

XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DA ÁGUA NO COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO LITORAL SUL (PARAÍBA) COM USO DO PROTOCOLO OGA

Igor de Melo Vidal¹; Denner Vianna Santos Ferreira¹; Marcelo de Souza Oliveira Junior¹;

Raffael Andrade Leobino¹; Rodrigo Ferreira da Silva¹; Witamar da Silva Bernardo Filho¹; Ana

Cristina Souza da Silva¹; Maria Edelcides Gondim de Vasconcelos²; Angelo José Rodrigues Lima³

ABSTRACT - The implementation of Federal Law No. 9,433/97, more than twenty years after its enactment, has brought about the need to monitor and track the progress and challenges of water resources management in the country, leading to the creation of the Water Observatory (OGA) and the Water Governance Monitoring Protocol. This article aims to understand the level of water governance in the South Coast Basin Committee (CBH-LS) in the state of Paraíba, the progress and challenges after 17 years of its establishment, and contribute to the dissemination of the Monitoring Protocol in different Brazilian river basins. The Protocol utilizes governance indicators based on the principles, objectives, and instruments provided in Law 9,433, which can be applied to the entities of the National Water Resources Management System of Brazil (SINGREH), and it has a structured tool with different hierarchical levels to assess the implementation of these indicators. The CBH-LS is a collegiate, advisory, regulatory, and deliberative body responsible for the management of the Gramame and Abiaí river basins, the main sources of water supply for the metropolitan region of João Pessoa. In May 2023, the indicators were measured during the committee's regular meeting, which was open to all members. The overall rating obtained was 5.26, revealing an intermediate level. The need for integration between sectors and the updating/improvement of already implemented points was identified. Overall, there is an expectation of improvement in the indicators over the next 3 years.

RESUMO - A implementação da Lei Federal nº 9.433/97, com mais de vinte anos de sua promulgação, trouxe a necessidade de monitorar e acompanhar os avanços e desafios da gestão dos recursos hídricos no país, levando à criação do Observatório das Águas (OGA) e do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. O artigo tem como objetivo entender o nível de governança da água no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH-LS) no estado da Paraíba, os avanços e os desafios após 17 anos de sua instituição, e contribuir para a difusão do Protocolo de Monitoramento em diferentes bacias hidrográficas brasileiras. O Protocolo utiliza indicadores de governança, com base nos princípios, objetivos e instrumentos previstos na Lei 9433 que poderão ser aplicados aos órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Brasil (SINGREH) e possui uma ferramenta estruturada, com diferentes níveis hierárquicos, para avaliar a implementação desses indicadores. O CBH-LS é um órgão colegiado, consultivo, normativo e deliberativo responsável pela gestão das bacias hidrográficas dos rios Gramame e Abiaí, principais fontes para o abastecimento de água da região metropolitana de João Pessoa. Em maio de 2023, realizou-se a aferição dos indicadores em reunião ordinária do comitê aberta a todos

¹) Laboratório de Recursos Hídricos e Engenharia Ambiental - LARHENA, (83) 3216-7684, ana.silva@academico.ufpb.br

²) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - Campus João Pessoa - Paraíba, 58015 - 905, (83) 99382-3440, maria.vasconcelos@ifpb.edu.br

³) Observatório das Águas OGA Brasil: São José dos Campos, São Paulo, 12236-495, (12) 992242142, ajoselima47@gmail.com

os membros. A nota geral obtida foi 5,26, revelando um nível intermediário. Identificou-se a necessidade de integração entre setores e atualização/melhoria de pontos já implementados. De forma geral, a expectativa é de melhora dos indicadores nos próximos 3 anos.

Palavras-Chave – Governança da Água. Observatório das Águas. Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH-LS).

INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos hídricos no Brasil alcançou um marco significativo com a promulgação da Lei Federal nº 9.433/97 (Brasil, 1997), que estabelece princípios, objetivos, instrumentos e um sistema integrado, descentralizado e participativo de gerenciamento. Essa legislação, precedida por leis estaduais nas unidades da Federação, instituiu um sistema complexo que requer intensa articulação entre diferentes esferas e políticas para sua efetiva implementação.

