

Conflitos Institucionais na Gestão dos Recursos Hídricos do Estado da Paraíba

Daniel Cláudio de Araújo, Márcia Maria Rios Ribeiro

Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil e Ambiental – Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

danielclaudio@gmail.com, mm-ribeiro@uol.com.br

Zédna Mara de Castro Lucena Vieira

Bolsista do Programa Nacional de Pós Doutorado PNPd/CAPES - UFCG

zedvieira@globo.com

Recebido: 04/04/12 – revisado: 17/05/12 – aceito: 20/06/12

RESUMO

Este artigo apresenta a análise de conflitos institucionais (legais, políticos e organizacionais) na estrutura institucional de recursos hídricos do Estado da Paraíba e no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. Apesar deste Estado ter sido um dos pioneiros na edição de sua Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 6.308/96), verificam-se, ainda, algumas inadequações em relação à Lei 9.433/97 – a qual atua como norma geral – e que se refletem sobre o modelo de gestão, o sistema de gerenciamento e a aplicação dos instrumentos de gestão. Os conflitos identificados e analisados permitem verificar que, apesar de avanços ocorridos nos últimos anos, a gestão de recursos hídricos ainda tem desafios a superar, no âmbito do Estado da Paraíba.

Palavras-Chave: *Política hídrica. Conflitos legais. Conflitos políticos. Conflitos organizacionais.*

INTRODUÇÃO

Na gestão hídrica, o termo “governança” representa um enfoque conceitual que propõe caminhos alternativos, teóricos e práticos, que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental (JACOBI, 2007). Desta forma, a governança engloba os processos políticos, econômicos e sociais, além das instituições pelas quais os governos, a sociedade civil e o setor privado decidem qual o melhor modo de dispor dos recursos hídricos para o uso, desenvolvimento e gestão (RAVNBORG, 2004). As instituições executam, portanto, o papel de ajudar na organização das interações sociais, proporcionando assim, uma maior estabilidade às relações humanas, e, se bem estruturadas, facilitam a realização das atividades e/ou a implantação das ações (KEOHANE; NYE, 1988).

Neste contexto, a estrutura de governança (ou estrutura institucional) é formada por componentes legais, políticos e organizacionais, de maneira que o desempenho geral da estrutura institucional de recursos hídricos depende, não apenas das capacidades individuais dos seus componentes, mas,

também da força das ligações estruturais e funcionais entre estes (SALETH; DINAR, 2005).

No Brasil, a estrutura institucional de recursos hídricos tem o seu marco regulatório na Lei Federal 9433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Atuando de forma concorrente, os Estados brasileiros vêm tentando entrar em consonância com os princípios e instrumentos idealizados pela Política Nacional.

Assim, nos últimos vinte anos (a partir da promulgação da Lei 7.663, de 31/12/1991, estabelecendo a Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo), foram promulgados leis e decretos, criadas estruturas organizacionais e definidos instrumentos e princípios, de maneira a fortalecer a administração das águas de domínio dos Estados. No entanto, a edição de leis estaduais, em data anterior à da Lei 9.433/97, a exemplo dos Estados de São Paulo, Ceará, Pernambuco e Bahia, levou à existência de incompatibilidades com a lei federal – a qual atua como norma geral, de acordo com Setti (2005) –, tornando necessária a revisão e adequação de algumas dessas leis. Entre estas, encontra-se a Lei 6.308/96, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba, a

qual já sofreu uma revisão, através da Lei 8.446/07, no sentido de reduzir as incompatibilidades existentes.

No sentido de verificar a compatibilidade da gestão hídrica paraibana em relação à legislação federal de recursos hídricos (Lei 9433/97 e Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos), este artigo descreve os resultados obtidos a partir da identificação e análise de conflitos institucionais (conforme definição de VIEIRA, 2008) na estrutura institucional de recursos hídricos do Estado da Paraíba (nível global) e, mais especificamente, no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba (nível local), oferecendo subsídios ao seu aprimoramento.

