

GESTÃO, GOVERNANÇA E COMPLIANCE: O Caso da Transposição do São Francisco

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2022.57.e12015>

Submissão em: 2/2/2021

Aceito em: 14/5/2021

José Irialdo Alves Oliveira Silva

Autor correspondente: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Rua Luiz Grande. CEP 58540-000. Sumé/PB, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/8980645523068866>. <https://orcid.org/0000-0002-0022-3090>. irivaldo.cdsa@gmail.com

Poliana Lourenço Ribeiro de Almeida

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Sumé/PB, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4555003551391835>. <https://orcid.org/0000-0001-7638-0853>. lourenco.poly@gmail.com

RESUMO

A gestão e governança da água tem sido um dos problemas mais sérios a serem enfrentados neste milênio. Nessa esteira, a transposição de águas tem sido apresentada como solução de um cenário de escassez. É preciso levar em consideração, entretanto, os problemas que ainda existem na gestão e governança da água como a frágil descentralização, ausência de planejamento, de pessoas capacitadas e de participação. Nesse contexto, a questão de pesquisa que se apresenta é saber até que ponto a gestão e governança do eixo leste da transposição tem sido realizada dentro de parâmetros mínimos de *compliance*. Pretende-se caracterizar a aplicação da expressão gestão e governança no caso da transposição do Rio São Francisco, analisando a atuação dos atores envolvidos nessa dinâmica, verificando-se até que ponto o *compliance* indica as falhas desse processo complexo de transferência hídrica, por meio do levantamento bibliográfico e da análise documental. Verifica-se a ausência de estrutura de gestão e governança que possa prever riscos e resolver efetivamente problemas que ocorrem em obras dessa magnitude. É preciso colocar em prática um sistema de *compliance* na gestão e governança do eixo leste da transposição.

Palavras-chave: água; transposição; gestão; *compliance*; governança.

MANAGEMENT, GOVERNANCE AND COMPLIANCE: THE CASE OF THE WATER TRANSFER OF SÃO FRANCISCO

ABSTRACT

Water management and governance has been one of the most serious problems to be faced in this millennium. In this wake, water transposition has been presented to solve a scarcity scenario. However, it is necessary to take into account the problems that still exist in water management and governance, such as fragile decentralization, the absence of solid planning, trained people and participation. Therefore, the research question that arises is to what extent has the management and governance of the east axis of the transposition been carried out within minimum compliance parameters? It is intended to characterize the application of the term management and governance in the case of the transposition of the São Francisco River, analyzing the performance of the actors involved in this dynamic in the context of rules to be followed, verifying the extent to which compliance indicates the failures of this complex process water transfer in the case of the east axis. This is done through a bibliographic survey and document analysis. There is a lack of a management and governance structure that can predict risks and effectively solve problems that occur in works of this magnitude. It is necessary to implement a compliance system in the management and governance of the east axis of the transposition.

Keywords: water; water transfer; management; compliance; governance.

1 INTRODUÇÃO

O semiárido nordestino é caracterizado pela grande irregularidade de chuvas. A água no semiárido é um recurso natural que deve ser protegido, conservado e utilizado de forma consciente, constituindo um ativo estratégico essencial para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, que incide diretamente na qualidade de vida da população mais vulnerável da região (MDR, 2018).

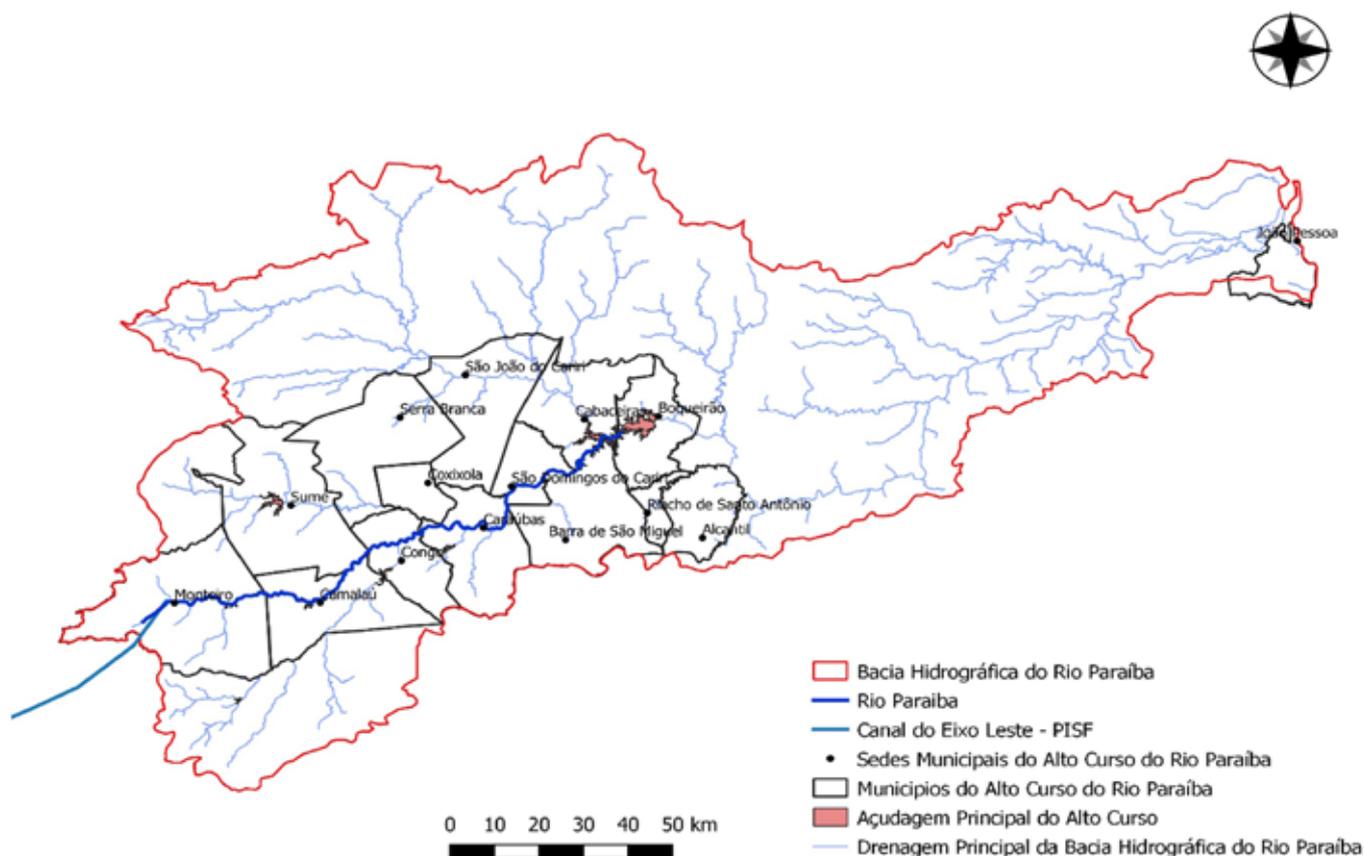
Sendo assim, o processo de mudanças climáticas reafirma a conveniência de apoiar novos processos de desenvolvimento, contudo o grande déficit hídrico e a variabilidade das chuvas marcam a história e o desenvolvimento da região e ainda atuam como limitadores às atividades agropecuárias e ao meio ambiente.

Nesse contexto, o projeto de Transposição do Rio São Francisco propôs garantir a oferta de água para o desenvolvimento da região. De acordo com o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA, 2004), o Ramal Agreste passou a ser chamado de Projeto de Integração do São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF), diante da necessidade de alcançar áreas prioritárias com o eixo leste, visando a aumentar a oferta local, garantindo o abastecimento de água à população beneficiada (RIMA, 2004).

A chegada das águas da transposição do Rio São Francisco, pelo eixo leste, gerou uma expectativa de abundância em relação ao fornecimento contínuo de água para a região semiárida dos Estados da Paraíba e Pernambuco. Nesse sentido, é oportuno questionar como está ocorrendo a gestão das águas do Rio Paraíba no semiárido paraibano, pós-transposição do Rio São Francisco. A gestão e governança do eixo leste da transposição tem sido realizada dentro de parâmetros mínimos de *compliance* ?

A bacia hidrográfica do Rio Paraíba, uma das beneficiadas pelo eixo leste, está dividida por Regiões do Alto, Médio e Baixo Curso. Segundo a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESA, 2016) a Região do Alto Curso do Rio Paraíba é a segunda colocada em termos de área, e abrange a sede de 14 municípios (Figura 1).

Figura 1 – Bacia do Rio Paraíba com indicação do Eixo Leste do PISF



Fonte: Elaboração dos autores.

