

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DA ÁGUA: EXPERIÊNCIA DE APLICAÇÃO DE INDICADORES ESTRUTURANTES DE GOVERNANÇA NO CBH SEPOTUBA (MT)

*Letícia Auxiliadora da Silva Dionel¹ ; Daniela Maimoni de Figueiredo² & Angelo José Rodrigues
Lima³*

Palavras-Chave – Gestão de Recursos Hídricos, Observatório de Governança das Águas, Participação Social.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei nº 9.433 em 08 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH) foi instituído um novo modelo de gestão de recursos hídricos no Brasil principalmente pela criação de Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, sendo esse um conjunto de órgãos responsáveis pela implantação da PNRH composto por: Organismos Colegiados (Comitês de Bacias e Conselhos de Recursos Hídricos (federal e estaduais); Administração Direta (MDR/SRU e Secretarias Estaduais); Poder Outorgante (ANA e Entidades Estaduais) e Entidade da Bacia (Agência de Bacia federal ou estadual) (ANA, 2020).

Essa mudança de gestão deixou de ser uma questão unicamente de governo e tem a possibilidade de se tornar uma questão de Estado e governança, tendo em vista seu caráter descentralizado e em coparticipação com a sociedade nos conselhos de recursos hídricos e comitês de bacias hidrográficas (CBHs).

Apesar de não haver ainda uma definição exata para o termo governança, Fracalanza (2010) define que governança é um processo em que novas atitudes práticas e teóricas são propostas e adotadas visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e demandas sociais gerando os múltiplos interesses.

Em razão dos recentes episódios de crises hídricas vivenciadas no mundo, o tema governança das águas ganhou espaço nos discursos de agências e organizações, isto porque, a falta de água está diretamente associada a crise de governança (JOHNSON e RIBEIRO, 2018).

A governança do Singreh em si implica uma “multiplicidade de atores, suas interações, objetivos compartilhados, fronteiras fluídas entre público, privado e esferas associativas e multiplicidade de formas de ação, intervenção e controle” e/ou “um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (CASARIN et al., 2020).

1) Universidade Federal de Mato Grosso: Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 2367 Bairro Boa Esperança - Cuiabá – MT, leticiadionel@gmail.com

2) Universidade Federal de Mato Grosso: Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 2367 Bairro Boa Esperança - Cuiabá – MT, dani_figueiredo@uol.com.br

3) Observatório de Governança das Águas: ajoselima47@gmail.com

De acordo com Lima (2014) “discutir a governança é o reconhecimento de que existe um processo político na gestão das águas”.

Alguns pesquisadores questionam se esse processo político no âmbito dos comitês é justo e se há democracia no processo de decisão ou se prevalecem os que detêm maior poder econômico perante as minorias.

Jacobi (2007) destaca que apesar dos conselhos gestores de políticas públicas representarem novos arranjos institucionais, as dúvidas se situam quanto à sua capacidade de elaborar novas práticas na gestão pública e se de fato são capazes de garantir a efetiva democratização do processo de gestão.

Neste sentido e considerando que ainda há muitos desafios e lacunas para a efetiva implementação da PNRH, foi evidenciada a necessidade de efetuar o monitoramento do Singreh (Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos), com vistas a avaliar o seu funcionamento e sua governança.

Isto motivou o presente estudo, que objetiva avaliar a governança do CBH Sepotuba, por meio da aplicação de indicadores desenvolvidos pelo Observatório de Governança das Águas (OGA BRASIL) com base nos indicadores propostos pela World Wide Fund For Nature - WWF, BRASIL e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE. A aplicação dos indicadores será realizada junto aos membros do CBH Sepotuba que está localizado no Estado de Mato Grosso (MT) e atua na área da bacia do Rio Sepotuba (984.450 ha), tributário da Região Hidrográfica do Paraguai.