Após anos da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, houve uma reflexão coletiva entre diversos atores e a necessidade de monitorar e acompanhar, não só a gestão, mas a governança dos recursos hídricos no país. O conceito de governança desenvolvido para o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas (OGA) é baseado no modelo de governança da Lei 9433/97 (OGA, 2019).

A governança está associada ao debate sobre as organizações, o desenvolvimento de capacidades de articulação com a sociedade para melhorar o processo de participação social e uma gestão baseada em metas e indicadores são essenciais num sistema de Governança Pública (Abrucio e Oliveira, 2013; Lima et al., 2014). A governança democrática é um processo político que pode caracterizar-se pelo confronto de projetos políticos antagonistas, sendo necessário o debate político sobre os diferentes valores e princípios existentes na sociedade (Castro, 2007).

A criação de indicadores de monitoramento do Sistema de Recursos Hídricos foi discutida em uma oficina propositiva em 2005, seguida pela análise da governança do Sistema em 2012, que sugeriu a instituição de um Observatório das Águas do Brasil. Após várias etapas, incluindo a pesquisa aplicada e a validação do Documento Base, o Observatório de Governança das Águas foi estabelecido, desenvolvendo o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas lançado em 2019 (OGA, 2019).

Vários Comitês já monitoram a governança com a adesão ao Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. Na Paraíba, dos três Comitês estaduais, dois já fizeram a adesão ao Protocolo. O Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN) da Paraíba já aplicou o Protocolo, conforme apresentado em Costa et al. (2022).

O Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul

O Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH- LS) foi estabelecido pelo Decreto nº 27.562/2006 como um órgão colegiado, consultivo, normativo e deliberativo, integrante do Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos. Sua área de atuação é definida pela Resolução nº 03/2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba, e abrange as bacias hidrográficas dos rios Gramame e Abiaí, localizadas no Litoral Sul do Estado da Paraíba (AESAs, s.d.).

A bacia do rio Gramame possui uma área de drenagem de 589,1 km², é responsável por aproximadamente 70% do abastecimento de água da região metropolitana de João Pessoa. A bacia do rio Abiaí, por sua vez, abrange uma área de 449,5 km² e também contribui para o sistema de abastecimento da Grande João Pessoa. O CBH-LS é composto por 25 membros, sendo 1 do Poder Público Federal, 2 do Poder Público Estadual, 4 do Poder Público Municipal, 10 usuários de água e 8 da Sociedade Civil Organizada (AESAs, s.d.).

Este artigo busca entender as nuances, avanços e entraves, ou seja, identificar o nível de governança da água no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH-LS) no estado da Paraíba. Além disso, procura-se contribuir com a difusão do Protocolo OGA, para que haja cada vez mais dados de monitoramento da governança de diversas bacias hidrográficas brasileiras.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Protocolo de Monitoramento da Governança da Água do OGA

A partir dos objetivos do OGA, criou-se o Protocolo de Monitoramento das Águas com indicadores de governança baseados nos princípios, objetivos e instrumentos previstos na Lei 9433 que, a partir de uma adesão voluntária, poderão ser aplicados aos órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Brasil (SINGREH).

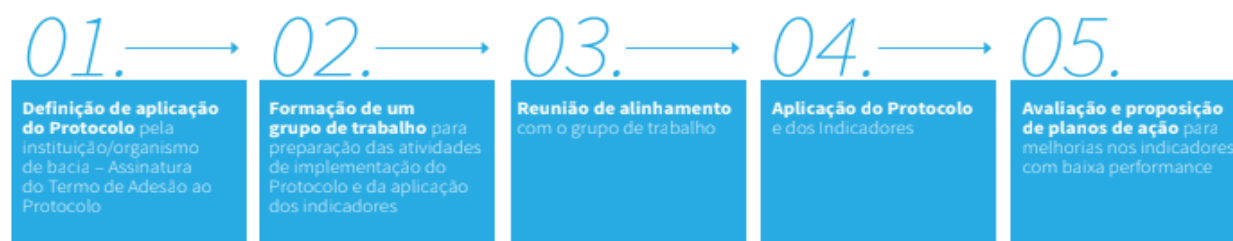
O processo de aplicação do protocolo no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul teve início em 2021, seguindo as etapas apresentadas na Figura 1.