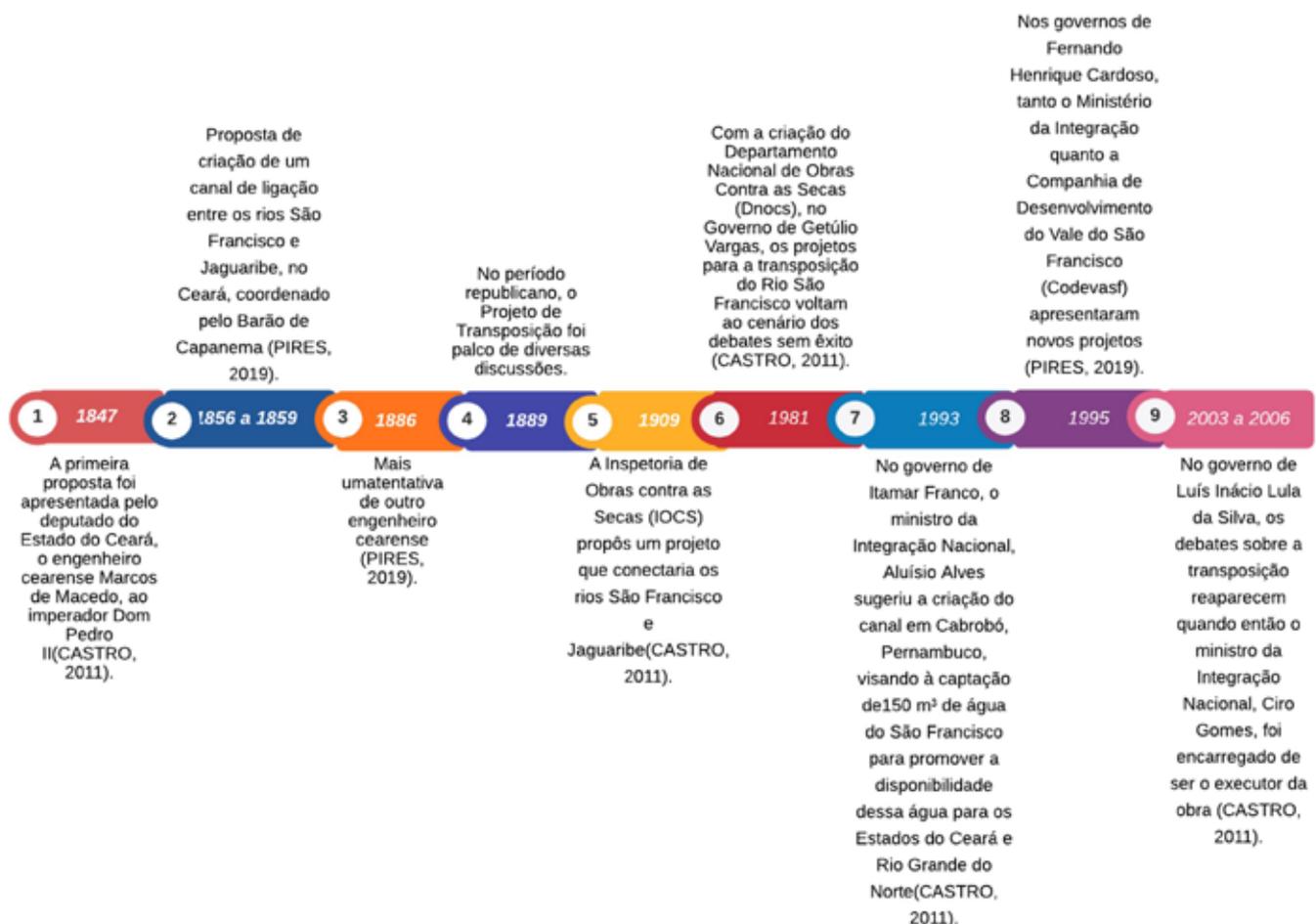
Considerando o cenário de escassez, a gestão e governança das águas é utilizada como uma estratégia para garantir a sua preservação, além de se tratar de uma atividade analítica voltada para formular princípios e diretrizes que serão aplicadas na elaboração de documentos normativos para tomadas de decisão importantes. Em um contexto geral, entre as ações de governança para a água, fazem-se necessárias atividades que assumam a responsabilidade de equilibrar as decisões do governo e os anseios da sociedade no uso racional dos recursos hídricos.

A compreensão da dinâmica entre os atores envolvidos na gestão é fundamental para a indicação de soluções que sejam eficientes para o desenvolvimento nacional, estadual e municipal de forma sustentável. Para tanto, realizou-se um levantamento dos documentos oficiais referentes ao período que corresponde à chegada das águas da transposição do Rio São Francisco na bacia hidrográfica do Rio Paraíba com a finalidade de identificar as ações desenvolvidas; tomou-se como base o sistema do *compliance*. Com esse estudo pretende-se apresentar diretrizes para efetivar a melhoria das atividades dos Comitês de Bacia, despertar o fortalecimento das ações entre os atores responsáveis pela gestão das águas e os usuários, como um instrumento de sustentabilidade e efetividade para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGREH).

2 HISTÓRIA E RELEVÂNCIA DO PISF

A Transposição do Rio São Francisco ao longo da História foi pautada em cessar a sede da população do semiárido, colidindo em conflitos de interesses, na perspectiva de um suposto desenvolvimento da região. Desde o século 19 a Transposição do Rio São Francisco vem sendo defendida como a solução para “os problemas do Nordeste”, como demonstra a linha do tempo traçada na Figura 2. (HENKES, 2014).

Figura 2 – Linha do tempo



Fonte: Elaboração dos autores.

A primeira proposta ocorreu em 1847, apresentada ao imperador Dom Pedro II, com a intenção de reduzir a falta de água no Nordeste. Posteriormente, no período compreendido entre 1856 e 1859, após estudos científicos, coordenado pelo Barão de Capanema, propôs-se a criação de um canal de ligação entre os Rios São Francisco e Jaguaribe, no Ceará, porém sem sucesso. Após a tentativa de outro engenheiro cearense, em 1886 as discussões acerca da transposição não tiveram sucesso. Logo em 1889, no período republicano, o Projeto de Transposição foi palco de diversas argumentações. Em 1909, contudo, a Inspetoria de Obras contra as Secas (Iocs) propôs um projeto que conectaria os Rios São Francisco e Jaguaribe. Após dez anos a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs) reintegrou o projeto, porém ambos foram suspensos (PIRES, 2016; CASTRO, 2011).

Com a criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), no governo de Getúlio Vargas em 1945, os projetos para a transposição do Rio São Francisco voltam ao cenário dos debates, mas sem êxito. No governo de Itamar Franco, em 1993, o ministro da Integração Nacional, Aluísio Alves, sugeriu a criação do canal em Cabrobó, Pernambuco, visando à captação de 150 m³ de água do São Francisco para promover a disponibilidade dessa água para os Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, no entanto, em 1994, o Tribunal de Contas da União (TCU) reprovou a execução do projeto.

A partir de 1995, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, tanto o Ministério da Integração quanto a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) apresentaram novos projetos, entretanto, não houve continuidade de nenhum deles. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), os debates sobre a transposição reaparecem quando então o ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, foi encarregado de ser o executor da obra (PIRES, 2016; CASTRO, 2011).

O governo federal definiu a transposição do Rio São Francisco como a solução para os problemas do semiárido nordestino, gerando desenvolvimento econômico para a região com aumento das atividades produtivas, empregos, redução dos custos com medidas de emergência ocasionadas pelas secas e assegurando água em quantidade e qualidade por meio das estruturas existentes (RIMA, 2004).

Além disso, o projeto prevê um modelo de sustentabilidade ambiental, baseado nos seguintes critérios: garantir sustentabilidade de aproveitamento dos recursos hídricos e potencializar a instalação do projeto no que se refere ao ambiente local como também regional, a partir da percepção da situação ambiental (RIMA, 2004).

De acordo com a Agência Nacional de Água e Saneamento (ANA), o projeto de transposição visa a garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas, em 390 municípios dos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, dividido em dois Eixos: Norte, com 260 km e Leste com 217 km, totalizando 477 km, conta também com 9 EBs (Estações de Bombeamento), 27 reservatórios, 4 túneis, 13 aquedutos, 9 subestações de 69 kV a 230 kV e 270 km de linhas de transmissão, com a finalidade de abastecimento de água de grandes centros: Fortaleza (CE), Juazeiro do Norte (CE), Campina Grande (PB), Mossoró (RN), Caruaru (PE), João Pessoa (PB) e outras cidades do semiárido (ANA, 2016). Convém observar, no entanto, que ficou sem maiores detalhamentos o abastecimento dos pequenos municípios e a zona rural.

Segundo a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), afirmou-se que o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF) almejava expandir a oferta de água para diversas atividades, como o consumo humano e setores produtivos, tanto agrícolas como industriais, garantindo a segurança hídrica, gerando empregos e estimulando a integração social (CODEVASF, 2017).

É preciso considerar, contudo, que a realidade nordestina é conhecida pela discrepância de renda, fomentando a desigualdade socioeconômica da região semiárida, ocasionada também por longos períodos de estiagem. Segundo Campos e Studart (2001), a palavra seca está estreitamente vinculada à fome, à pobreza, ao êxodo rural, aos carros-pipas, e é essa realidade que o PISF deseja transformar.

A proposta do projeto de transposição, no entanto, proporcionou diversos debates envolvendo os diferentes atores sociais. Tais atores, dispersos ou organizados em entidades e movimentos sociais, encontram-se em um contexto que se classifica como conflitos socioambientais (SILVA, 2017). Tais conflitos podem ser analisados segundo algumas características como: duração, partes envolvidas, área de abrangência, objeto, descrição, instância, instrumento legal, impacto ambiental, instituições e atores envolvidos (BRITO, 2013).

Entre esses atores, alguns já atuavam na Bacia do São Francisco, porém as articulações foram intensificadas a partir da decisão do governo federal de realizar a transposição. Daí, a Comissão Pastoral da Terra, a Comissão Pastoral dos Pescadores e também o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), além de outras organizações, decidiram estruturar uma articulação junto aos povos da Bacia do Rio São Francisco, contudo os povos do Baixo São Francisco já tinham uma visão crítica sobre a transposição muito antes da chegada da articulação. O estabelecimento da crítica sobre o projeto pela população ribeirinha, sobretudo aquela que vivia no Baixo São Francisco, foi intensificada no processo em que o governo federal consolidou a realização de audiências públicas (SILVA, 2017). Dessa forma sob a perspectiva socioambiental, para se conduzir políticas públicas em torno da transposição e seus atores sociais, é fundamental a observância dos princípios estabelecidos pela boa governança.

3 CONCEITO E PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA

Embora o tema governança da água apresente diversas linhas de pensamento sobre o assunto, alguns autores associam à ideia de responsabilidade do governo, outros relacionam a um sentido ético, ou a múltiplas exigências como a conscientização dos governos e demais entidades da sociedade civil acerca da interdependência e da necessidade de coordenação de esforços para tomada de soluções efetivas, assim como a inclusão de novos atores. O entendimento da governança como ferramenta de estímulo da responsabilização converge diretamente com a maneira como a sociedade utiliza a água, produzindo intensos impactos na sobrevivência da população e no desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Dessa forma é interessante considerar a participação dos múltiplos atores que representem o interesse da coletividade (JACOBI; FRACALANZA; SÁNCHEZ, 2015; ALMEIDA *et al.*, 2015).

