaram à eleição de um comitê provisório ou um grupo organizador que se responsabilizou pela organização posterior do processo, pela definição da composição e pelo estatuto do comitê. Em outras bacias, tais decisões foram tomadas em seminários mais amplos ou simplesmente pelo grupo de atores que iniciou o processo. Como mostra a Tabela 10, o processo de mobilização pode envolver diversos tipos de evento. Em sete bacias, os organizadores realizaram mais de um destes tipos de evento.

**Tabela 10: Tipos de Reuniões Anteriores à Criação do Comitê - Estudos de Caso (Resposta Múltipla)**

Tipo de reunião	Número de comitês
Reuniões iniciais de trabalho com atores estratégicos	11
Encontros intersetoriais regionais	5
Encontros setoriais ou por segmento	3
Seminários de informação e sensibilização	8
Outros tipos de reuniões	3
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fonte: Projeto Marca d'Água

Além de realizar reuniões abertas ao público, em algumas bacias foi produzido um cadastro de entidades habilitadas a se candidatar a membros do comitê. Em apenas 4 dos 16 comitês houve uma tentativa formal de identificar potenciais membros antes do processo de mobilização, com a intenção de garantir que todas as entidades interessadas fossem chamadas para as reuniões. Na primeira dessas bacias, foi utilizado um cadastro pré-existente produzido pelo consórcio intermunicipal já organizado na bacia. Na segunda, ampliou-se a pesquisa feita em uma tese de doutorado sobre a bacia. Na terceira, um grupo de pesquisa universitária realizou um estudo. No último caso, uma empresa de consultoria foi contratada para ajudar os organizadores do comitê a elaborar um cadastro. Em mais quatro casos, um cadastro foi montado durante o próprio processo de mobilização, através da inscrição de participantes em reuniões que ocorreram antes da escolha dos membros dos comitês. Este tipo de cadastro ao longo da mobilização ajudou a garantir que todas as entidades envolvidas na mobilização pudessem ser informadas sobre reuniões para eleger membros e ações posteriores do comitê. No restante dos casos estudados, nenhum tipo de cadastramento ocorreu durante o período de formação do organismo de bacia.

#### 4.6. TIPOS DE PROCESSOS DE CRIAÇÃO

A comparação entre os 16 comitês examinados nesse trabalho ratifica a conclusão de que uma grande variedade de situações impulsiona a criação de comitês de bacia. Em cada caso, o apoio e a iniciativa têm origem diversa ou advêm da confluência de diferentes atores.

Na tentativa de organizar esta diversidade, pode-se dividir os comitês estudados em dois grandes grupos: os que se formaram a partir de mobilizações locais e os que foram criados principalmente em função de programas ou financiamentos externos à bacia. Um pequeno número dos comitês estudados (dados qualitativos possibilitam identificar quatro) foi criado por grupos locais, sem muito apoio externo, com a finalidade de encontrar soluções para problemas concretos. São organizações não governamentais, prefeituras, associações comerciais, ou universidades. Em alguns casos, esse processo incluiu técnicos do governo estadual, que trabalhavam não como representantes do governo, mas como indivíduos comprometidos (GUTIERREZ, 2002; 2004). A **iniciativa** de criar estes comitês ocorreu principalmente a partir da ação de atores locais. Podemos chamá-los de casos de “ação coletiva local”.

Em outros casos, verificamos que a criação do comitê ocorreu no contexto de um programa ou de uma política definida **fora** da bacia. Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, o governo estadual criou comitês em todas as bacias do território. Em Minas Gerais e no Ceará, o governo foi mais seletivo, promovendo a criação de comitês em bacias consideradas pelo governo estadual como de maior interesse. Em seis das bacias estudadas, ainda houve a influência direta de organismos internacionais de financiamento, que procuraram associar a concessão de financiamentos às tentativas de melhorar a gestão de recursos hídricos.