CONFLITOS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Conflitos envolvendo recursos hídricos sempre existiram ao longo da história, mas a partir da década de 1970 houve maior ênfase à busca pela conexão entre estes e a escassez hídrica (HOMER-DIXON, 1991; LANNA, 1997; OHLSSON, 2000; VIEIRA, 2008; entre outros). Hardin (1977), ao formular a teoria da tragédia dos comuns, argumenta que o uso não regulado da água (assim como outros recursos naturais de uso comum) estaria submetido a um paradoxo de ação coletiva: sendo o recurso abundante e de acesso aberto a todos, a estratégia dominante dos usuários seria a de maximização da exploração; o resultado agregado seria o de um desastre coletivo, provocando a indisponibilidade da água. De modo semelhante, Ostrom (1977) afirma que, em situações em que há recursos comuns e múltiplos usuários, surge a necessidade de arranjos institucionais que regulem o uso indiscriminado, os quais podem assumir inúmeras formas.

Considerando que a forma desses arranjos influencia diretamente os resultados da gestão hídrica, Vieira (2008) define, como conflitos institucionais, aqueles originados da estrutura institucional da gestão hídrica. Nesta categoria, podem-se incluir: regras legais; planejamento, consulta e participação públicos; mecanismos de preços; estabelecimento de comitês de bacias, para servirem como plataformas de discussão dos problemas e das formas de planejamento; estabelecimento de autoridades, em nível de bacias, com poder de decisão em casos de conflitos. Assim, a autora define três tipos de conflitos institucionais, a saber:

- (i) conflitos legais – decorrentes da incompatibilidade de diferentes conjuntos de leis (por exemplo, leis federais e estaduais de recursos hídricos); de diferentes interpretações da mesma lei, por diferentes atores; e das diferenças entre o espírito e a letra da lei, quando da sua aplicação;
- (ii) conflitos políticos – referentes às abordagens adotadas em relação à gestão hídrica, incluindo diretrizes para alocação de água, a utilização de instrumentos econômicos, e o nível de participação da sociedade, em geral, e de usuários de água, em particular;
- (iii) conflitos organizacionais – causados por inadequações na estrutura administrativa de gestão de recursos hídricos, por superposição de funções atribuídas às várias entidades, por incompatibilidades no aparato regulatório, ou pela insuficiência e/ou inadequação dos mecanismos de resolução de conflitos.

Pode-se inferir, portanto, em vista dos conceitos acima expostos, que os conflitos institucionais são resultantes da falta de recursos sociais, ou seja, da incapacidade do arcabouço institucional de gerenciamento dos recursos hídricos em encontrar ou aplicar as ferramentas adequadas para lidar com a escassez (quantitativa ou qualitativa) ou a má distribuição destes recursos (VIEIRA, 2008). Desta forma, os conflitos institucionais também podem ocorrer com um alto nível de oferta hídrica, podendo ser citada, como exemplo, a alteração na qualidade da água subterrânea em função da intrusão salina, devido à falta de capacidade institucional para realizar um zoneamento das regiões críticas.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL HÍDRICA DO ESTADO DA PARAÍBA

De acordo com a Lei 6.308/96 (redação dada pela Lei 8.446/07, a qual é considerada neste texto), a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) objetiva assegurar o uso integrado e racional destes recursos, para a promoção do desenvolvimento e do bem estar da população do Estado da Paraíba.

No que se refere aos princípios da PERH, os recursos hídricos são considerados como bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser tarifada; há a adoção de modelo de planejamento e

gerenciamento, considerando a bacia hidrográfica como unidade de gestão; e é determinado que os recursos hídricos devam ser usados de forma racional, garantindo o uso sustentável do meio ambiente.

A PERH prevê dois tipos de instrumentos para a sua implantação: *Instrumentos de Execução* (compreendendo o Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGERH), composto por Órgão de Coordenação (SERHMACT – Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia), Órgão Deliberativo e Normativo (CERH-PB – Conselho Estadual de Recursos Hídricos), Órgão Gestor (AESA – Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba), Órgãos de Gestão Participativa e Descentralizada (CBHs – Comitês de Bacia Hidrográfica); o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-PB); e os Planos e Programas Intergovernamentais); e *Instrumentos de Gerenciamento* (abrangendo a Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos; a Cobrança Pelo Uso dos Recursos Hídricos; e o Rateio dos Custos das Obras de Uso Múltiplo).