O crescimento populacional leva à expansão da demanda hídrica, ocasionando uma ameaça à disponibilidade de água, em termos quantitativos e qualitativos. Em razão disso, experiências recentes com crises hídricas consistem em um movimento histórico em direção a maior inclusão e cooperação em busca da colaboração eficaz em todas as escalas estatais e não estatais (TAYLOR; SONNENFELD, 2017)

Quanto à aplicação do conceito de governança, associa-se à instituição socialmente aceitável de políticas públicas, novos atores sociais na construção de agendas participativas, de modo que a gestão passa a considerar novas relações entre sociedade, Estado, agentes econômicos, Direito, instituições, políticas e ações governamentais (JACOBI; FRACALANZA; SÁNCHEZ, 2015).

Isto inclui um conjunto de normas e condutas que ponderam o entendimento individual dos envolvidos para a produção de um processo participativo. Desse modo, essa mudança pretende estabelecer procedimentos capazes de promover a efetividade da participação, além da produção de conhecimento no desenvolvimento do processo de aprendizagem.

Embora a abordagem da governança influencie e inclua todos os múltiplos usos da água, é de fato fundamental que todas as esferas da sociedade, do governo ou outras instituições estejam engajadas no processo.

Há uma tendência em dar maior atenção à forma como as decisões são tomadas (como, por quem e sob quais condições), em contraste ao foco tradicional das políticas de recursos hídricos sob a abordagem da engenharia de “prever e prover” água aos diversos usuários, em quantidade e qualidade (RIBEIRO; JOHNSSON, 2018). Nesse sentido a governança da água refere-se aos sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos existentes que influenciam o uso e gerenciamento da água (SIWI, 2015). Nesse contexto os sistemas de governança determinam a igualdade da distribuição e a capacidade de alocação de recursos hídricos, harmonizando o uso entre as diferentes atividades tanto as socioeconômicas como as ecossistêmicas (SILVA; OLIVEIRA, 2016).

Desse modo, a adesão a um modelo de governança permite identificar o empenho de todos para a organização da sociedade com o intuito de elaborar ideias e estratégias. Assim, caracteriza-se uma metodologia de articulação e cooperação bilateral, correspondendo a um esforço maior para se adequar às exigências e novas tendências da administração pública.

A governança da água, portanto, aponta para a transformação do antigo modelo de administração tradicional, criando um sistema mais abrangente, com um grau de complexidade muito maior com a inserção de novos atores, possibilitando um ambiente discursivo em decorrência das variadas interfaces.

A governança como conceito usual considera os meios e processos que são empregados para produzir resultados eficazes, não sendo uma ação isolada da sociedade civil procurando maiores espaços de participação e influência. Por meio da governança, as sociedades e/ou organizações realizam a tomada de decisão e determinam os papéis e responsabilidades de cada um no processo. O conceito compreende a ação conjunta do Estado e da sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns (GOETTEN, 2015; BEZERRA, 2019).

Alguns tipos de governança que têm sido utilizados em cidades: a boa governança, que enfatiza a transparência, a *accountability* e a efetividade como condições necessárias para o sucesso de uma política pública, e a governança multiescalar, que tem o desafio de articular as ações de atores públicos independentes visando a objetivos compartilhados em diferentes níveis territoriais (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a governança é “boa” e “democrática” quando atua para proteger a transparência das instituições e processos de cada país, cuja abordagem pode ser diferente em cada Estado em virtude de sua qualidade e de seu estágio de aprimoramento (FERREIRA, 2016).

Para tanto, convém ressaltar que a governança corporativa funciona como um dos modelos de governança. Conforme exposto pelo IBGC (2015), os princípios básicos de governança corporativa permeiam as práticas de transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade.

Transparência: Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade: Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todas as partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (accountability): Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa: Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócio, os diversos capitais (financeiro, manufatureiro, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Nesse sentido a boa governança envolve a transparência na elaboração de políticas públicas, processo pelo qual compreende a aprovação das ações, como também a equidade entre os processos, assim como a responsabilização (*accountability*), em diferentes níveis.

Há uma interligação na qual a governança fornece estratégias à gestão, para que por meio da governança se alcance a efetivação desses valores, transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), integridade (*integrity*) e cumprimento das leis (*compliance*). A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência (FERREIRA, 2016; BRASIL, 2014).

Convém evidenciar que a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto que a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (BRASIL, 2014).

O uso sustentável e a prestação de contas ampliam o entendimento e a responsabilidade das ações. Isto implica clareza na tomada de decisão, possibilitando inclusive a redução dos custos, assim como possibilita construir novas alternativas de prevenção. Assim, a boa governança promove a equidade, participação,

pluralismo, transparência, *accountability* em um Estado de Direito, de forma eficaz, eficiente e duradoura (FERREIRA, 2016).

3 SISTEMA COMPLIANCE: UMA OPÇÃO PARA A GESTÃO AMBIENTAL DA ÁGUA?

A governança da água consiste no conjunto de processos e instituições cujas decisões afetam a gestão da água, com metas claras a serem alcançadas. Para tanto, a participação da sociedade nas decisões relacionadas aos recursos hídricos pode contribuir para promover a boa governança e a responsabilidade na tomada de decisões (RIBEIRO, 2016; LEITE, 2017).

A OECD afirma que a governança da água está baseada em princípios como: legitimidade, transparência, responsabilização, direitos humanos, primado da lei e inclusão, sendo definida como:

Um conjunto de regras políticas, institucionais e administrativas, além de práticas e processos (formais e informais) através dos quais as decisões são tomadas e implementadas, as partes interessadas articulam os seus interesses e têm as suas preocupações consideradas, e os decisores são responsabilizados pelos procedimentos e resultados da gestão da água (OECD, 2015, p. 5).

Nesse sentido as principais abordagens da governança da água referem-se a um contexto prático de acordo com cada parte interessada e sua respectiva cultura. Dentro dessa mesma abordagem são discutidos os aspectos relacionados ao desenvolvimento de estratégias e metas em plano organizacional. Assim, a cultura da transparência e acesso à informação podem ser caracterizados como uma espécie de lugar-comum na política das sociedades liberais, que garantirá o funcionamento dos sistemas de gestão e a participação dos atores envolvidos, uma vez que todos teriam o mesmo acesso às informações (EMPINOTTI; JACOBI; FRACALANZA, 2016).

Desta forma o acesso à informação promovido pelo Estado ou outro ator envolvido no processo de tomada de decisão advém da transparência com que as informações são geradas, possibilitando a adequada administração dos recursos hídricos em tempo hábil, permitindo, inclusive, o controle dos gastos e possíveis investimentos, tornando as ações efetivamente mais exequíveis conservando a integridade da água (EMPINOTTI; JACOBI; FRACALANZA, 2016). Nesse contexto, o Siwi (*Stockholm International Water Institute*) define integridade da água como a adesão dos atores e instituições aos princípios de transparência, responsabilidade e participação da governança, com base nos valores fundamentais de honestidade, equidade e profissionalismo (SIWI, 2015).

Para tanto, o princípio de integridade é adaptado e usado pela administração pública como sinônimo do termo *compliance* que, por sua vez, permite o acompanhamento efetivo de decisões baseadas em elementos que auxiliam a gestão. Desse modo a integridade da água refere-se às tomadas de decisão honestas, transparentes, responsáveis e inclusivas pelas partes interessadas, visando à equidade e sustentabilidade na gestão da água (WIN, 2013).

Sendo assim, como a transparência e a integridade estão fundamentadas como princípios de governança, e a participação social faz parte do processo decisório, dentro da abordagem dos princípios, essa participação pode ser considerada uma ferramenta de controle, justificada pela sua contribuição na responsabilidade na tomada de decisão.

Estar em conformidade com as normas e regulamentos é fundamental para qualquer organização ou instituição. Nesse contexto existem as leis municipais, estaduais e federais a serem seguidas. O termo *compliance* origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que foi imposto, ou seja, agir de acordo, estar em conformidade com a legislação e regulamentação aplicável ao negócio (COIMBRA; MANZI, 2010).

Por meio do *compliance* poder-se-á alcançar substancial aprimoramento das atividades, bem como melhorar a qualidade das funções estatais, da prestação dos serviços públicos e da produção e fornecimento de bens públicos à sociedade, com observância de normas e processos jurídicos, éticos e técnico-científicos mais compatíveis com as demandadas da sociedade (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018). O *compliance* executa suas atividades de forma rotineira e permanente, sendo responsável por monitorar e assegurar que as diversas áreas e unidades da organização estejam em conformidade com a regulação aplicável (COIMBRA; MANZI,

2010). De acordo com Giovanini (2014), a estruturação de um programa de *compliance* pode apresentar algumas características, entre as quais destacam-se: prevenir, detectar e corrigir (capacidade de respostas).

Parte-se dessa perspectiva dos diferentes tipos de governança, fundamentada pelo mecanismo de liderança em que a transparência e a integridade inserem-se como auxílio à gestão dos recursos hídricos, abrangendo o sistema de *compliance*, que é composto por elementos que atendem a três finalidades básicas: prevenção, detecção e respostas.