No entanto, muitos dos comitês estudados não se enquadram totalmente em nenhum destes dois grupos, pois resultam de uma confluência simultânea de esforços locais e externos. Por um lado, há casos em que mobilizações ou ações locais foram viabilizadas apenas quando se conseguiu o apoio de organizações externas ao comitê. Um exemplo disso é o comitê da Lagoa da Conceição, em Florianópolis, onde a mobilização de atores da sociedade civil local foi incentivada pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e que, posteriormente, ganhou o apoio técnico do órgão ambiental estadual para a formação do comitê (FRANK, 2002). Por outro lado, há algumas experiências em que a iniciativa local se confunde com ações mais amplas. Nestas bacias, como na Bacia do Alto Tietê em São Paulo, os fundadores estavam trabalhando ao mesmo tempo em nível local e estadual. Buscava-se, para demonstrar a viabilidade da proposta, construir experiências pilotos nas bacias onde havia maior mobilização local (KECK e JACOBI, 2002; ABERS e KECK, 2005).

## 5. CONCLUSÕES

A variedade de motivações e iniciativas de criação de comitês é intrigante, pois à primeira vista sugere a inexistência de uma lógica sistemática por trás da criação de quase 100 comitês de bacia no Brasil. Certamente desafia a sugestão de ARRETCHE (2000) de que a descentralização participativa avança somente no contexto de um programa amplo e consistente de incentivos financeiros ou políticos que convencem atores locais de que vale a pena criar novas instâncias e aceitar novas responsabilidades. Para ARRETCHE, “... a ‘existência de políticas deliberadas’, explícitas e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais” (Ibid: 244). Para a autora, um “conjunto efetivo de incentivos” (Ibid: 245) incluiria tanto os **financeiros quanto os políticos**. Os financeiros podem, por exemplo, dar poder decisório a estâncias locais sobre a alocação de recursos orçamentários. Os políticos podem entregar responsabilidades a atores locais que são percebidas por aqueles como assuntos de relevância local que teriam a capacidade técnica e financeira de resolver.

No caso da descentralização de recursos hídricos, a variedade de processos de criação está associada, no entanto, justamente à falta de um conjunto efetivo de incentivos sistemáticos do tipo que ARRETCHE descreve. A cobrança pelo uso da água, se implementada, representaria um incentivo financeiro forte, já que daria aos comitês o poder de definir quanto cobrar e de decidir sobre como alocar os recursos arrecadados. Todavia, o exercício dessa competência tem um futuro incerto, já que depende da regulamentação legal que tem se desenvolvido de forma muito lenta na grande maioria dos estados.<sup>12</sup> É possível identificar vários casos nos quais a criação de comitês está associada a outros tipos de incentivos financeiros. Em seis casos considerados neste estudo, a criação do comitê ocorreu no âmbito de investimentos financiados por organismos internacionais. No entanto, longe de ser um programa único de incentivo a comitês por parte dos organismos internacionais, em cada bacia

uma instituição diferente atuou com objetivos bastante diversificados. Nos três comitês paulistas incluídos na amostra, também se pode citar o incentivo criado pelo Fundo de Recursos Hídricos (FEHIDRO), cujos recursos são alocados conforme as deliberações dos comitês de bacia. No entanto, em nenhum outro estado existe um programa deste tipo. Assim, podemos dizer que embora a maioria dos comitês estudados se beneficiassem de algum tipo de incentivo financeiro, estes não faziam parte de um programa sistemático do tipo que ARRETCHE descreve. Ainda verificamos que em 7 das 16 bacias os comitês foram criados na ausência de qualquer incentivo financeiro.

Em relação aos incentivos políticos, é possível constatar que as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. A cobrança, a competência vista por muitos como da maior importância para os comitês, ainda não foi implementada. Com algumas exceções específicas a determinados estados,<sup>13</sup> os outros poderes dos comitês tendem a ser pouco tangíveis. Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia – atribuição do comitê em quase todos os estados - tem implicações políticas ambíguas quando se leva em conta que o poder público tem frequentemente ignorado planos deste tipo.<sup>14</sup> Outras competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitragem de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês. Em entrevistas com membros de comitês, é comum ouvir reclamações de que o estado não enxerga esses organismos como órgãos públicos legítimos e não respeita as decisões. Ou seja, se no contexto atual, os comitês não têm poder legal significativo e efetivo, é improvável que ter acesso a esse poder seja um incentivo suficiente para explicar a criação destes fóruns.