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH), previsto na Lei 6.308/96, tem a finalidade de oferecer suporte financeiro à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba é a maior bacia de rio de domínio do Estado da Paraíba, tendo grande importância social e econômica, visto que, entre os 85 municípios por ela abrangidos, encontram-se as duas maiores cidades do Estado (João Pessoa, a capital, e Campina Grande, importante polo educacional, industrial e tecnológico do Nordeste brasileiro). Com área de pouco mais de 20.000 km², é formada pela sub-bacia do rio Taperoá e pelas regiões hidrográficas do Alto, Médio e Baixo Curso do rio Paraíba (as três primeiras, inseridas no semiárido nordestino).

O Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba (CBH-PB), instituído pelo Decreto 27.560/06 e instalado em 18/06/2007, é um importante marco na história da gestão hídrica do Estado. Conforme esse Decreto, o CBH-PB deve ser composto por sessenta (60) membros titulares (e respectivos suplentes), representantes de pessoas jurídicas de direito público e privado. No entanto, até setembro de 2011 (quando foi realizada nova eleição, não sendo anali-

sada, neste artigo, a nova composição), apenas 56 titulares assumiram as suas funções, estando assim distribuídos: Poder Público (16), Sociedade Civil (18) e Usuários de Água (22).

Ao longo dos quatro primeiros anos de funcionamento do CBH-PB, sete reuniões (entre ordinárias e extraordinárias) foram realizadas, com a aprovação de duas deliberações, a primeira delas estabelecendo os mecanismos e valores para a implantação da cobrança na bacia.

METODOLOGIA

Com base no *status quo* da estrutura institucional da gestão hídrica do Estado da Paraíba, a pesquisa se compõe das seguintes etapas metodológicas:

- (i) Análise documental: em que, utilizando o método hermenêutico-sistêmico (BARBOSA, 2006; FLICK, 2009) se busca compreender os sentidos jurídicos das leis, decretos, resoluções, bem como as características implícitas de documentos, instituições e entidades, relacionadas às questões hídricas, considerando a legislação federal e estadual de recursos hídricos e as atas das reuniões do CBH-PB;
- (ii) Identificação e análise de conflitos institucionais (legais, políticos e organizacionais), na estrutura institucional hídrica do Estado da Paraíba, bem como no âmbito do CBH-PB, de acordo com os resultados da análise documental (análise comparativa de textos legais, análise da estrutura organizacional estadual de recursos hídricos, análise do processo de implantação dos instrumentos de gestão e da atuação dos Comitês de Bacia de rios de domínio estadual, focando, mais especificamente, o CBH-PB);
- (iii) Análise dos resultados: onde se busca obter uma visão geral do problema, a partir dos conflitos institucionais identificados e analisados;
- (iv) Informações de apoio à tomada de decisão: onde são sugeridas adequações e/ou complementações na legislação estadual, além de linhas de ação, que possam minimizar a ocorrência de conflitos institucionais, de modo a garantir a efetiva gestão hídrica no Estado da Paraíba.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE CONFLITOS INSTITUCIONAIS

A) NÍVEL GLOBAL: ESTADO

Conflitos Legais

Modelo de gestão adotado

O texto da Lei 6.308/96 (art. 2, IV) determina a adoção de um modelo de gestão participativa e integrada – considerando a integração em termos dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos e as diferentes fases do ciclo hidrológico – para a Política Estadual de Recursos Hídricos. A PNRH preconiza (como um dos seus fundamentos) a gestão descentralizada, objetivando o compartilhamento da autoridade/responsabilidade entre os atores sociais envolvidos no processo de decisão (Lei 9.433/97, art. 1º, VI).

Planos de Recursos Hídricos

A análise é restrita ao Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-PB), tendo em vista a inexistência de Planos atualizados das bacias hidrográficas do Estado.

O primeiro conflito legal identificado, relativo ao PERH-PB (AGÊNCIA EXECUTIVA DE GESTÃO DAS ÁGUAS, 2006), diz respeito ao seu processo de elaboração. Conforme o artigo 12 da Lei 6.308/96, o Plano Estadual de Recursos Hídricos “terá objetivos (geral e específicos), diretrizes e metas definidas a partir de um processo de planejamento integrado e participativo, perfeitamente compatibilizado com outros planos gerais, regionais e setoriais”. Na prática, o processo de elaboração foi não participativo, muito embora pudesse ser argumentado que não poderia ser feito de outra forma, desde que, à época, os CBHs sequer eram considerados na estrutura do SIGERH.