Prevenção

1. Avaliação de riscos: refere-se à falta de uma cultura de *compliance*, como valores éticos pouco difundidos ou não aplicados de cima para baixo, fragilidade nos controles internos, e a falta ou a ineficiência das políticas, processos e procedimentos.
2. Políticas e procedimentos: refere-se à aplicação da legislação regulatória, trazendo o detalhamento de regras para situações específicas.
3. Estrutura: diz respeito à estrutura organizacional, deve estar adequada à política da organização.
4. Comunicação e treinamento: destina-se a educar e conscientizar toda a cadeia de valor da organização sobre *compliance*, é essencial para que o sistema seja efetivo. As linhas gerais sobre as principais políticas de *compliance* definidas pela organização devem estar acessíveis a todos os interessados, ser definidas em linguagem clara e amplamente divulgadas. A divulgação pode ser feita por intermédio dos canais internos disponíveis na organização, como jornais, cartazes, *e-mails* e portal de notícias.

Detecção:

1. Monitoramento: envolve a avaliação da adequação e do cumprimento das políticas e procedimentos instituídos, buscando a identificação e a análise de desvios tanto pelo público interno quanto pelo externo; deve submeter suas políticas e procedimentos de *compliance* a um processo de avaliação independente, realizado por terceiros, pelo conselho de administração, auditoria interna ou outro órgão de fiscalização e controle.
2. Canais de denúncias: deve contar com canais para receber denúncias. Assim como o comitê de conduta, os canais de denúncias são um complemento essencial para detectar eventuais situações. Eles precisam estar bem estruturados, voltados para o público interno e externo à organização, para receber as informações e dar a elas o tratamento adequado.

Resposta:

1. Investigação: medidas disciplinares e remediação: deve estabelecer uma política para condução de investigações internas e externas de irregularidades. As investigações devem ser realizadas por equipe independente e habilitada, sob a liderança do comitê de conduta e, sempre que possível e necessário, com apoio de agentes externos.
2. Reporte: deve haver um processo de reporte eficaz para o conselho de administração, que possibilite o monitoramento e avaliação do sistema por meio de indicadores-chave (IBGC, 2017).

Ao aprimorar sua rede de *compliance*, a instituição eleva a qualidade de sua atuação interna e externa por meio de interconexões e, simultaneamente, adquire e amplia seu “capital cultural e mercadológico”, pela integridade comportamental, o que acaba resultando até mesmo na sua valorização institucional em diversas áreas (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018).

Logo, abre-se um estimulante espaço para repensar as formas inovadoras de gestão, na medida em que fazem parte do sistema de governança: o elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, instrumentos que apoiem as políticas, que façam com que a população identifique nas ações e decisões políticas a solução de seus problemas, e a dimensão ambiental (JACOBI; FRACALANZA; SÁNCHEZ, 2015).

Nesse sentido, a governança promove um espaço socialmente inovador, oportunizando articulações por meio de parcerias público-privadas, diversificando as opiniões e visibilidades de decisões e ainda dispõe de interação entre os diversos atores, contudo é indispensável à dependência mútua dos envolvidos e essencialidade em empenhar-se na solução de problemas complexos.

Desse modo, o foco está no aproveitamento das oportunidades, das vantagens decorrentes de um comportamento socialmente responsável, da minimização dos riscos, de uma postura proativa e ainda a observância da boa conduta para administração pública. Essas abordagens influenciam na sustentabilidade dos projetos, vistos como um dos principais pilares do compartilhamento de boas práticas.

Entre as tantas práticas de *compliance* existentes nas mais diversas áreas das organizações, o presente trabalho limitou-se à abordagem da aplicação das ações de *compliance* voltada para a área de gestão dos recursos hídricos. Por sua vez, na área de gestão de recursos hídricos recebem importância por estarem regulamentadas pela Política Nacional de Recursos Hídricos, entendendo como base da gestão descentralizada e participativa a relevância do Comitê de Bacia Hidrográfica na gestão e na análise do sistema *compliance*.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa foi dividida em algumas etapas, a fim de atender aos objetivos pretendidos, quais sejam:

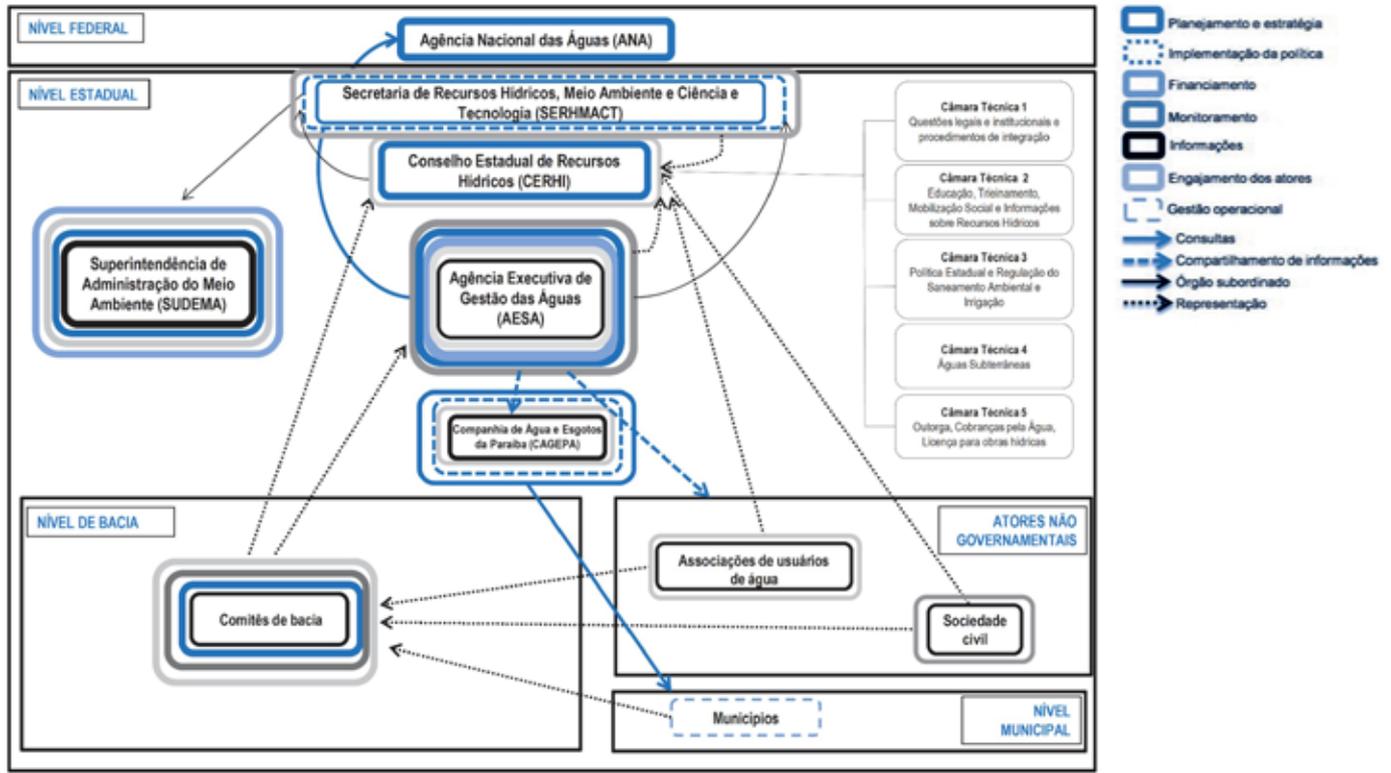
- i. Caracterização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.
- ii. Identificação dos atores da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.
- iii. Elaboração do quadro de avaliação da gestão, com base nos princípios de governança corporativa atribuída tanto à boa governança (BRASIL, 2014) quanto aos critérios de avaliação, apoiada por revisão de literatura, para maior compreensão dos conceitos de governança, das políticas hídricas nacional e estadual, dos princípios da governança e sistema *compliance*, considerando a necessidade dos órgãos, autarquias e fundações federais criarem seu próprio sistema ou programa de integridade ou *compliance* conforme o artigo 1º do Decreto nº 9.203/2017.

Desse modo, a tipologia com relação aos objetivos foi descritiva, identificando e evidenciando o papel dos gestores na tomada de decisão nos usos da água. O presente estudo utilizou uma análise descritiva cujo principal intuito é verificar o comportamento dos atores envolvidos. Nesse sentido, a análise preocupou-se fundamentalmente em investigar o que é o fenômeno (BEUREN *et al.*, 2013).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dada a identificação dos atores que estão envolvidos na gestão da água a partir do caso do Estado da Paraíba, convém apresentar o mapa do sistema de governança desenvolvido pela OECD para o avanço do pacto pela gestão das águas do Brasil. Diante da diversidade e complexidade da gestão quanto ao processo de democratização, a governança, quando realizada de forma adequada, torna possível assegurar a efetividade da gestão (OECD, 2015). Para tanto é necessário reconhecer as assimetrias das necessidades de gestão dos recursos hídricos e fornecer um diagnóstico localizado (OECD, 2015).

Figura 3 – Modelo de Gestão do Estado da Paraíba



Fonte: OECD, 2015.

De acordo com a Figura 3 é possível identificar o modelo de gestão e governança do Estado da Paraíba. Por meio deste reconhece-se o Comitê de Bacia como a unidade base da gestão, desenvolvendo as atividades em associação com a Aesa e o CERH. Para a construção das análises das atas de reuniões foram selecionados o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, por ser o órgão deliberativo e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba em razão da sua posição como órgão componente da gestão descentralizada e participativa, sendo eixo da análise do sistema *compliance*, exigindo-se então o mapeamento da influência desses órgãos na gestão da Bacia do Rio Paraíba.

4.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) fiscalizar, determinar as ações de forma a regular, e padronizada para o alcance dos objetivos predefinidos como coordenar a execução da lei, esclarecer as negociações referentes à aplicação, oferta e demanda dos recursos hídricos, assim como também incentivar a integração entre os órgãos competentes, sociedade civil e usuários dos recursos hídricos.

Sua composição é determinada pela Lei Estadual nº 8.446/2007, possuindo representação em categorias como membro nato, membros efetivos, membros titulares e conselheiros. A representação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos é composta pelo presidente, que corresponde a 3% de representatividade, secretário executivo correspondendo a 4%, governo ESTADUAL composto pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag); Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (Sedap); Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (Seirhma); Secretaria da Saúde (SES); Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (Aesa); Superintendência da Administração do Meio Ambiente (Sudema); Agência Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba (Agevisa); Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária (Empaer); Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais da Paraíba (CDRM), correspondendo a 32% de representatividade.