Como explicar a criação de um significativo número de comitês de bacia em contextos tão diversos, nos quais incentivos financeiros existem em alguns casos e em outros, não, e onde incentivos políticos concretos e imediatos são difíceis de identificar? A seguir, apresentaremos quatro fatores que podem explicar a onda de criação de comitês nestas condições.

Primeiro, apesar da cobrança não existir, a expectativa de que possa vir a se tornar realidade pode ser um incentivo **indireto, mas também sistemático**. Alguns grupos podem acreditar que vale a pena agir antes da implantação da cobrança, para garantir que estejam bem posicionados na cena caso este instrumento seja implementado. Usuários entrevistados na bacia do Rio das Velhas, por exemplo, sugeriram que participam do comitê para se manter atualizados em relação à eventual implementação da cobrança e para garantir sua participação nesse organismo de bacia quando isso ocorrer (ABERS, 2002). Assim, a legislação, embora ainda incompleta e sem estrutura institucional para realizar a cobrança, pode ter mudado a estrutura de incentivos de forma indireta, criando a expectativa de que no futuro pode haver benefícios para os que participam do processo hoje.

A segunda razão para a existência desse grande número de comitês, ainda sem o incentivo que a cobrança representa, talvez decorra da natureza do tema “água”, que parece se adaptar bem ao modelo de comitês de bacia. A água desperta o interesse de diversos grupos por ser um bem de uso universal. Como instância que reúne

representantes de diferentes grupos, um comitê de bacia pode atender à necessidade de articulação para resolver problemas específicos relacionados à água, que quase sempre afetam vários segmentos da sociedade e requerem a colaboração de diversos grupos para sua efetiva solução. Os dados do cadastro do Projeto Marca d'Água mostram que há existência de problemas relacionados à disponibilidade e ao uso da água na grande maioria das bacias onde os comitês foram criados. Em cada local, no entanto, esses problemas se manifestam de forma distinta.<sup>15</sup> Assim, observa-se que os comitês são criados em tantos lugares não porque os problemas, condições e incentivos são parecidos, mas justamente porque a estrutura de comitê é adaptável a uma grande variedade de problemas e situações.

Entretanto, é evidente que se o “conceito de comitê” não fizesse parte do universo intelectual destes atores, haveria necessidade de se encontrar uma outra forma para a sua articulação. Neste sentido, devemos identificar dois outros fatores que impulsionam a criação de comitês como forma de solucionar problemas. Um é o papel do movimento voltado à reforma do sistema de gestão de recursos hídricos entre os setores técnicos especializados que, desde o final da década de 70, estão articulados em discussões internacionais. Entre estes técnicos, o “conceito de comitê” é consagrado como componente essencial de uma gestão apropriada. Tais técnicos estão localizados não somente nos governos, mas também nas universidades, organismos internacionais e organizações não governamentais (ABERS, 2003; ABERS & KECK, 2003; GUTTIEREZ 2004). Como todos estes tipos de organizações estão envolvidos na criação de comitês, podemos supor que a presença do comitê dentro do ideário técnico seja um fator importante que explica porque grupos tão diversos estejam por trás da sua criação.

Outro fator é que o “conceito de comitê” tem forte sincronia com tendências mais gerais no Brasil. A criação de conselhos gestores é um movimento generalizado no país e tem o apoio de diversos setores (ABERS, 2003; DAGNINO, 2002). Os anos 90 testemunharam um impulso no sentido da “reforma do estado”, incorporando um conjunto de idéias já propostas por diversos setores técnicos brasileiros e internacionais e apoiadas pelas agências de cooperação internacional, como o Banco Mundial. A descentralização das políticas públicas, nesse contexto, foi uma das principais idéias propaladas pelos articuladores da reforma (BRESSER PEREIRA, 1996; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). Ao mesmo tempo, a descentralização e a criação de mecanismos participativos também eram reivindicações de movimentos sociais que atuavam em diversas áreas e foram concebidos como forma de promover a democratização mais ampla e o maior acesso da sociedade às decisões públicas. Os impactos desses movimentos são vistos em diferentes áreas, como saúde e assistência social, nas quais grandes redes (ligando atores comunitários, ONGs, universidades e técnicos) se formaram em torno da proposta de descentralização e criação de conselhos durante os anos 80 e 90 (FLEURY - TEIXEIRA & MENDONÇA, 1989; BRAVO & PEREIRA, 2002).