Devido à pandemia de Covid-19, a oficina de capacitação com o comitê foi realizada de forma remota. Durante a 4ª Reunião Ordinária de 2022, que ocorreu em novembro, o comitê aderiu ao protocolo e alinhou-se com a equipe técnica do Observatório. Uma deliberação foi assinada, estabelecendo os objetivos e definindo o compromisso de monitoramento para os próximos 3 anos. Além disso, foi formado um Grupo de Trabalho composto pela Diretoria Colegiada e todos os membros do CBH-LS.

Posteriormente, foi realizado um trabalho de divulgação do protocolo nas redes sociais, bem como a convocação dos membros para a reunião, com o objetivo de contribuir com o OGA,

incentivar e garantir uma maior participação. Durante a 1ª Reunião Ordinária de 2023, realizada no mês de maio, a planilha de avaliação dos indicadores de governança foi preenchida.

Figura 1. Metodologia para implementação do protocolo



Fonte: OGA, (2019).

Ferramenta de aferição dos indicadores

O Protocolo de Monitoramento utiliza um sistema estruturado em diferentes níveis hierárquicos, como princípios, critérios, indicadores e verificadores. Essa estrutura é adaptada de protocolos já existentes no campo da certificação ambiental. No total, são utilizados 55 indicadores, os quais estão fundamentados nas cinco dimensões apresentadas no Quadro 1 (OGA, 2019). A ferramenta de verificação da Governança de Água do Protocolo OGA tem como objetivo avaliar o nível de implementação do indicador a ser verificado, utilizando informações que justifiquem a resposta. O funcionamento dessa ferramenta será demonstrado no Quadro 2.

Quadro 1. Dimensões de Governança e indicadores do Protocolo OGA

Dimensões				
Ambiente legal e Institucional	Capacidades Estatais	Estado Sociedade	Relações Intergovernamentais	Instrumentos de Gestão
Qualidade da legislação; Efetividade da Lei; Regulação	Recursos financeiros; Qualidade da burocracia; Atuação coordenada do estado	Metas; Monitoramento; Indicadores; Avaliação de políticas públicas	Logística sistêmica; Fóruns Federativos; Autonomia dos Entes; Mecanismos indutores de cooperação e coordenação; Flexibilidade e inovação	Órgãos de controle; Canais de participação; Inclusividade cidadã

Fonte: OGA, (2019).

Quadro 2. Ferramenta de verificação do Protocolo OGA

Indicador	O que está medindo	Estágio atual do aspecto a ser verificado			Comentários e informações que justificam a resposta	Expectativa de status para os próximos 3 anos	Nível de consenso da avaliação	Nota
		Plenamente	Parcialmente	Insatisfatório				
						1- Melhorar 2- Manter-se estável 3- Reduzir	1- Forte 2 - Aceitável 3 - Pouco Consenso	0 a 10

Fonte: OGA, (2019).

A planilha inclui espaços para conclusões e recomendações, onde o grupo de avaliação pode resumir a avaliação feita, apontar recomendações de melhoria e estratégias para avançar no aspecto avaliado. É importante que o grupo avalie a ferramenta por meio de um instrumental de avaliação

para verificar sua relevância e aplicabilidade, a fim de aprimorar a proposta apresentada. Aplicou-se a planilha sugerida pelo OGA, acrescentando ao documento entregue para preenchimento uma breve explicação e um espaço para coleta dos dados de cada participante. Participaram da oficina de aplicação 1 membro do Poder Público Estadual, 1 membro do Poder Público Municipal, 3 membros da sociedade civil e 3 usuários de água, conforme a figura 2.