A representação do governo federal é composta pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com

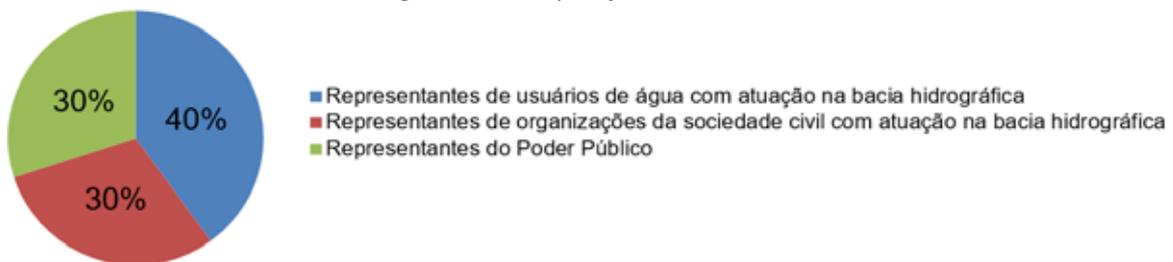
7%. Para o governo municipal a representatividade é de 4%, compostos pela Federação das Associações dos Municípios do Estado da Paraíba (Famup). A representação dos Usuários e Representantes de Usuários dos Recursos Hídricos corresponde a 18%, composto pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa); Federação das Indústrias do Estado da Paraíba (Fiep); Federação da Agricultura e Pecuária da Paraíba (Faepa); Associação de Plantadores de Cana da Paraíba (Asplan); Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool no Estado (Sindalcool).

A representação das Organizações Civis equivale a 32%, composta pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes); Representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba (CBH-PB); Representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Sul (CBH-LS); Representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Norte (CBH-LN); Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piancó Piranhas-Açu (CBH-PPA).

4.2 Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba é composto por diferentes segmentos e representantes da sociedade. A gestão do quadriênio 2018-2022 está composta pelos setores Usuários de Recursos Hídricos (Abastecimento Urbano, Indústria, Usina, Irrigação, Aquicultura, Carcinocultura, Pecuária, Pesca, Turismo e Lazer), Sociedade Civil (Associações, Cooperativas, Sindicatos, Instituições de Ensino e Pesquisa) e, finalmente, pelo Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), totalizando 60 membros titulares e respectivos suplentes, obedecidos os seguintes percentuais por segmento, conforme a Figura 4.

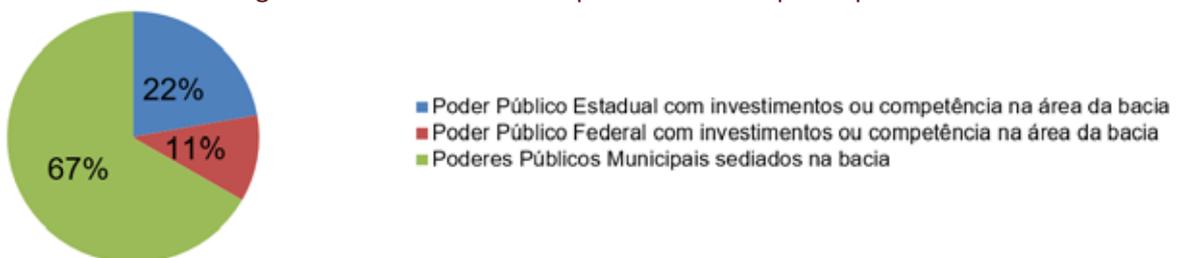
Figura 4 – Composição do CBH-PB



Fonte: Aesa, adaptado pelos autores.

Os representantes de usuários de água com atuação na bacia hidrográfica correspondem a 40%, sendo 24 membros titulares e respectivos suplentes. Quanto aos representantes de organizações da sociedade civil, correspondem a 30%, sendo 18 membros titulares e respectivos suplentes. E quanto aos representantes do poder público correspondem a 30%, distribuídos de acordo com a Figura 5.

Figura 5 – Quantitativo de representantes do poder público



Fonte: Aesa, edição dos próprios autores.

Os representantes de órgãos estaduais correspondem a 22%. Quanto aos federais esse percentual diminui para 11%, entretanto para os representantes municipais esse percentual aumenta para 67%. Diante das composições e representatividades dos atores, pode-se analisar as atas das reuniões com a finalidade de identificar as ações que foram discutidas ou desenvolvidas a partir da recepção das águas da Transposição do Rio São Francisco.

4.3 Análise documental

Foram analisadas 17 atas de reuniões, das quais 4 de reuniões ordinárias do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e 13 do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, respectivamente, entre reuniões ordinárias e extraordinárias, equivalente ao período de 2016 a 2019. Destaque-se 2016 como o momento próximo à recepção das águas da transposição, a fim de observar algum acontecimento correlato. A análise das atas destacou apenas os assuntos relacionados à transposição. Sendo assim, a análise de documentos relacionados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, de reuniões ordinárias ocorridas entre 2016 e 2019, resultou no Quadro 1.

Quadro 1 – Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Ano	Ata	Ações
2016	38ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> Situação Hídrica no Estado. Sistema de Informação em fase de teste. Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos- PENH. Plano de Segurança Hídrica do Estado em fase de estudo (contempla a reestruturação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e da Aesa). No Eixo Leste, 95% das obras do Caminho das Águas estão prontas. As obras de limpeza no leito do Rio Paraíba e nos açudes que receberão as águas estão bem adiantadas. Notificação dos moradores das casas que não têm saneamento para fazerem a ligação com a rede de esgoto da Cagepa.
2017	39ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> Defasagem no quadro de funcionários da Aesa. Sugestão de elaboração de uma Gerência de Planos e Programas.
2019	47ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> Informes sobre o PISF enviado por e-mail. Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos.
	48ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> Realização de um pequeno reparo no reservatório Cacimba Nova (PE). Solicitado apresentação dos custos de operação e manutenção do PISF. Andamento da Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH. Informe sobre o TDR (Termo de Referência) do Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, que está pronto e foi enviado para a revisão.

Fonte: Aesa, adaptado pelo autores.

Conforme exposto no Quadro 1 a 38ª reunião iniciou-se com menção à situação hídrica no Estado, e a solicitação de informações do andamento das obras da Transposição do Rio São Francisco na Paraíba, que deveriam ser enviadas por e-mail, sem maiores abordagens sobre a atual situação da obra. Em seguida foi apresentado um resumo das ações desenvolvidas na Aesa no ano de 2016: Sistema de Informações, migração dos dados do sistema em uso atualmente para o novo sistema que está em fase de teste; atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH); Plano de Segurança Hídrica do Estado da Paraíba (esse Plano está em estudo e contempla a reestruturação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, bem como a reestruturação da Aesa).

Apresentado na 39ª Reunião Ordinária do CERH em março de 2017, o Plano de Acompanhamento e Manutenção da Recepção das Águas da Transposição do Rio São Francisco. Cabe à Polícia Ambiental orientar os moradores ribeirinhos sobre a importância de permitir o fluxo normal do Rio Paraíba, o curso que compreende o município de Monteiro ao reservatório Epitácio Pessoa, no município de Boqueirão, sem a utilização de barramentos, assim como denunciar eventuais irregularidades, priorizando o consumo humano e animal. Em razão desse acompanhamento o percurso tem o monitoramento do governo estadual por intermédio de técnicos da Aesa, da Cagepa, da Sudema e da Defesa Civil, que identificaram alguns problemas,

como desmoronamento das paredes de açudes, falta de limpeza do curso das águas, poços abertos no leito do Rio Paraíba.

Para tal situação a Aesa se pronunciou justificando que não realiza obras e que sempre solicita a colaboração de outros órgãos; representantes do DNOCS esclareceram que as obras foram bem realizadas, porém é necessário encher os mananciais para ver se tudo está funcionando, sem fissuras e vazamentos. O DNOCS explicou o comprometimento dos engenheiros e técnicos com as obras, sugerindo, inclusive, uma apresentação dos trabalhos realizados nas obras da transposição.

A deficiência do quadro de pessoal da Aesa dificulta o seu trabalho na gestão das águas, a qual admitiu que está alocando meios com o governo do Estado para complementar as suas ações. É necessário reestruturar a Aesa. Afirma-se que as indicações do Plano Estadual de Recursos Hídricos, por exemplo, nunca foram seguidas por ninguém, nem sequer pela Secretaria de Recursos Hídricos, as obras são realizadas sem se levar em conta o PERH.

Diante desses problemas circunstanciais o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) manifestou a necessidade da participação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos na elaboração do TDR (Termos de Referência) para atualização do Plano, assim como a criação de uma Câmara Técnica para acompanhar todo o trabalho. A ausência do único presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos indica uma linha tênue para a gestão.

Diante disso foi sugerido que a Aesa deveria ter uma gerência de Planos e Programas, que ficaria encarregada do planejamento estratégico, dos planos que já estão elaborados, dos que estão em elaboração e dos que precisam ser elaborados. Essa gerência também direcionaria a elaboração dos TDRs para os técnicos que tivessem condições de elaborá-los e para a fiscalização das águas da transposição recomendou-se a solicitação e a colaboração do Ibama. Ainda assim, foi solicitado que fossem passadas mais informações sobre a transposição, como a previsão da liberação do uso das águas para outros fins, as obras planejadas pelo governo estadual para uma melhor distribuição e armazenamento das águas, etc, contudo, sem maiores esclarecimentos.

Um dos pontos que estava previsto para ser abordado na discussão foi a apresentação do plano de acompanhamento e manutenção da recepção das águas da transposição do Rio São Francisco no Eixo Leste, o que não foi efetivado. Foi manifestada, contudo, a preocupação com os problemas que estão ocorrendo, que poderão atrasar a chegada das águas no reservatório que abastece o maior contingente populacional.