É evidente que os princípios que fundamentam a proposta de reforma no setor de recursos hídricos tiveram suas próprias origens, decorrentes de discussões e

propostas realizadas principalmente por especialistas do setor, articulados com debates internacionais sobre o assunto. No entanto, a coincidência de objetivos da reforma nesse setor, e da que ocorreria por toda a administração pública brasileira, demonstra que o contexto maior facilitou a aceitação e a propagação das propostas. O apoio de diversos setores da sociedade brasileira, desde burocratas até movimentos sociais, certamente deu legitimidade à idéia de se criar conselhos descentralizados. Tal consenso provavelmente explica porque foi mais fácil criar organismos participativos de gestão do que implementar outros aspectos da nova legislação de recursos hídricos.

Estas conclusões não contestam a proposta de que incentivos financeiros e políticos são indispensáveis para a implantação do efetivo *sistema* de gestão descentralizada e participativa. É provável que, se a cobrança pelo uso da água não se tornar uma realidade para a maioria das bacias, ou se outras competências dos comitês não se tornarem institucionalmente efetivas, haverá o eventual decréscimo do ritmo de criação de comitês e da vitalidade de muitos dos que já foram criados.

Este estudo, no entanto, sugere que compreender a descentralização do sistema de gestão da água no Brasil também requer uma noção ampliada de “incentivo” à descentralização. Nem sempre se trata da existência de **retornos diretos e imediatos aos atores políticos** que recebem novas responsabilidades. Citamos quatro fatores que promovem a criação de comitês: a possibilidade de que as políticas que modificarão a estrutura de incentivos sejam futuramente implementadas (i.e. cobrança); a necessidade generalizada hoje de se criar instâncias de negociação entre múltiplos atores em torno de problemas relacionados à água (ainda que estes sejam de natureza variada); a crença, dos técnicos de gestão de recursos hídricos atuando em todo o país, no modelo de gestão por bacia; e a crescente legitimidade social e política da gestão participativa. Assim, estão envolvidos incentivos difusos e adaptáveis a diversos contextos ambientais e políticos que, de forma agregada, criam condições favoráveis à formação dos comitês de bacia, mesmo na ausência de retornos políticos e financeiros mais imediatos aos atores que aceitam novas responsabilidades de gestão.

**ANEXO: Lista de casos selecionados para esse trabalho  
e respectivos pesquisadores**

Casos Selecionados	Pesquisadores
1. Comitê das Sub-bacias Hidrográficas dos Rios Pomba e Muriaé	Maria Aparecida Vargas
2. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre	Elisabete Santos
3. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Lagoa da Conceição	Agda Cristina Pereira dos Santos
4. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí	Guarim Liberato Martins
5. Comitê da Sub-Bacia do Baixo Jaguaribe (CSBH - Baixo Jaguaribe)	João Lúcio Farias de Oliveira; Marcos André Lima da Cunha; Edcarlos Rulim de Souza.
6. Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica do Médio Jaguaribe (CSBH - Médio Jaguaribe)	João Lúcio Farias de Oliveira; Marcos André Lima da Cunha; Edcarlos Rulim de Souza.
7. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas	Rebecca Neaera Abers
8. Comitê da bacia hidrográfica do Ribeira do Iguape e Litoral Sul	Reynaldo Romagnoli
9. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba . do Sul (CBH-PS)	Ricardo Carneiro Novaes
10. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pirapama	Ana Maria Cardoso de Freitas Gama
11. Comitesinos	Janine Ferreira Haase
12. Comitê da Sub-bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu	Karina Jorge Dino
13. Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Gravataí	Daniela Nogueira de Souza
14. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica	Carolina Maria Dalri Meireles
15. Comitê da Bacia Hidrográfica Alto Tietê	Emanuela Helena Rodrigues G. dos Santos
16. Bacia do Rio Cuiabá	Marise Helena Morbeck Curvo

## BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R. “Projeto Marca D’água, Relatórios Preliminares 2001, A Bacia Do Rio das Velhas, Minas Gerais”. Brasília, Projeto Marca d´Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- \_\_\_\_\_. “Idéias e Interesses em Políticas Participativas: Reflexões a partir dos orçamentos participativos e os comitês de bacia hidrográfica”. *Sociedade e Estado*. Brasília 18(1/2):257-290, Jan-Dez/2003.