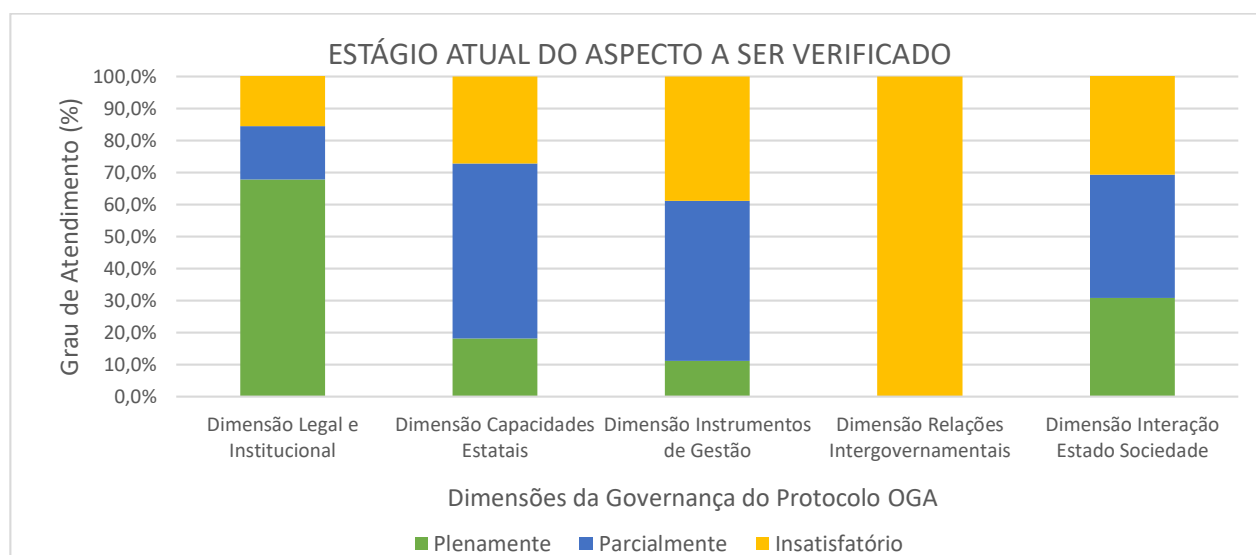
Figura 2. Participantes da oficina OGA.



RESULTADOS

Os resultados serão apresentados da seguinte maneira: 1. Dimensão Legal e Institucional, 2. Dimensão Capacidade Estatais, 3. Dimensão Instrumentos de Gestão, 4. Dimensão Relações Intergovernamentais e 5. Dimensão Interação Estado Sociedade. Os resultados são apresentados em atendimento parcial, pleno ou insatisfatório para cada dimensão. O grau de concordância e a tendência também são discutidos na avaliação final. Os comentários realizados dentro de cada avaliação das dimensões também são apresentados. O estágio para os diferentes indicadores ficou distribuído conforme a figura 3.

Figura 3. Avaliação do Estágio das Dimensões



Dimensão Ambiente Legal e Institucional

A Dimensão Ambiente Legal e Institucional agrupa as informações referentes aos aspectos legais, às definições institucionais quanto às funções sistêmicas e às relações entre essas instituições, além das observações da importância do tema água nas agendas políticas (OGA, 2019). A nota obtida para essa dimensão foi 6,75 e o estágio para os diferentes indicadores ficou distribuído conforme a figura 3.

Verificou-se uma predominância do atendimento parcial dos indicadores. Isso ocorre pois existem lacunas, visto que lei estadual precede a lei federal. No que diz respeito ao funcionamento dos comitês, observa-se que o CBH atua e cumpre as exigências legais, no entanto, é válido ressaltar que nem todas as bacias possuem CBH instituído por se tratarem de bacias federais, pequenas, e que necessitam de uma integração entre diferentes órgãos para o seu gerenciamento.

Outro ponto importante é a falta de fiscalização nos mecanismos que fazem interface dos empreendimentos nas bacias que impactam os recursos hídricos com os instrumentos de gestão, uma vez que, constata-se usos irregulares por falha na outorga, por exemplo.

Existe a necessidade de atualização da cobrança e enquadramento para melhor cumprimento das atribuições do Comitê. Além disso, os gargalos na aplicação do recurso do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH) dificultam a execução de suas deliberações.

Dimensão Capacidades Estatais

A Dimensão Capacidades Estatais trata da observação da capacidade operacional dos órgãos envolvidos na gestão, da qualidade de suas equipes e da burocracia, e da garantia do financiamento (OGA, 2019). Como resultado, a nota obtida para essa dimensão foi 5,95 e o estágio para os diferentes indicadores ficou distribuído conforme a figura 3.