BREVE HISTÓRIO DA CRIAÇÃO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SEPOTUBA – MT

Desde o ano de 2003, já era discutida a criação de um CBH no município de Tangará da Serra, sendo que o projeto inicial era abranger a área de drenagem do Rio Queima-Pé, um dos principais afluentes da margem esquerda do Rio Sepotuba (CBH Sepotuba). Entretanto, por questões legais e institucionais, o projeto não obteve êxito (SIEBERT, 2012).

Somente após anos de discussões e a realização da Expedição Sepotuba II, organizada pelo Instituto Pantanal Amazônico de Conservação – IPAC, com o apoio da SEMA/MT, UNEMAT, Corpo de Bombeiros, WWF – Brasil e TV Centro América, foi observada a urgência da criação de um comitê para a gestão dos recursos hídricos na bacia. Após este evento e ampla mobilização social, através da Resolução CEHIDRO nº 35, de 14 de maio de 2010, foi criado o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Sepotuba (SIEBERT, 2012), com sede em Tangará da Serra.

Recentemente o município de Tangará da Serra (um dos principais municípios que integram a bacia) passou por uma crise hídrica severa, onde a população precisou ser abastecida de forma emergencial com caminhão pipa, pois a área de captação da água para abastecimento havia secado.

OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS

Além das iniciativas dos órgãos gestores para fortalecer os entes do Singreh, em especial os CBHs, o Observatório de Governança das Águas também atua neste sentido. O OGA foi criado em

2015, no entanto as primeiras discussões sobre governança do sistema hídrico aconteceram nas dependências da Universidade de Caxias do Sul, entre os dias 25 e 27 de julho de 2005 com a realização de um encontro com 19 stakeholders sobre a gestão dos recursos hídricos que resultou no documento “Reflexões e Dicas” (WWF, 2005) que trata da discussão de diversos fatores acerca da gestão de Recursos Hídricos, dentre os quais podemos destacar: A participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos, as dificuldades encontradas na implementação da PNRH, os aspectos a serem monitorados, bem como, recomendações e sugestão de possíveis indicadores de monitoramento do sistema, esse documento pode ser considerado como a primeira etapa para a criação do OGA, uma vez que através dessas discussões foi percebida a necessidade e importância da criação de um Observatório de Governança das Águas.

Somente em 2014 após a realização de uma oficina pela Fundação Getúlio Vargas com a finalidade de abordar a importância do monitoramento da governança do Sistema através de um instrumento observador que aconteceu a estruturação dos passos seguintes para construção do Observatório, essa oficina incluiu um núcleo de trabalho responsável pela pesquisa aplicada que ajudou na construção do documento base do Observatório.

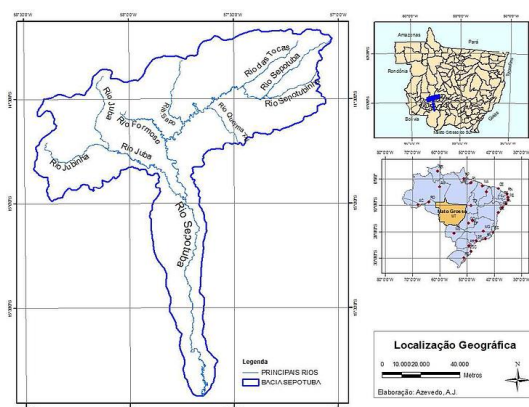
O Observatório de Governança das Águas é um organismo em rede que conta com a participação de 61 instituições e 18 pesquisadores, e tem como missão gerar, sistematizar e difundir informações das práticas de governança das águas pelos atores e instâncias do SINGREH, por meio de acompanhamento de suas ações.

METODOLOGIA

Área de Estudo

A bacia hidrográfica do Rio Sepotuba está situada na Região Hidrográfica do Rio Paraguai conforme Figura 1 e na Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos UPG P2 – Alto Paraguai Médio. Esta bacia ocupa uma área de aproximadamente 984.450,51 ha, representando cerca de 1% do Estado de Mato Grosso, situada entre as coordenadas 8.458.830 e 8.217.240 m na direção leste – oeste do sistema de projeção cartográfica UTM, Fuso 21, Datum SAD – 69 (SERIGATTO, 2006).