- ABERS, R. & KECK, M. E. "Networks, Relations and Practices: Reflections on Watershed Management Organization in Brazil". Trabalho apresentado no XXIV Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Dallas, Texas, 27-29 de março de 2003.
- ABERS, R. & KECK, M.E., "Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 6(1):55-68, Maio de 2004.
- ABERS, R. & KECK, M.E. "Águas Turbulentas: Instituições e Práticas Políticas na Reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil" IN: MELO, M. A.; LUBAMBO, C. W. & COELHO, D. B. (orgs.) **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2005, pag. 155-185.
- AGRAWAL, A. & RIBOT, J. "Analyzing Decentralization: a Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases." *World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series*, [http://pdf.wri.org/ea\\_wp1.pdf](http://pdf.wri.org/ea_wp1.pdf), 2000.
- ALVARENGA, L. J.; CASTRO, F.V. F.; GUERRA, A.E.; RODRIGUES, L.A. & LAGES, S. G. "A nova Territorialidade sob a Ótica da Política de Recursos Hídricos". Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), Indaiatuba, SP, 26-29 de maio, 2004.
- ARRETCHE, M. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 11(31), Junho/1996.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. São Paulo, Revan, 2000.
- BARBOSA, F. A. R; PAULA, J. A. & MONTE-MOR, R.L.M. "A Bacia Hidrográfica como Unidade de Análise e Realidade de Integração Disciplinar". In: **Biodiversidade, População e Economia: uma região de Mata Atlântica**. CEDEPLAR/ECMVS/UFMG, 1997.
- BLAIR, H. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development* 28(1): 21-39, 2000.
- BRANNSTROM, C. "Decentralising Water Resource Management in Brazil". *European Journal of Development Research* 16(1): 214-234, September 2004.
- BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P.A. P., **Política Social e Democracia**. Cortez, São Paulo, 2002.
- BRESSER PEREIRA, L.C. "Da administração pública burocrática à gerencial", *Revista do Serviço Público*. Ano 47, V. 120(1): 7-40, janeiro-abril/1996
- CAMPBELL, T. **The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities**. Pittsburg, Pitt Latin American, 2003
- CARVALHO, M.C.A.A & TEIXEIRA, A. C.C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. (Série Polis, 37). Polis, São Paulo, 2000.
- DAGNINO, E. "Sociedade Civil, Espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades". In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

- DILLINGER, W. "Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery", In CROOK, R. C & MANOR, J. (eds.) Democracy and Decentralization in South East Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- DINO, K.J. *Cultura Política Local como Dimensão da Sustentabilidade na Gestão de Recursos Hídricos: O Caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu*. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Urbano, Universidade de Brasília, 2003.
- FLEURY - TEIXEIRA, S. & MENDONÇA, M. H. "Reformas Sanitárias na Itália e no Brasil: comparações". In: FLEURY-TEIXEIRA, S. (org.) *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. p. 193-232. São Paulo, Cortez/Abrasco, 1989.
- FORMIGA JOHNSON, R.M. *Les eaux brésiliennes: analyse du passage à une gestion intégrée dans l'Etat de São Paulo*. Tese de Doutorado, Sciences et Techniques de l'Environnement, Université Paris XII - Val de Marne, 1998.
- FORMIGA JOHNSON, R.M. & LOPES, P. D. (orgs.) Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: retratos 3x4 das bacias pesquisadas. Brasília: FINATEC, 2003.
- FRANK, B. "A Bacia da Lagoa de Conceição, Florianópolis" Brasília, Projeto Marca d'Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- FRANK, B. & BOHN, N. "Gestão de bacias: um caminho de mão dupla. Reflexões sobre a experiência do Comitê do Itajaí." 2000. Disponível no site: [http://www.oieau.fr/riob/ag2000/artigo\\_RIOB.htm](http://www.oieau.fr/riob/ag2000/artigo_RIOB.htm)
- GAMA, A. "A Bacia do Pirapama, Pernambuco", Brasília, Projeto Marca d'Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- GARJULLI, R.; OLIVEIRA, J.L.F.; CUNHA, M. A.L. & SOUZA, E.R. "A Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe (Ceará)." Relatório de Pesquisa, Projeto Marca d'Água. 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- GUTIERREZ, R. "A Bacia do Gravataí, Rio Grande do Sul". Brasília, Projeto Marca d'Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- GUTIERREZ, R. "Between Knowledge and Politics: The Role of Technicians in the Brazilian Water Management Reform (versão preliminar)" Projeto de Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Johns Hopkins University, 2004. (mimeo).
- HAASE, J. "A Bacia do Sinos, Rio Grande do Sul" Brasília, Projeto Marca d'Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- KECK, M. & JACOBI, P. "A Bacia do Alto Tietê, São Paulo". Brasília, Projeto Marca d'Água, 2002. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>
- LEMONS, M.C. & OLIVEIRA, J.L. "Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Brazil." *World Development*. 32(12): 2121-2137, 2004.
- MACHADO, C.J.S.. "Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios". *Ambiente & Sociedade*, Ano VI, N. 2, Jul/Dez. 2003. p. 121-136.