Financeiramente, não existe aplicação ampla dos recursos do FERH e existem dificuldades de acesso. Faz-se necessária a elaboração de manuais e editais de demandas espontâneas que orientem os projetos para acessar os recursos. A respeito da capacitação, apesar de serem disponibilizados cursos diversos, a participação é baixa. É necessário disponibilizar horários específicos para o CBH-LS.

O corpo técnico da Entidade Executora é reduzido e não possui profissionais no quadro, permanentes/concursados, além de atender a todos os CBHs da Paraíba. Assim, a equipe não consegue absorver todas as demandas. Portanto, poderia ser mais completa em quantidade e formação, porém faltam estímulos e políticas públicas de incentivo para a carreira de profissionais da gestão de recursos hídricos no setor público. A Lei Estadual não estabelece a criação de Agências de Bacia, e atualmente não existem tais agências em funcionamento.

Dimensão Instrumentos de Gestão

A Dimensão Instrumentos de Gestão reúne os indicadores de controle dos instrumentos de gerenciamento, os relacionados ao planejamento, à avaliação, ao funcionamento de sistemas de informação e outros fatores relativos ao desenvolvimento de práticas inovadoras (OGA, 2019). Em sua maioria, esses instrumentos encontram-se implementados, no entanto, alguns ainda possuem algumas deficiências quanto à orientação para a tomada de decisões no comitê. A nota obtida para esta dimensão foi 7,0.

Analizando a figura 3, mesmo com uma prevalência de 50% de satisfação parcial, é evidente que o índice de insatisfação é significativamente alto, chegando a 38,9%. De forma geral, percebe-se que existe implementação dos instrumentos de gestão, entretanto a falta de monitoramento, atualização e metodologia definida para aplicação. Desse modo, aumenta-se o grau de insatisfação.

Com relação ao sistema de informações, existem dados no portal da AESA. No entanto, o processo de elaboração do Plano das Bacias Hidrográficas Litorâneas (PRHBL) evidenciou a escassez de algumas informações primárias que não foram encontradas pela empresa contratada. A outorga é implementada e existe cadastro de usuários, no entanto existem outorgas vencidas ou que não estão sendo cumpridas. Além disso, o cadastro é antigo, o que dificulta o contato com o usuário.

Essas falhas atrapalham a devida cobrança pelo uso da água, que já é implementada e é um importante meio de arrecadação de fundos. Contudo, é necessário que haja uma atualização quanto aos valores recomendados pelo Decreto Estadual. Outro ponto importante é o enquadramento dos corpos hídricos que está desatualizado com a legislação vigente. Existe monitoramento parcial feito pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA) e o Programa Qualiágua/AESA, mas não há participação do CBH-LS e não existem metas progressivas atualizadas. A revisão do enquadramento na Paraíba está em processo de licitação.

Ademais, nota-se que não existem mecanismos concretos de monitoramento dos instrumentos de gestão, bem como processos e ferramentas de tomada de decisão para resolução de conflitos. Nas reuniões são levantadas as demandas para tratar os problemas e encaminham-se as instâncias responsáveis.

Dimensão Relações Intergovernamentais

A Dimensão Relações Intergovernamentais trabalha no intuito de checar se há uma lógica sistêmica no interior dos governos e se há fóruns federativos, com a presença das esferas federal, estadual e municipal. A autonomia dos entes e os mecanismos indutores de cooperação, coordenação, flexibilidade e inovação também são verificados neste grupo (OGA, 2019). Essa foi a

dimensão com a nota mais baixa (2,57), na qual todos os indicadores obtiveram classificação insatisfatória.

Essa baixa classificação deve-se à falta de integração entre o comitê e os órgãos de gestão, visto que há apenas um acordo de cooperação. Dessa maneira, não existem políticas públicas de cooperação, logo não existe uma via estabelecida de contato entre municípios e o órgão gestor de recursos hídricos. Nesse âmbito, fica difícil a identificação de projetos dos municípios da bacia desenvolvendo ações de proteção dos recursos hídricos. Ressalta-se a necessidade de maior cooperação entre as diferentes esferas.