Figura 1 - Localização e hidrografia da bacia hidrográfica do Rio Sepotuba, Mato Grosso.



Fonte: CBH SEPOTUBA, 2018

A avaliação da governança do CBH Sepotuba foi realizada utilizando a metodologia e os indicadores estruturantes de governança das águas desenvolvidos pelo OGA. Com base nos indicadores desenvolvidos, foi proposta uma ferramenta de aferição, inspirada no termômetro utilizado pelo WWF-Brasil e no Semáforo utilizado pela OCDE, a qual contém cinco itens de discussão sobre cada um dos indicadores (OGA, 2019).

Esses indicadores estão divididos em cinco dimensões: Legal-Institucional, Capacidades Estatais, Instrumentos de Gestão, Relações Intergovernamentais e Interação Estado-Sociedade, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Modelo de práticas e processos a serem monitorados no Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil

AMBIENTE INSTITUCIONAL	CAPACIDADES ESTATAIS	INSTRUMENTOS DE GESTÃO	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE
Qualidade da Legislação;	Recursos Financeiros;	Metas; Monitoramento;	Logística sistêmica;	Órgãos de controle;
Efetividade da Lei;	Qualidade da burocracia;	Indicadores;	Fóruns Federativos;	Canais de participação;
Regulação.	Atuação coordenada do estado.	Avaliação de políticas públicas.	Mecanismos indutores de cooperação e coordenação;	Inclusividade cidadã.
			Flexibilidade e inovação.	

Fonte: Adaptado de (LIMA *et al* 2014).

O OGA desenvolveu 55 indicadores, no entanto, para este estudo, foram selecionados apenas 25, os quais foram aplicados e avaliados pelos membros do CBH Sepotuba em uma oficina, que consistiu na avaliação dos indicadores através de uma planilha com sete colunas, a saber: I) Indicador ; II) O que medir; III) Estágio atual do aspecto a ser verificado (Plenamente, Parcialmente ou Insatisfatório); IV) Comentários e informações que justificam a resposta; V) Expectativa de status para os próximos 3 anos (Irá melhorar, Permanecerá estável ou Irá reduzir); VI) Nível de consenso na avaliação (Forte, Aceitável e Pouco consenso); VII) Nota do indicador (0 a 10).

Importante frisar que o protocolo de monitoramento afirma que iniciar o processo de monitoramento com o total de indicadores é muito complexo e sugere que os entes do SINGREH selecionem aqueles que são prioritários para a realidade da instituição que está sendo avaliada, no entanto como se tratava de uma pesquisa de cunho acadêmico a seleção dos indicadores foi realizada pelos pesquisadores levando em consideração uma análise prévia sobre a realidade do CBH, sendo assim, foram adotados dois critérios para a seleção dos indicadores: i) importância do indicador para a realidade do comitê (sob a perspectiva desta análise prévia do CBH pelos autores); ii) tempo disponibilizado pelo CBH para a realização da oficina.

Os indicadores excluídos deste estudo referem-se principalmente aos instrumentos e entidades inexistentes na bacia do Sepotuba, como Fundo de Recursos Hídricos, cobrança pelo uso da água,

entidade delegatária ou agência de bacia, outras fontes de financiamento, quadro de pessoal contratado pela agência, enquadramento dos corpos d'água e integração com comitê de bacia federal.

A oficina foi realizada na 52ª reunião ordinária do Comitê, realizada no município de Tangará da Serra, Mato Grosso. Como compareceram à reunião apenas 09 membros e não havia paridade suficiente para formação dos grupos com um membro de cada segmento, conforme recomendado no protocolo, desta forma, a oficina foi realizada com apenas um grupo onde todos os membros puderam avaliar todos os indicadores de governança das águas propostos. O grupo recebeu uma planilha impressa com os indicadores e as ferramentas de aferição para preencher, após discussão entre os membros presentes. Após a oficina, foi gerada uma única planilha consensual do CBH, numa reunião plenária.