Ainda na 47ª Reunião Ordinária do CERH, em setembro de 2019, houve informações sobre o andamento das obras do PISF ainda de forma superficial. Igualmente foi informado o andamento de Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Os informes sobre o andamento das obras do PISF na 48ª reunião esclareceram que a Diretoria da Aesa estava executando algumas ações, percorrendo o trecho de Petrolândia até Monteiro. Nesse percurso verificou-se um pequeno reparo no reservatório Cacimba Nova (PE), sendo o limite de segurança dessa barragem a liberação entre 1,0 a 1,5 m³/s no Portal de Monteiro (PB), que vai até dezembro/2019. Houve também um incêndio na caatinga, no município de Floresta/PE, que causou o desligamento preventivo das bombas da estação elevatória, em seguida religadas.

Diante disso, foi solicitado que na próxima reunião a Aesa apresentasse os custos de operação e manutenção do PISF, contudo o pagamento das águas do PISF ainda vai ser instaurado conforme acordo assinado entre Advocacia Geral da União (AGU) e os Estados receptores da água.¹ Continuando, ainda foi exposto superficialmente o andamento da Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH. Em seguida foi referida a conclusão do TDR do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. Mesmo assim, as ações não correspondem a uma gestão eficaz dos recursos hídricos.

¹ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. AGU assina pré-acordo para operação comercial do Projeto São Francisco. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-assina-pre-acordo-para-operacao-comercial-do-projeto-sao-francisco>. Acesso em: 6 de maio de 2021.

Para avaliação quanto ao critério da *prevenção*, que se destina a identificar fragilidades nos processos internos, como também a divulgação dos acontecimentos, seria de responsabilidade de cada Estado receptor das águas capacitar-se administrativa, financeira e operacionalmente, com a finalidade de gerir os recursos hídricos e estruturas interligadas ao PISF, organizando os setores e entidades para a gestão da água bruta (BRASIL, 2017). Observou-se, no entanto, que houve questionamentos com relação às ações de obras de infraestrutura no caminho das águas, porém em relação às que foram executadas houve poucos esclarecimentos.

Quanto ao critério da *deteção*, o qual se destina a identificar o monitoramento das ações por meio de uma auditoria interna ou externa que possibilite o acompanhamento das ações executadas ou em execução, para o reconhecimento de possíveis irregularidades, é obrigação do Estado estruturar órgãos de gerenciamento de recursos hídricos já existentes, como a Aesa, com a intenção de desempenhar a função de operadora estadual, responsável por receber, gerenciar e distribuir as águas do PISF (BRASIL, 2017). Observou-se, entretanto, que se admitiu a carência de profissionais aptos, falta de exatidão quanto aos custos de operação e manutenção do PISF, impossibilitando a gestão eficaz por falta de estrutura organizacional.

No que se refere à *resposta*, que se destina a estabelecer uma política de investigação de irregularidades e monitoramento, inclusive acordar garantias financeiras com a operadora federal, com o encaminhamento de projeto de lei ou decretos, identificou-se que, embora a existência de um Plano Estadual de Recursos Hídricos, mesmo que defasado, nunca foi seguido e a falta de participação do presidente do Conselho resulta em sua fragilidade (BRASIL, 2017).

Ao se analisar a frequência com a qual se recebeu reportes de riscos, é possível identificar a ineficiência quanto à tempestividade das informações e base de dados nesse contexto de governança, como observância das normas de boa conduta para a administração pública, bem como o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país dentro de uma política ética e de combate à corrupção (COELHO, 2016). Diante disso faz-se necessária a análise das atas do Comitê da Bacia do Rio Paraíba com a finalidade de identificar o que está sendo proposto e executado. O Quadro 2 traz uma síntese das ações.

Quadro 2 – Atas de reuniões do CBH-PB

Ano	Ata	Ações
2016	1ª Reunião Ordinária	Situação do Açude Epitácio Pessoa: <ul style="list-style-type: none"> Estabelecido o limite de captação que a Aesa podia autorizar a Cagepa utilizar. Qualidade da água para o consumo humano, mediante a probabilidade da presença de cianobactérias, decorrentes dos volumes de águas encontrarem-se seriamente abaixo da sua capacidade. O PISF está 86% concluído desde abril de 2016 e com a previsão de conclusão para o primeiro trimestre de 2017.
2016	2ª Reunião Ordinária	Não houve discussões
2017	1ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> Obras emergenciais foram executadas com o intuito de garantir o abastecimento de água ao município de Campina Grande. Relato da situação da região do Alto Curso do Rio Paraíba. Recepção das águas do PISF. Estimativa de vazão. Fiscalização das retiradas irregulares. Medições das vazões. Cadastramento dos usuários com 146 usuários cadastrados e 25 usuários notificados. Previsão de chegada das águas a Boqueirão. Elaborado modelo de simulação para estabelecimento de uma tarifa sobre segurança hídrica.
2017	2ª Reunião Ordinária	Não houve discussões.

2018	1ª Reunião Ordinária	Não houve discussões.
2018	2ª Reunião Ordinária	Não houve discussões.
2019	1ª Reunião Ordinária	Não houve discussões.
2019	2ª Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Termo de Referência para Elaboração do Plano de Bacia do Rio Paraíba. • Planejamento para 10, 20 e 30 anos. • Fases do Plano. • Prazos de execução. • Aprovação do Plano.
2016	1ª Reunião Extraordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação da Metodologia e Calendário sobre a Formação da Comissão Gestora do açude Epitácio Pessoa. • Escolha do representante do CBH-PB no XVIII Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas – Encob.
2017	1ª Reunião Extraordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento para reuniões do ano de 2017. • Apresentação do parecer do senhor Cláudio Brandão sobre o Plano de Aplicação dos Recursos da Cobrança. • Proposta de aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água bruta. • Discussão e deliberação sobre a proposta de aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água bruta.
2018	1ª Reunião Extraordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Projeto do Sistema da Adutora TransParaíba. • Deliberação da Comissão Eleitoral para o Processo Eleitoral do CBH-PB.
2019	1ª Reunião Extraordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação da Minuta do Plano de Aplicação dos Recursos da Cobrança – ano 2020. • Apresentação da Minuta do Plano de Capacitação do CBH-PB. • Apresentação sobre o XXI Encob e escolha dos representantes do CBH-PB.
2019	2ª Reunião Extraordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação sobre Questões Ambientais do Rio Paraíba. • Apresentação sobre Campanha de Regularização de Poços na Bacia do Rio Paraíba. • Divulgação do VIII Encontro Estadual dos Comitês de Bacias Hidrográficas da Paraíba.

Fonte: Aesa, adaptação dos autores.

Dessa forma é interessante analisar o que estava sendo desenvolvido no âmbito da Bacia para a chegada das águas da transposição. Ao verificar a Ata da 1ª Reunião Ordinária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba em 2016, constatou-se que não houve ação diretamente na Bacia, foi apenas apresentada a situação do Manancial Epitácio Pessoa localizado no município de Boqueirão, Paraíba, o qual estava passando por racionamento devido à seca.

Na ocasião, o reservatório citado apresentava um quadro quantitativo de 50 hm³, demonstrando-se ainda um panorama baixo em relação ao período compreendido entre 2011 e 2016. Em julho de 2014 a irrigação foi suspensa e em outubro de 2015 foi publicada uma resolução da ANA, considerando que a gestão do reservatório é de competência federal, estabelecendo o limite de captação que a Aesa poderia autorizar à Cagepa, sendo este de 881 l/s, e a partir do mês de novembro de 2015 até maio de 2016, a Cagepa pôde captar até 650 l/s.

Ainda destacou-se a importância da qualidade da água para o consumo humano, mediante a probabilidade da presença de cianobactérias, decorrentes do volume abaixo do esperado. Informou-se que o Projeto de Integração Eixo Leste estava 86% concluído desde abril de 2016 e com a previsão de finalização para o primeiro trimestre de 2017, o que foi cumprido. Percebeu-se, entretanto, a inexistência de medidas e ações

de planejamento que projetassem as condições para recepção das águas. Nessa circunstância um diagnóstico prévio possibilitaria uma projeção dos cenários.

Em abril de 2017 realizou-se a 1ª Reunião Ordinária do Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba (CBH-PB), ocasião em que a representante do DNOCS ressaltou a relevância das obras emergenciais, as quais foram executadas com o intuito de garantir o abastecimento de água ao município de Campina Grande, cidade polo de uma região com quase 800 mil habitantes, devido à escassez de água que haveria de atingi-la destacou a competência da equipe técnica responsável pela fiscalização. Além disso, foi relatado pelo representante da Aesa aos membros do Comitê, a situação da região do Alto Curso do Rio Paraíba, compreendida entre o município de Monteiro até o reservatório Epitácio Pessoa, conhecido como Boqueirão.

As águas do São Francisco, no entanto, foram recepcionadas no dia 10 de março de 2017, com a estimativa de uma vazão de $9\text{m}^3/\text{s}$, tendo sido atingido apenas metade devido a uma eclusa que se encontrava represando a água, subseqüentemente estava-se recebendo $2,2\text{m}^3/\text{s}$, em consequência do funcionamento de apenas uma das duas bombas. Outra consequência foi o rompimento da Barragem de Barreiros, perdendo-se uma parcela considerável da água transposta pelo canal, conforme a Aesa, tendo sanado o problema e começado a bombear $9\text{m}^3/\text{s}$, com o reservatório de Barreiros no seu limite total de Monteiro.

Os projetos foram realizados para um fluxo de água de $6\text{m}^3/\text{s}$, entretanto essa totalidade de $9\text{m}^3/\text{s}$ foi possível devido ao de o Estado de Pernambuco não ter realizado as obras necessárias, então como consequência disso os $3\text{m}^3/\text{s}$ que iriam para esse Estado foram direcionados para a Paraíba, totalizando $9\text{m}^3/\text{s}$. Outro problema constatado ao longo do canal da transposição foi a retirada irregular de água. À época foram notificados 25 usuários.