Dimensão Interação Estado Sociedade

A dimensão Interação Estado Sociedade congrega os indicadores referentes à interação entre o Estado e a Sociedade, avaliando itens como canais de participação, transparência, arbitragem justa de conflitos e proteção aos grupos mais vulneráveis (OGA, 2019). Os recursos financeiros necessários para garantir a participação da sociedade civil nos colegiados e câmaras técnicas são viabilizados pela cobrança pelo uso da água e pelo programa Procomitês. A nota obtida para esta dimensão foi de 5,69 e o estágio para os diferentes indicadores ficou distribuído conforme a figura 3.

A avaliação desta dimensão foi a mais distribuída entre as três classificações. Os pontos plenamente atendidos referem-se à disposição de recursos financeiros para assegurar a participação social, devido à cobrança, e à questão eleitoral. Existe um processo democrático, equidade na distribuição de votos e integração dos conselhos com o comitê. Em compensação, como citado da dimensão anterior, a cooperação entre as diferentes esferas é ineficaz, afetando também as ações da sociedade em geral voltadas para a gestão de águas e diminuindo a participação.

Além disso, outros pontos existem, mas podem ser melhorados como: a capacitação para participação no comitê, adoção de metodologias que promovam a convergência de decisões, integração entre os pares que pode progredir através de um boletim informativo para acesso público. Relativo à representatividade, observa-se que a vacância maior acontece com os representantes do poder municipal, em função das constantes mudanças de gestão.

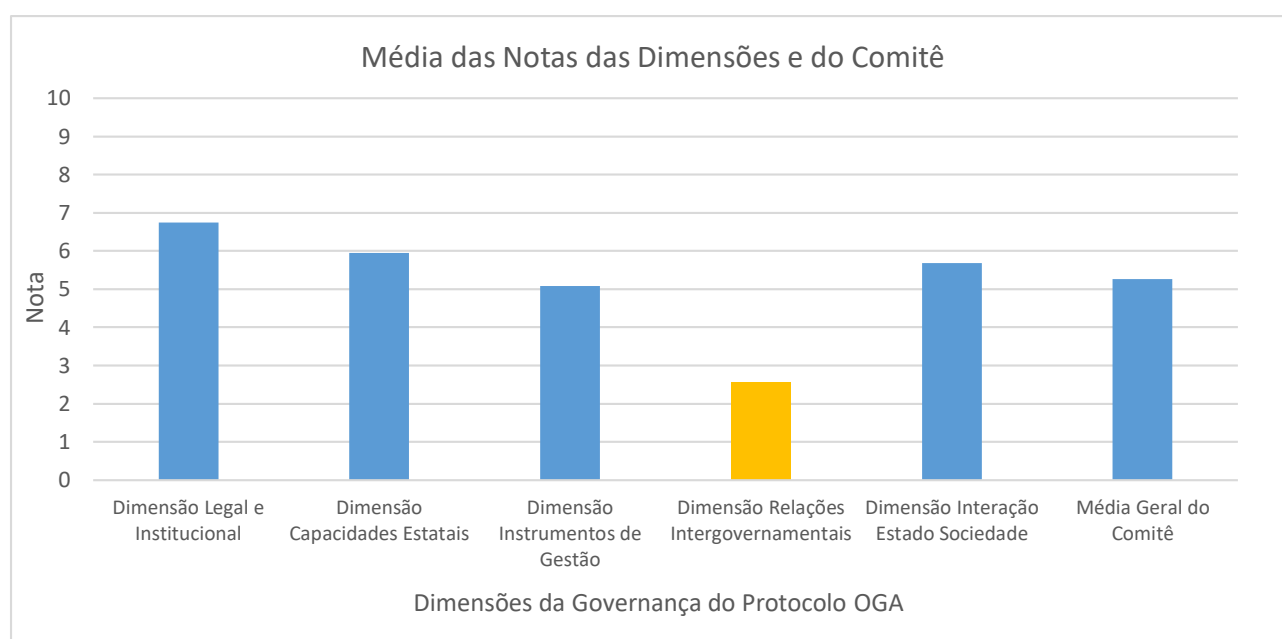
Avaliação Final

Por fim, elaborou-se um gráfico resumo (figura 4), contendo as notas de todas as dimensões, bem como a nota geral do comitê, que foi de 5,26. Vale ressaltar que houve forte consenso na avaliação de todos os indicadores. De forma geral, a expectativa para a grande maioria dos indicadores é de melhora com a elaboração do Plano de Recursos Hídricos (PRH), que está em

andamento. Com a previsão de execução dos recursos do FERH, nenhum indicador teve uma expectativa de piora.