O segundo conflito refere-se à forma como a revisão do Plano Estadual foi efetuada pela Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais e Integração de Procedimentos do CERH, no período de 2008 a 2011: o Plano não foi discutido no âmbito dos CBHs, embora estes estejam representados no CERH-PB, indicando que continua, de certa forma, a prática de gestão centralizadora, tradicional no Estado.

Apesar da sua aprovação, em junho de 2011 (Resolução CERH 13/2011), verifica-se que o PERH-PB não cumpre o conteúdo mínimo estabelecido pela Lei 9433/97 (art. 7º), fato que constitui o terceiro conflito legal identificado.

Enquadramento dos Corpos d'água

A PERH não considera, como instrumento de gestão de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes, o qual é um dos instrumentos da PNRH (art.5, II da Lei 9433/97).

A própria Lei 6.308/96, em seu art. 10-A, considera que cabe ao CERH-PB aprovar o enquadramento de corpos de água, com base nas propostas dos órgãos e entidades que compõem o SIGERH. No entanto, no art. 10-B, que trata da competência dos CBHs, não há menção à proposta de enquadramento ser feita por estes, como determinam a Lei 9.433/97 e resoluções do CNRH. Desta forma, legalmente, não há determinação para que sejam considerados quaisquer critérios de enquadramento, seja de águas superficiais ou subterrâneas. Além disso, é importante ressaltar que, no Estado da Paraíba, os corpos hídricos não estão enquadrados de acordo com as Resoluções CONAMA 357/05 e 396/08, embora se considere que estejam enquadrados de acordo com a Resolução CONAMA 20/86 (já revogada).

Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos

Em relação a este instrumento, foram identificados os seguintes conflitos legais:

- ✓ A definição de volumes insignificantes é feita no Decreto 19.260/97 (art. 7º), o qual dispõe que as vazões iguais ou inferiores a 2.000 l/h são consideradas insignificantes, não exigindo a concessão de outorga para o uso desses recursos hídricos. De acordo com a Lei 9.433/97, e com a própria Lei 6.308/96 (redação atual), cabe aos CBHs a definição das vazões consideradas insignificantes, propondo-as ao CERH-PB. Deve ser ressaltado, entretanto, que à época da emissão do Decreto 19.260/97, inexistiam os CBHs na estrutura institucional de gestão hídrica paraibana;
- ✓ A Resolução CERH 08/10 que estabelece critérios de metas progressivas obrigatórias de melhoria de qualidade de água, para fins de outorga para diluição de efluentes, em cursos de água de domínio do Estado da Paraíba, considera, como parâmetro, apenas a Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) do efluente, deixando de atender os critérios estabelecidos na Resolução CNRH 16/01. Uma das razões para a consideração, apenas, da DBO vincula-se ao processo de

elaboração da Resolução CERH 08/10 – a qual se deu em um momento de intenso conflito pelo uso da água por usuários industriais. Havia, naquele momento, a extrema necessidade por uma resolução que disciplinasse a outorga para diluição de efluentes (mesmo que contemplando, apenas, um parâmetro).

- ✓ A Resolução CNRH 16/01 determina o período de 35 (trinta e cinco) anos, respeitando os limites de prazo: de até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga, e até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado. No Decreto estadual, esse prazo máximo é 10 (dez) anos, podendo ser renovado, a critério da SERHMACT;
- ✓ Quanto à transferência do ato de outorga a terceiros, a Resolução CNRH 16/01 permite esta transferência, conservando as mesmas características e condições da outorga original, e podendo ser feita total ou parcialmente, quando aprovada pela autoridade outorgante, caso em que será objeto de novo ato administrativo, indicando o(s) novo(s) titular(es). Entretanto, o artigo 21 do Decreto 19.260/97 considera que a outorga tem caráter de uso singular, personalíssimo e intransferível (mesmo em caso de morte do titular), vedada, de resto, a mudança da finalidade do uso, assim como dos lugares especificados nos respectivos atos de outorga para a captação.

Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

A cobrança pelo uso de recursos hídricos exerce o papel de aglutinadora de todos os demais instrumentos de gestão, no sentido de que, para ser corretamente aplicada, são necessários os Planos de Bacia e a definição do enquadramento dos corpos hídricos, o que vai permitir a aplicação eficiente da outorga de direitos de uso (em função das disponibilidades e da qualidade da água). Desta maneira, pode-se considerar como um conflito legal, a ausência dos planos de bacia e do correto enquadramento dos corpos de água de domínio estadual.

A Deliberação CBH-PB 01/07 determina que os valores, arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, serão aplicados, impreterivelmente: (i) no financiamento de ações, para a Bacia Hidrográfica do rio Paraíba, dos *programas previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos*; (ii) no financiamento de ações que objetivem a otimização do uso da água; (iii) no pagamento das despesas de

manutenção e custeio administrativo do CBH-PB. [Grifo nosso]. Outrossim, verifica-se que essa Deliberação está incompatível (do ponto de vista legal) com a Resolução CNRH 48/05 (art. 48, III), a qual condiciona a cobrança “ao programa de investimentos definido no *respectivo* Plano de Recursos Hídricos devidamente aprovado”. [Grifo nosso]

Segundo essa perspectiva, a situação concreta da cobrança no Estado da Paraíba, aprovada pelo CERH-PB (Resolução CERH 07/09, alterada pela Resolução CERH 11/11) com base nas Deliberações dos CBHs já instalados, configura-se em um conflito legal. Entretanto, deve ser valorizado o processo de discussão e votação da cobrança na Paraíba (em que pese o conflito legal identificado) por representar um avanço para o SIGERH possibilitando – pela primeira vez - a discussão nos comitês e no CERH-PB sobre um complexo instrumento de gestão hídrica.

Sistema de Informações

A PERH não considera, como instrumento de gestão de recursos hídricos, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, embora este seja um dos instrumentos da PNRH (Lei 9.433/97, art. 5º, VI).

Mesmo sem estar expresso na Lei 6308/96, o Sistema de Informações já existe (o Plano Estadual prevê o seu desenvolvimento, em programa específico, que ainda não foi completamente executado), sob a coordenação da AESA, ainda que o banco de dados possa ser considerado incipiente. Além disso, no âmbito do CERH-PB, o Decreto Estadual 25.764/05 (art. 1º, VI) prevê a criação da Câmara Técnica de Sistema de Informações dos Corpos Hídricos (ainda não instalada).

Rateio de Custos

Observa-se que o artigo 28 da Lei 9.433/97 que tratava do rateio de custos das obras de uso múltiplo foi revogado. Entretanto, permaneceu o artigo 38, inciso IX, que atribui aos Comitês de Bacia Hidrográfica a competência de estabelecer critérios e promover o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A Lei 6.308/96 (art. 21) determina que o rateio dos custos se aplicará, direta ou indiretamente, às obras públicas de uso múltiplo ou de interesse coletivo, segundo critérios e normas a serem estabelecidos em regulamento pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Entretanto, não faz nenhuma menção à participação dos Comitês de Bacia Hidrográfica no estabelecimento de tais critérios.

Área de atuação dos Comitês de Bacia

A Resolução CERH 03/03 define a área de atuação de 5 (cinco) Comitês de Bacia Hidrográfica de rios de domínio do Estado. Entretanto, após a instalação do CBH do Rio Piranhas-Açu (2010), de domínio da União, o Decreto Estadual 31.330/10 insere-o no SIGERH e o considera abrangendo as sub-bacias dos rios do Peixe e Piancó (de domínio do Estado da Paraíba). O Decreto não faz menção à criação de comitês das sub-bacias; pelo contrário, determina que o CBH Piranhas-Açu exercerá competências sobre os recursos hídricos dessas sub-bacias e que as deliberações para aplicação dos recursos da cobrança, nelas auferidos, são *prerrogativa exclusiva dos representantes do Estado no Comitê* [Grifo nosso], em flagrante dubiedade quanto à participação de usuários de água e da sociedade civil nessas deliberações. Além disso, não houve alteração da Resolução CERH 03/03, para compatibilizar a área de atuação dos CBHs de rios de domínio estadual às determinações do Decreto 31.330/10.