- MANOR, J., **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington D.C., The World Bank, 1999.
- NEVES, M. J. M. **Efetividade dos Planos de Recursos Hídricos: Uma Análise dos Casos no Brasil após 1990**. Dissertação de Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 2004.
- OXHORN, P. “La Construcción del Estado por la Sociedad Civil. La Ley Boliviana de Participación Popular y el Desafío de la Democracia Local”, Documento de Trabajo del INDES. Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Inter-American Development Bank, 2001.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Brasil - Presidência da República, 1995.
- RIBOT, J. **Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation**. Washington, D.C., World Resources Institute, 2002.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C.Q. & AZEVEDO, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.
- TEIXEIRA, E.C. “As Dimensões da Participação Cidadã”. *Caderno CRH: Democracia, Cidadania e Pobreza: a produção de novas solidariedades*. Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, 26/27: 179-210, Janeiro-dezembro, 1997.
- TEIXEIRA, E.C. “Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. (Série Polis, 37). p. 99-119. Polis, São Paulo. 2000
- TENDLER, J. **Good Government in the Tropics**. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996.
- VITORINO, V.I. “Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos”. *Ambiente & Sociedade*, Ano VI, N. 2, Jul/Dez. 2003. p.47-62.
- WILLIS, E.; GARMAN, C.C.B. & STEPHAN H. “The Politics of Decentralization in Latin America”, *Latin American Research Review*. 34(1): 7-56,1999.

## NOTAS

1. Estes princípios fazem parte da “Declaração de Dublin”, que resultou da Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente (ICWE) em Dublin, Irlanda, ocorrida em 1992. Veja: <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html>
2. O artigo 20 da Constituição Federal estabelece que águas que banham mais de um estado ou país são bens da União. Nesse sentido, são de dominialidade estadual as águas que se mantêm exclusivamente dentro de um mesmo estado, não percorrendo mais de um estado ou país. Em decorrência, os estados não somente têm suas próprias legislações de água (que só não podem contrariar as diretrizes da lei nacional), mas também suas próprias instituições de gestão: órgãos gestores, conselhos estaduais, agências e comitês de bacia.
3. Para os antecedentes históricos da lei paulista, veja VITORINO, 2003.
4. Veja [www.ana.gov.br/pnrh/DOCUMENTOS/5Textos/3EvolucaoLegal4\\_04\\_03.pdf](http://www.ana.gov.br/pnrh/DOCUMENTOS/5Textos/3EvolucaoLegal4_04_03.pdf)
5. Outros problemas mais gerais relativos à implementação da reforma do sistema de gestão da água foram citados por MACHADO, 2003.