Também foi elaborada uma simulação para o estabelecimento de uma tarifa sobre segurança hídrica. Essa tarifa seria composta por uma parcela de 20 centavos por metro cúbico da água disponibilizada mais a tarifa fixa para quem aderisse ao programa de transposição, pagando mais 20 centavos, totalizando 40 centavos por metro cúbico em comparação com a tarifa atual, sem transposição. A população pagava no período R\$ 36,00 para consumir até 10m^3 , totalizando R\$ 40,00 com a transposição. Aparentemente os valores foram superestimados e não estavam explícitos os critérios utilizados para o cálculo, porém a cobrança pela água era um aspecto presente nas reuniões, inclusive para que fosse extensível para toda a população do Estado.

Convém ressaltar a importância do que foi abordado na 2ª Reunião Ordinária do ano de 2019, em que foi discutida a atualização do Plano da Bacia do Rio Paraíba, destacando a necessidade de elaborar um Termo de Referência para a construção de um Plano da Bacia do Rio Paraíba. Foram apresentadas as características da Bacia, onde deverá ser desenvolvido o Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba que tem por finalidade produzir um instrumento que permita ao CBH, órgão gestor dos recursos hídricos da Bacia, demais setores componentes do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos com responsabilidade sobre a Bacia e sociedade civil de um modo geral, gerir efetiva e sustentavelmente os recursos hídricos superficiais e subterrâneos da área, de modo a garantir os usos múltiplos, em quantidade e qualidade, em benefício das gerações presentes e futuras.

Analisando as atas das reuniões extraordinárias, observou-se que entre 2016 e 2019 não houve discussões relativas à transposição, no entanto na 1ª reunião extraordinária do ano de 2019, foi apresentada a minuta do Plano de Aplicação dos Recursos da Cobrança para o ano de 2020, como também a apresentação da minuta do Plano de Capacitação do CBH-PB. Na 2ª reunião extraordinária de 2019, observada *in loco*, constatou-se que foram abordados temas relativos à sustentabilidade e os componentes ambiental, econômico e social do Rio Paraíba, todavia não houve nenhuma atividade sugerida, embora tenham surgido questionamentos, contudo sem sucesso.

Apesar das reuniões extraordinárias acontecerem entre os anos de 2016 e 2019, observou-se que não houve discussões relativas à transposição. Ainda que tenham apresentado a Minuta do Plano de Aplicação dos Recursos da Cobrança para o ano de 2020, como também a apresentação da minuta do Plano de Capacitação do CBH-PB, as discussões não satisfazem as demandas.

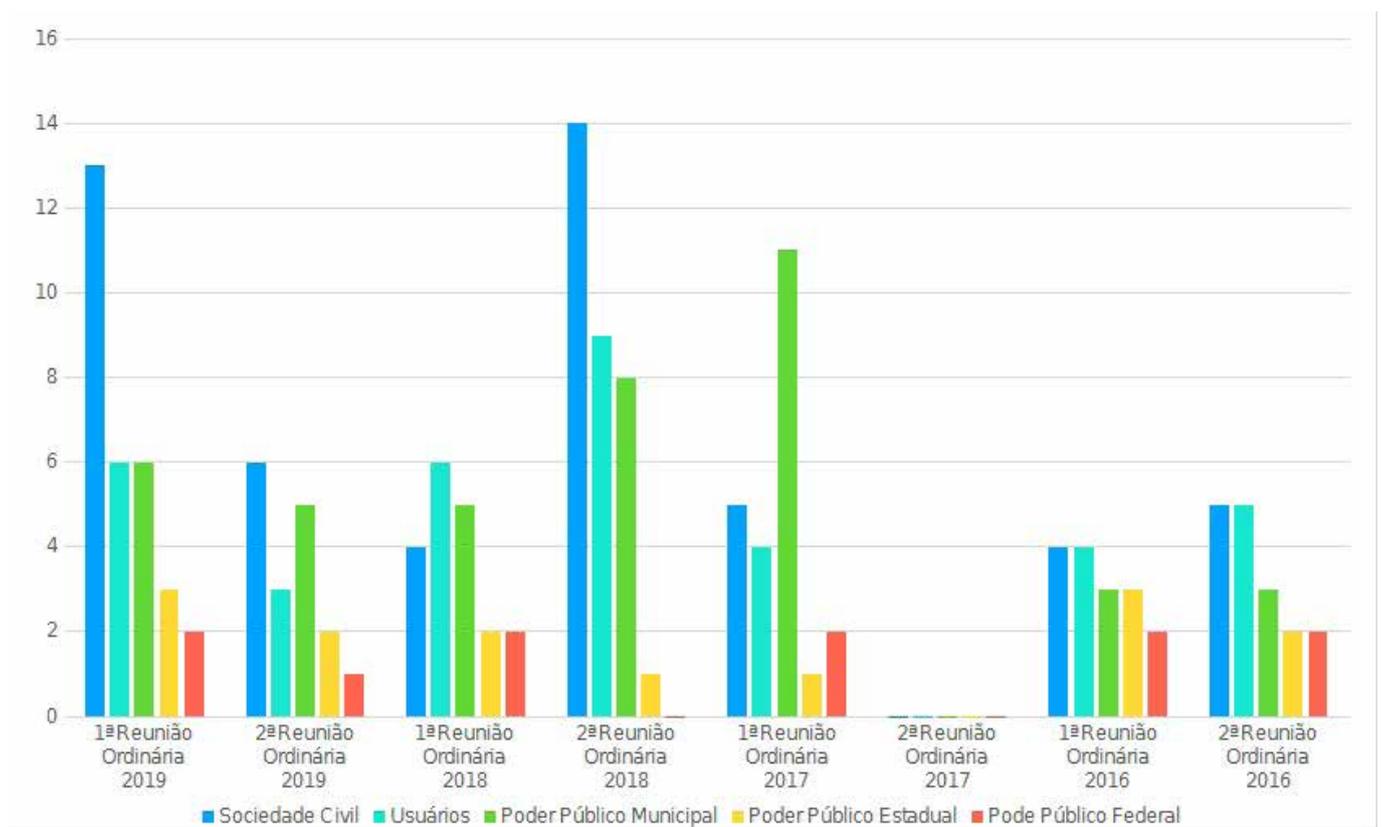
Quanto ao critério da *prevenção*, a qual se destina a identificar fragilidades nos processos internos, como também a divulgação dos acontecimentos, observa-se que houve pouca ação e debates. No que respeita ao critério da *deteção*, o qual se destina a identificar o monitoramento das ações por meio de uma auditoria

interna ou externa que possibilite o acompanhamento das ações, que apesar de ter havido uma fiscalização das retiradas irregulares e o cadastramento dos usuários, ainda é insatisfatório para o monitoramento pela carência no quadro de funcionários da Aesa. Ainda assim, não há um canal de divulgação das ações. Quanto à *resposta*, que se destina a estabelecer uma política de investigação de irregularidades e monitoramento, identificou-se que não houve esclarecimentos da situação da operação do PISF.

As atribuições apontadas nas reuniões estão sendo executadas pela Aesa, contudo em relação às ações que foram realizadas houve pouco esclarecimento, falta de exatidão quanto aos custos de operação e manutenção do PISF, impossibilitando uma gestão eficaz por falta de estrutura organizacional, e ainda identificou-se que, embora exista um plano estadual de recursos hídricos, mesmo que defasado, não é seguido a contento. Ainda há uma comunicação ruim entre a Aesa e o CBH-PB, o que torna a gestão fragilizada.

Desse modo, percebe-se que há uma limitação das ações do CBH-PB, tendo sido admitido explicitamente que a Aesa não possui profissionais suficientes para a condução das ações decorrentes da demanda gerada pela transposição, observando-se que as ações conjuntas desses dois órgãos são de extrema importância para a gestão da água. Ainda assim, foi possível constatar que o comitê permanece sem divulgar suas ações e não há atuação efetiva nas decisões referentes à transposição, faltando dados sobre a situação da obra. Embora muito tímidos, alguns questionamentos foram feitos com relação aos componentes ambiental, econômico e social do Rio Paraíba, sem respostas satisfatórias. É oportuno analisar a composição dos membros das reuniões como forma de entender a correlação de forças no âmbito dessa organização.

Figura 6 – Composição das reuniões do CBH-PB



Fonte: Aesa, 2019. Edição elaborada pelos autores.

Enquanto a participação do poder público federal manteve-se constante desde 2016, diminuindo apenas em 2019, destaca-se uma lacuna em 2017 na 2ª reunião, na qual nenhum participante do poder público federal esteve presente. Quanto à sociedade civil, mesmo com um expressivo número de representantes, ainda há pouca participação considerando a proporcionalidade relativa à representatividade desse grupo chegando a 4,2% em 2018 e 3,9% em 2019. O setor usuários teve um decréscimo do número de participan-

tes, chegando a 3,6% em 2018 e 2,4% em 2019. Para o poder público municipal, em 2017 houve um aumento de participantes de 3,3%. A forma de gerir os recursos hídricos possibilitou a descentralização e a participação da sociedade nas decisões, contudo a efetividade dessa participação ainda é retraída no CBH-PB.

Nesse sentido, é imprescindível a participação efetiva de todos para o alcance de níveis consistentes para uma gestão eficaz, pois a participação já é dotada de valor em si mesma e deve ser compreendida como um processo de construção política, cultural e social, que passa pela esfera educacional, não sendo um fim, mas um meio em todo o processo (BARBOSA; HANAI; SILVA, 2016). A institucionalização de sistemas de *compliance* eleva a credibilidade estrutural, funcional e conjuntural da instituição, fortalecendo sua higidez (vitalidade do empreendimento) e eficiência na produção de bens ou prestação de serviços (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018).