Avalia-se que a única dimensão que registrou uma nota baixa (entre 0 e 4 – indicada pela cor amarela) foi a Dimensão Relações Intergovernamentais, ressaltando a necessidade de cooperação entre os setores. Ademais, as notas das outras dimensões, bem como a nota geral do comitê ficaram em um nível intermediário, entre 5 e 7, indicado pela cor azul. Nesse sentido, observa-se o reflexo da predominância de indicadores parcialmente atendidos, que existem ou foram implementados, mas carecem de atualização ou melhorias.

Figura 4. Média geral do CBH-LS e das dimensões.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Protocolo de Monitoramento OGA se apresenta como uma oportunidade de troca de informações e alinhamento de diretrizes entre membros do comitê de diferentes setores. Após esse alinhamento é necessário partir para o último passo da metodologia, a proposição de planos de ação para melhorias dos indicadores com baixa performance. Para avaliação desse progresso, destaca-se a necessidade de um monitoramento continuado ao longo dos 3 anos de adesão ao protocolo.

A perspectiva de contar com um Plano Diretor para as bacias, com a elaboração já bastante avançada e com finalização prevista para setembro de 2023, pode ser considerado um aliado na proposição de planos de ação para melhorias dos indicadores com baixa performance. A atualização do enquadramento dos corpos hídricos da bacia, além da revisão e atualização da cobrança pelo uso da água também são aspectos que auxiliam a melhoria de indicadores.

Muitos serão os desafios da aplicação do protocolo de monitoramento da governança da água do CBH – LS. A renovação dos membros do CBH – LS a cada três anos, com previsão da eleição e renovação até julho de 2023, não pode deixar de ser considerada. O compromisso de monitoramento continuado, para melhorias dos indicadores com baixa performance, precisa ser honrado pelos membros que permanecem e para os que serão renovados. A importância de monitoramento da governança da água é um compromisso do CBH – LS e não da gestão atual do Comitê. O compromisso de melhoria dos indicadores foi assumido.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EXECUTIVA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA (AESAs). (s.d). *Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Sul*. Disponível em: http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/comite-de-bacias/litoral-sul/#tabs_desc_734_1. Acesso em: 21 de maio de 2023.

ABRÚCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. (2018). "*Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos: A Visão dos Atores*" in Anais do XV ENANPUR, Sessões Temáticas, Natal, Nov. 2013, v. 15, n. 1. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/155/152>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

COSTA, M. L. M.; RIBEIRO, M. A. F. M.; SUASSUNA, F. D. (2022). "*Governança da Água no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (Paraíba) com uso do protocolo do OGA*" in XVI Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste e 15º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Portuguesa, Caruaru, Nov. 2022. Disponível em: https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/11/XVISRHNE_15SILUSBA-Protocolo-OGA.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2023.

LIMA, A. J. R.; ABRUCIO, F. L. S., BEZERRA, F. C. (2014). "*Governança dos recursos hídricos: proposta de indicadores para acompanhar sua implementação*". São Paulo: WWF – Brasil, FGV.

OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS (OGA). (2019). "*Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas*". São Paulo. Disponível em: https://observatoriodasaguas.org/wpcontent/uploads/sites/5/2020/07/Protocolo_Governanca_Completo_FINAL-1-alta-defini%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2023.

AGRADECIMENTOS - À PROEX (Pró-Reitoria de Extensão - UFPB) pela realização do Edital no 06/2022 - PROBEX 2022, de seleção de projetos de extensão. O primeiro autor é extensionista bolsista PROBEX/UFPB. Ao Observatório das Águas OGA Brasil e ao Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul pela parceria para aplicação da metodologia.