Os dados obtidos na realização da oficina foram transferidos para uma planilha eletrônica, gerados gráficos e, posteriormente, realizado o cálculo para identificar qual o estágio de governança do comitê, com base no termômetro do nível de governança se encontra (OGA, 2019). Deste cálculo, é obtida uma média das notas atribuídas aos indicadores de 0 (zero) à 10 (dez), cujo resultado será a soma dessas notas, dividido pelo número de indicadores somados. Desta foi possível classificar o estágio em que o comitê/ instituição se encontra.

Como a pesquisa envolveu seres humanos, todo o projeto de pesquisa foi cadastrado na Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso.

RESULTADOS

Os resultados permitiram identificar em qual estágio o CBH se encontra na escala da governança, através de uma média das notas atribuídas a cada indicador, que resultou em um valor de **5,52**, permitindo enquadrar o CBH Sepotuba no nível **MÉDIO** (Figura 2), apesar deste CBH ser caracterizado como um dos mais atuantes e técnicos do Estado de Mato Grosso (BRUNO e FANTIN-CRUZ, 2018), de acordo com a ferramenta de aferição ele ainda está em fase de consulta, progredindo para a fase de participação efetiva e tomada de decisão, para posteriormente atingir o nível de auto-gestão, sendo esse um termo mencionado empiricamente pelo OGA

Figura 2 - Processo de participação na gestão das águas e marco lógico do nível de envolvimento dos atores chaves no CBH Sepotuba em 2020



Fonte: Adaptado de OGA (2019)

Esta fase consultiva do CBH está relacionada, principalmente, aos seguintes aspectos, cujos indicadores apresentaram as menores notas: i) limitações impostas pela antiga Política Estadual de Recursos Hídricos (MT), que vigorou até 2020, que concedia aos CBHs apenas atribuições consultivas e não deliberativas; ii) desequilíbrio e baixa pluralidade dos membros; iii) ausência dos instrumentos de gestão (exceto outorga); iv) CBH não acompanha a emissão de outorgas na bacia. Dentre os 25 indicadores, 23 foram preenchidos com alto nível de consenso entre os membros do CBH; 13 indicadores são atendidos parcialmente, 5 plenamente e 7 estão insatisfatórios e todos os indicadores medidos tem expectativa de melhora para os próximos 3 anos.

CONCLUSÕES

A avaliação da governança da água e do funcionamento do CBH Sepotuba demonstrou que este comitê encontra-se em fase consultiva, foi possível observar que a relação de dependência com o órgão ambiental estadual até mesmo por questões legais tem limitado a autonomia e desenvolvimento das ações do CBH.

Além disso, a ausência de instrumentos importantes como o Plano de Recursos Hídricos dificulta o planejamento e a tomada de decisão uma vez que essa é a principal ferramenta para planejamento e definição de ações e diretrizes da gestão de recursos hídricos, no entanto, a elaboração do Plano de Bacia já está em processo de elaboração, sendo esse um grande avanço para a gestão dos recursos hídricos na bacia e até mesmo para a criação da agência de bacia e da implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos com o intuito de angariar recursos financeiros para a aplicação dentro de projetos e atividades voltadas a recuperação ambiental da bacia hidrográfica do Rio Sepotuba.

Neste sentido, conclui-se que os indicadores aplicados se mostraram compatíveis com a realidade atual do Comitê. As discussões na oficina, os comentários e as notas dadas a cada indicador permitiram construir um retrato dos pontos fortes e das lacunas e dificuldades que o CBH enfrenta, seu estágio de desenvolvimento e os desafios futuros. Importante destacar que a aplicação dos indicadores é importante para fazer um retrato dos entes do Singreh e, desta forma, subsidiar ações de melhoria contínua que favoreçam o fortalecimento dos comitês e de seu papel no sistema.