Além de contribuir para o bom funcionamento das instituições, o atendimento às leis, os procedimentos e as regras existe para ser cumprido, porém em muitos casos pode não ser seguido da maneira desejada. É nesse sentido que o programa de *compliance* é uma tendência no mercado atual e vem se mostrando oportuno e necessário dentro das instituições, mostrando-se adequado para a gestão de recursos hídricos (BENTO, 2018).

Destarte, responder às múltiplas expectativas e demandas, bem como adequar-se às diversas instâncias de normatividade e de institucionalidade a que está sujeita qualquer atividade empreendedora (privada ou pública), requer acessibilidade e manuseio qualificado de informações precisas e constantemente atualizadas (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018).

Diante dos resultados obtidos pela análise documental observando os princípios de governança da água e do sistema de avaliação no *compliance* – considerando os critérios de prevenção, detecção e respostas – foram identificadas as falhas que ainda impossibilitam a existência de uma boa governança nesse campo. Considera-se, portanto, indispensável que haja um equilíbrio entre *compliance* e *accountability* para o setor público alcançar a eficiência na gestão.

5 CONCLUSÃO

De fato, ocorreram significativos progressos na gestão dos recursos hídricos no Brasil, a partir do marco regulatório com a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos. A recorrente luta de combate à seca proporcionou o desenvolvimento de programas que atendessem às demandas ocasionadas por tais circunstâncias. Chegou-se ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, com a proposta de desenvolvimento e possíveis benefícios não somente econômicos e sociais, mas também de solução da escassez hídrica da região.

À medida que a democratização das políticas públicas evoluiu possibilitou desenvolver ferramentas para maior controle relacionado à governança da água, e conseqüentemente um sistema de avaliação dessas políticas públicas. Sendo assim, a análise baseada no sistema de avaliação de *compliance* aplicado aos recursos hídricos, considerando os critérios de *Prevenção*, *Detecção* e *Respostas*, foram identificadas falhas que limitam o desenvolvimento de uma boa governança. Isso compromete todo o potencial que uma obra da magnitude da transposição poderia ter.

Para o critério de *Prevenção* observou-se que houve pouca ação e debates, prejudicando diretamente a construção de ações efetivas, desconsiderando muitas vezes o que está instituído pela PNRH. Quanto ao critério da detecção constatou-se que apesar de ter havido fiscalização e o cadastramento dos usuários, o monitoramento acerca de eventuais intercorrências não é satisfatório e que também não se dispõe de um canal para denúncias. Quanto ao critério de *Respostas* verificou-se que não há evidentes esclarecimentos quanto à operação do PISF, o que impacta diretamente em possíveis desastres ou problemas que venham a ocorrer na operação do sistema, gerando responsabilidade jurídica em razão disso.

É necessário, portanto, que o Comitê direcione o fornecimento de medidas mais efetivas, que alcancem além da eficiência, a capacidade de resposta aos usuários e à sociedade civil, assim como tenha o empenho em assegurar à população o acesso à água. Isso tem impacto direto também na qualidade do meio ambiente e da saúde. Nessa condução da política de governança está fundamentado o sistema de *compliance* que se

insere no contexto da atuação pública, que seja tida como legítima pelo cidadão, de modo a fortalecer o cumprimento dos objetivos e das prioridades, garantir o acesso democrático à água, evitando distorções ou beneficiando grandes produtores.

6 REFERÊNCIAS

- AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas. *Cenários demográficos e de desenvolvimento econômico*. 2016. Disponível em: http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2016/11/PE_44.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.
- AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas. *Rio Paraíba*. 2018. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/comite-de-bacias/rio-paraiba/>. Acesso em: 12 out. 2019.
- AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas. *Rio Paraíba*. 2017. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2017/06/Ata-da-1%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria-do-CBH-PB-Ano-2016.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.
- AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas. *Rio Paraíba*. 2019. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2019/08/Ata-da-1%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria-do-CBH-PB-Ano-2017.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.
- AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas. *Institucional*. Informações Básicas. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/institucional/informacoes-basicas-2/>. Acesso em: 27 jan. 2020.
- ALMEIDA, B. R. de; CASTRO, E. L. de F.; RIBEIRO, M. R. de Sá. Recursos hídricos transfronteiriços no Mercosul: sustentabilidade, gestão compartilhada e cooperação internacional. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, a. 3, n. 5, p. 358, 2015.
- ANA. Agência Nacional das Águas. *Modelo de gestão para PISF*. 2016. Disponível em: <http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br/portal/wp-content/uploads/2019/01/ANA-Modelo-de-Gest%C3%A3o-do-PISF.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- BARBOSA, F. D.; HANAI, F. Y.; SILVA, P. A. R. e. Participação, representação e representatividade no processo de tomada de decisão em Comitês de Bacia Hidrográfica: conceitos, reflexões e discussões. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 38, 2016. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/16427/14711>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- BEUREN, I. M.; LONGARAY, A. A.; RAUPP, F. M.; SOUSA, M. A. B.; COLOUTA, R. D.; PORTON, R. A. B. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. 188 p.
- BENTO, A. M. Fatores relevantes para estruturação de um programa de *compliance*. *Revista FAE*, Curitiba, v. 21, n. 1, p. 98-109, jan./jun. 2018.
- BEZERRA, A. P. *Governança de água para distintos níveis de planejamento no semiárido da Paraíba: análise para o período 2012-2018*. 2019. Dissertação (Mestrado engenharia Civil e Ambiental) – Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós-Graduação, Campina Grande, 2019.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/26288727>. Acesso em: 20 de out de 2020.
- BRASIL. Decreto nº 8.207, de 13 de março de 2014. *Altera o Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006, que institui o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8207.htm. Acesso em: 20 out. 2020.
- BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9433.htm. Acesso em: 5 maio 2018.
- BRITO, F. B. *Conflitos pelo acesso e uso da água: integração do Rio São Francisco com a Paraíba (Eixo Leste)*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2013.
- CAMPOS, J. N. B.; STUART, T. M. C. Secas no Nordeste do Brasil: origens, causas e soluções. In: INTER-AMERICAN DIALOGUE on WATER MANAGEMENT, 4., 2001, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2001.
- CASTRO, C. N. de. *Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto*. Ipea Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1418/1/TD_1577.pdf. Rio de Janeiro. 2011. Acesso em: 29 maio 2020.
- COELHO, C. C. B. P. Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/103/21>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- COIMBRA, M. de; MANZI, V. A. (org.). *Manual de compliance*. São Paulo: Atlas, 2010.
- CODEVASF. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. *O que é o Projeto de Integração do São Francisco*. 2017. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/projeto-sao-francisco/o-que-e-o-projeto-de-integracao-do-sao-francisco>. Acesso em: 18 jul. 2020.

- EMPINOTTI, V. L.; JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, 30 (88), p. 63-74, 2016.
- FERREIRA, G. J. B. de C. Governança corporativa aplicada ao setor público: o controle interno como um dos núcleos de implementação. *Revista Controle, Doutrinas e Artigos*, v. XIV, n. 1, jun. 2016.
- GIOVANINI, W. *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: [s.n.], 2014.
- GOETTEN, W. J. *Avaliação da governança da água subterrânea nos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional de Blumenau, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Blumenau, 2015. Disponível em: https://bu.furb.br//docs/DS/2015/359122_1_1.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.
- HENKES, S. L. A política, o direito e o desenvolvimento: um estudo sobre a transposição do Rio São Francisco. *Revista Direito GV*, São Paulo. p. 497-534, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/48694/47078>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigosdasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Compliance à luz da governança corporativa*. São Paulo, SP: IBGC, 2017.
- JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P.; SÁNCHEZ, S. S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 61-81, 2015.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. *Ciência e Saúde Coletiva* [on-line], 2012, v. 17, n. 6, p. 1.469-1.478. ISSN 1413-8123
- LEITE, J. B. S. A governança da água no estado de Goiás. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental e Sanitária) – Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiânia, 2017.
- MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Projeto de Integração do Rio São Francisco*. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/projeto-sao-francisco/o-projeto>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles on Water Governance*. OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance-en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- OLIVEIRA, M. L.; COSTA, B. S.; SILVA, C. F. P. e. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, set./dez.2018.
- PIRES, A. P. N. *O comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: a gestão das águas e a transposição do Rio São Francisco*. 2016. Tese (Doutorado) – Unesp, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Presidente Prudente, 2016.
- RIBEIRO, N. B.; JOHNSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 21, 2018.
- RIBEIRO, M. A. de F. M. *Participação pública na gestão dos recursos hídricos no Brasil e em Portugal*. 2016. Tese (Doutorado) – UFCG, Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, Campina Grande, 2016.
- RIMA. *Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*. Brasília: Ministério da Integração Regional, 2004. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/rima/rimaagreste.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2020.
- SILVA, A. C. A. B. da. *As águas do Rio São Francisco: disputas, conflitos e representações do meio rural*. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas, 2017.
- SILVA, J. I. A. O.; OLIVEIRA, J. B. de S. A. de. Água, meio ambiente e desenvolvimento: “Ecologização de Projetos Hídricos”. *Revista Raízes*, v. 36, n. 1, jan./jun. 2016.
- SIWI. Stockholm International Water Institute. *Improved Water Governance*. 2015. Disponível em: <https://www.siwi.org/priority-area/water-governance/>. Acesso em: 7 jun. 2020.
- TAYLOR, P. L.; SONNENFELD, D. A. Water Crises and Institutions: Inventing and Reinventing Governance in an Era of Uncertainty. *Society & Natural Resources*, 30:4, p. 395-403, 2017. DOI: 10.1080/08941920.2017.1274208
- WIN. Water Integrity Network. *What is water integrity*. 2013. Disponível em: <http://www.waterintegritynetwork.net/wigo/special-topics/transparency-accountability-participation/>. Acesso em: 7 jun. 2020.