Conflitos Políticos

Aplicação da Outorga

Identifica-se, no Estado da Paraíba, que a aplicação do instrumento da outorga de direito de uso dos recursos hídricos não apresenta somente falhas sob o aspecto legal, como também do ponto de vista político, em função da forma como este instrumento vem sendo aplicado.

Como o Plano Estadual de Recursos Hídricos não apresenta informações atualizadas sobre a disponibilidade e a demanda de água, e como não há cadastros totalmente atualizados sobre os usuários e as outorgas, evidentemente, torna-se impossível, ao órgão gestor de recursos hídricos, garantir que a aplicação deste instrumento esteja sendo feita de forma apropriada e compatível com o espírito da Lei 9.433/97.

Aplicação da Cobrança

Sendo um instrumento econômico, a cobrança deve arrecadar recursos para dar suporte financeiro ao SIGERH e às ações definidas pelos planos de bacia hidrográfica. Além disso, a cobrança deve indicar para a sociedade que a água é um bem escasso e que possui valor econômico, devendo ser utilizada de forma racional e de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável. De modo geral, a política de valoração dos recursos hídricos tem sido implementada em várias partes do mundo com ênfase aos objetivos arrecadatários – a valoração se dá através do uso de modelos *ad hoc*, cuja

finalidade principal é subsidiar as ações de gerenciamento da bacia hidrográfica –, embora objetivos econômicos – em que são utilizados modelos fundamentados na teoria econômica neoclássica, objetivando atender, pelo menos, um dos princípios econômicos básicos, a saber: a eficiência econômica, a equidade e a autossuficiência financeira – também venham sendo estudados e aplicados (CARRERA-FERNANDEZ; GARRIDO, 2000; RIBEIRO, 2000).

No Estado da Paraíba, a Resolução CERH 07/09 institui um modelo *ad hoc* de cobrança, de caráter exclusivamente arrecadatário. Além da inexistência dos Planos de Bacia (com a definição de investimentos), a previsão de revisão do sistema de cobrança (o qual deverá ser revisto a cada três anos) pode explicar a adoção deste modelo mais simplificado.

Conflitos Organizacionais

Órgão Gestor de Recursos Hídricos

A Lei 7.779/05, que cria a AESA, define o órgão gestor de recursos hídricos do Estado da Paraíba como uma agência de governo, diferentemente da Agência Nacional de Águas que está nos moldes de agência reguladora (BARBOSA, 2006; VIEIRA, 2008). A função regulatória é uma atividade essencial e inalienável do Estado, partindo assim, da criação de uma agência regulatória, o instituto de descentralização do serviço público, especializando e tornando mais eficiente essa função. Essas agências fazem parte da estrutura estatal, mas considera-se mais conveniente estabelecer um órgão especificamente dedicado à atividade, com pessoal especializado na tarefa, com carreiras estruturadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais.

Além da natureza jurídica inadequada, há a questão da multiplicidade de funções (órgão gestor, administrador do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e agência de bacia dos Comitês de Bacia Hidrográfica, entre outras) e o grave problema do quadro de pessoal da AESA. Embora os vinte e três cargos em comissão, criados pela Lei 7.779/05 (com algumas alterações introduzidas pela Lei 7.860/05) e necessários à implantação das atividades da AESA, devessem se extinguir com o primeiro provimento dos cargos efetivos do Quadro de Pessoal da AESA – ou no prazo improrrogável de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da vigência da Lei –, já se passaram mais de seis anos e ainda não foi realizado o necessário concurso público para admissão de funcionários efetivos. Desta forma, o quadro de pessoal da AESA é constituído por técnicos ocupantes de cargos comissionados.

Conselho Estadual de Recursos Hídricos

A análise da atuação das seis Câmaras Técnicas, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, permite observar que duas delas não apresentaram um único estudo/parecer desde a sua criação: a CT de Águas Subterrâneas e a CT de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos. Por outro lado, a atuação de outras CTs se sobressai positivamente, podendo ser citada a CT de Outorga, Cobrança, Licença de Obras Hídricas e Ações Reguladoras, cuja participação foi fundamental à edição da Resolução CERH 07/09, que estabelece a cobrança no Estado da Paraíba. Isto indica uma atuação heterogênea das Câmaras Técnicas do CERH/PB, de maneira que se torna necessária a adoção de medidas que permitam uma melhor produção de todas elas, sendo dada igual atenção a todos os aspectos da gestão de recursos hídricos do Estado da Paraíba.