Por fim, recomenda-se que o Comitê faça a adesão ao protocolo de monitoramento do Observatório das Águas e após a implementação do monitoramento, elabore um plano de ação com base nos resultados da avaliação dos indicadores conforme recomenda o Protocolo, com o objetivo de corrigir, melhorar e avançar no sentido de uma boa governança, recomenda-se também que o CBH elabore os seus próprios indicadores, com temas específicos para que seja aplicado continuamente por seus próprios membros, com vistas ao monitoramento efetivo contribuindo para o fortalecimento institucional, a exemplo de outros Comitês no país que já aderiram, sendo essa uma ferramenta importante para o planejamento e tomada de decisão.

Outra sugestão ao CBH é a inclusão de assuntos mais estratégicos para evitar a dispersão ou desinteresse dos membros de assuntos que pouco contribuam para uma efetiva governança.

AGRADECIMENTOS

Ao CBH Sepotuba, à Secretaria do Estado de Mato Grosso de Meio Ambiente- SEMA/MT, ao Observatório de Governança das Águas-OGA, ao Programa de Pós-graduação em Recursos Hídricos e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

REFERÊNCIAS

a) Artigo em site

AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Política Nacional de Recursos Hídricos. O que é SINGREH?*. Disponível em: < <https://www.ana.gov.br/aguas-no-brasil/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos/o-que-e-o-singreh> >. Acesso em: 02/05/2020

b) Legislação

BRASIL, Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. *Política Nacional de Recursos Hídricos*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm >. Acesso em: 15/06/2019.

c) Artigo em anais de congresso ou simpósio

BRUNO, L. O. CRUZ, I. F. *Gerenciamento dos Recursos Hídricos em Mato Grosso. A Experiência do CBH-Sepotuba*. Anais. III Seminário Sobre Pesquisa, Gestão e Conservação de Recursos Hídrico. p. 51-56. Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2018.

d) Artigo em site

CASARIN, F. LIMA, A. J. R. BROCH, S. *O Desafio do Monitoramento da Governança das Águas: A Construção do Observatório da Governança da Água*. 2020. Disponível em: <<http://www.neomundo.org.br/2018/05/10/artigo-oga-o-desafio-do-monitoramento-da-governanca-das-aguas-a-construcao-do-observatorio-da-governanca-da-agua-oga-brasil/>>. Acesso em: 19/10/2020.

e) Artigo em site

Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Sepotuba – CBH Sepotuba. *Histórico*. 2018. Disponível em: <<https://cbhsepotuba.wixsite.com/comites/composicao> >. Acesso em: 23/04/2020.

f) Artigo em revista

FRACALANZA, A. P. CAMPOS, V. N. O. Governança das Águas no Brasil: Conflitos pela Apropriação da Água e Busca pela Integração como Consenso. *Revista Ambiente & Sociedade*. V. XIII, n. 2. p. 365-382. 2010.

g) Artigo em revista

JACOBI, P.R. BARBI, F. Democracia e Participação na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil. *Revista Katálisis*. Florianópolis. v.10, n. 2, p. 237-244. 2007

h) Livro

LIMA, A. J. R. ABRUCIO, F. L. SILVA, F. C. B. E. *Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação*. Fundação Getúlio Vargas. WWF-BRASIL. São Paulo, 2014.

i) Artigo em site

OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS – OGA. *Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas*. 2019. Disponível em: < <http://www.observatoriodasaguas.org/publicacoes>>.

j) Artigo em revista

RIBEIRO, N. B. JOHNSSON, R. M. F. Discussões sobre Governança das águas: Tendências e Caminhos Comuns. *Revista Ambiente e Sociedade*. V. 21, 2018.

k) Artigo em revista

SIEBERT, D. E. História de Um Comitê – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sepotuba -CBH Sepotuba/MT. *Revista Águas do Brasil*– Ano 2 – Número 5. pg. 43, 2012.

l) Dissertação de Doutorado

SERIGATTO, E. M. *Delimitação Automática das Áreas de Preservação Permanente e Identificação dos Conflitos de Uso da Terra na Bacia Hidrográfica do Rio Sepotuba-MT*. Dissertação (Doutorado). Universidade Federal de Viçosa –UFV. Viçosa-MG, 2006.