6. Veja FORMIGA-JOHNSSON & LOPES (2003) para descrições das atividades de vários comitês.
7. O Projeto Marca D'Água é um estudo interdisciplinar e comparativo que acompanha desde 2001 a evolução dos organismos de bacia hidrográfica no Brasil. Sediado no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da UnB, esse projeto incorpora cinco universidades brasileiras (FURB, USP, UFRJ, UFBA e UnB) e duas norte-americanas (Johns Hopkins University e University of Michigan), além de profissionais da área de gestão da água e alunos de graduação e pós-graduação nestas e em outras instituições. Mais informações estão disponíveis no sítio: [www.marcadagua.org.br](http://www.marcadagua.org.br).
8. Entre os questionários preenchidos, excluíram-se os organismos que não eram comitês de bacia (como consórcios intermunicipais e sub-comitês de bacia) e incluíram-se apenas 2 dos 5 comitês da bacia do Jaguaribe que foram pesquisados. A intenção deste último corte foi garantir uma seleção mais balanceada em termos regionais (foram mantidos os dois comitês mais antigos daquela bacia). Os pesquisadores que levantaram os dados e preencheram o questionário estão listados no Anexo.
9. A criação de uma territorialidade que não coincide com a divisão político-administrativa levanta diversos problemas, especialmente em relação aos municípios. ALVARENGA, et alli (2004:08) notam que embora a Lei Federal nº 9.433/1997 não dê destaque aos municípios, eles são as “células políticas” do “sistema sócio-ambiental”. Por sua vez, BARBOSA, PAULA & MONTE-MÓR (2004:258) *apud* ALVARENGA et alli (2004:02) colocam que “o gerenciamento adequado requer, assim, que as bacias sejam consideradas como sistemas ‘multifíveis’ que incluam água, solo e componentes sócio-políticos internos e externos”. No entanto, a legislação de recursos hídricos oferece poucos mecanismos de integração entre ações dos municípios e às das outras instâncias, exceto através da participação de municípios nos comitês.
10. Veja, por exemplo, os dados apresentados nos sites da Associação Brasileira de Saneamento - <http://www.abesrs.org.br/noticias/quali-amb-2.htm> e da Universidade da Água - [http://www.uniagua.org.br/?tp=1&pag=cont\\_280504.htm](http://www.uniagua.org.br/?tp=1&pag=cont_280504.htm)
11. Observa-se que as bacias de competência dos comitês federais tendem a ser bem maiores.
12. Uma exceção recente é o Estado do Rio de Janeiro, que criou em 2004 uma lei que dá poder aos comitês decidirem sobre a cobrança. O outro estado a implementar cobrança é o Ceará, onde a cobrança é efetuada e os recursos são alocados sem a participação dos comitês de bacia.
13. Por exemplo, no Estado de Minas Gerais, os comitês de bacia têm o poder de aprovar outorgas de empreendimentos de grande porte, o que possibilita aos comitês a capacidade de interferir em decisões econômicas importantes.
14. Em levantamento dos Planos de Recursos Hídricos no Brasil desde 1990, por exemplo, NEVES (2004) aponta para a pouca implementação dos mesmos.
15. Os 23 estudos de caso apresentados em FORMIGA-JOHNSSON e LOPES (2003) mostram a diversidade de problemas relacionados à água

# RESUMOS/ABSTRACTS

---

REBECCA ABERS  
KARINA DINO JORGE

## DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA ÁGUA: POR QUE OS COMITÊS DE BACIA ESTÃO SENDO CRIADOS?

### Resumo

No Brasil, muitos governos estaduais já instituíram políticas de recursos hídricos que criam comitês de bacia hidrográfica, mas a não institucionalização dos instrumentos de gestão de recursos hídricos tem limitado o poder desses comitês. Mesmo assim, foram criados quase 100 comitês estaduais. A partir da literatura sobre descentralização política e da análise de dados empíricos, esse trabalho busca levantar hipóteses para explicar o porquê de tantos comitês terem sido criados.

**Palavras-chave:** Descentralização, gestão de bacia hidrográfica, comitês de bacia hidrográfica

## DECENTRALIZATION OF WATER MANAGEMENT: WHAT EXPLAINS THE CREATION OF RIVER BASIN COMMITTEES?

### Abstract

Most Brazilian state governments have instituted water resources policies that create river basin committees, but the power of these committees is weakened by the lack of institutionalization of the management tools they are supposed to define. Even so, almost 100 committees have been created at the state level. Based on the literature on political decentralization and the analysis of empirical data about committees, this article raises some hypotheses to explain why so many committees have been created.

**Keywords:** decentralization, river basin management, river basin committees