Outro problema se refere à publicidade dos atos administrativos do CERH/PB. Nesse sentido, verifica-se, por exemplo, que, no site da AESA – que atua como Secretaria Executiva do Conselho –, a última ata de reunião plenária do CERH/PB, ali disponibilizada, está datada de 2005, muito embora várias reuniões tenham ocorrido a partir de 2005 (inclusive com aprovação de Resoluções). Esta falta de transparência dificulta a avaliação da atuação, não apenas do Conselho, como também das suas Câmaras Técnicas.

Comitês de Bacia Hidrográfica

A observação das relações entre a AESA e os Comitês de Bacia Hidrográfica, dos rios de domínio do Estado da Paraíba, deixa claro que a dependência, técnica e financeira, a que hoje os CBHs se encontram submetidos, acaba por influenciar negativamente a atuação desses órgãos colegiados, bem como enfatiza a necessidade de que sejam criadas as condições para que eles possam assumir as suas atribuições específicas. Isto implica na necessidade alteração da Lei 7.779/05 (criação da AESA), cujo conteúdo, em alguns aspectos, reforça o caráter centralizador desta agência (especificamente, aqueles que discorrem sobre a multiplicidade de funções da AESA). Tais alterações permitirão a inserção do Estado da Paraíba no modelo de gestão nacional, um dos “atributos desejáveis e imperativos na implantação dos modelos estaduais” (CAMPOS, 2003).

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à não existência, nas áreas de atuação dos CBHs dos rios de domínio estadual, de uma Câmara Técnica de Resolução de Conflitos ou da definição de procedimentos para a arbitragem de conflitos na sua

área de atuação, a exemplo do que foi feito no Comitê do rio Piranhas-Açu (de domínio da União, por atravessar os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte), através da Deliberação n° 06/2010.

Agências de Bacia Hidrográfica

Na composição do SIGERH, não se encontram previstas as Agências de Bacia, que deveriam atuar como secretarias executivas dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Entre os grandes méritos da Lei 8.446/07 (que aperfeiçoou a Lei 6.308/96), encontra-se o fato de que o seu texto foi submetido à aprovação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, representando, portanto, os anseios das categorias, envolvidas na gestão hídrica estadual. Apesar disso, um grande equívoco cometido na sua redação refere-se à exclusão da possibilidade de criação de Agências de Bacia no Estado da Paraíba.

Importante considerar que, até o momento, apenas um estudo preliminar, realizado por Costa e Ribeiro (2011), foi elaborado, visando fundamentar a viabilidade (ou não) de serem implantadas essas Agências no Estado. Assim, o correto seria permitir a criação da Agência de Bacia – desde que comprovada a sua viabilidade e sustentabilidade financeira, dentro de um dado horizonte de planejamento –, de forma a consolidar a independência dos CBHs paraibanos, necessária à real descentralização da gestão de recursos hídricos.

B) NÍVEL LOCAL: COMITÊ DE BACIA

Conflitos Legais

Número de Membros

Conforme o regimento do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba (art. 6°), o comitê deverá ser composto por sessenta 60 membros. Entretanto, na época da primeira eleição (2007), quatro candidatos não se apresentaram, sendo dois do Poder Público e dois do segmento Usuários de Água.

Observa-se, pois, que somente o segmento Sociedade Civil respeita os limites legais estabelecidos no regimento interno; além disso, o segmento Poder Público possui quatro suplentes, que poderiam ter se tornados titulares para o preenchimento da categoria.

Número Mínimo de Reuniões Anuais

Conforme seu regimento interno (art. 13), o CBH-PB deverá reunir-se ordinariamente duas (2) vezes ao ano, a cada seis meses e, extraordinaria-

mente, sempre que for necessário. Entretanto, no ano de 2009 só houve uma reunião plenária. De acordo com informações obtidas junto a membros do Comitê, tal fato pode ser explicado pela mudança do chefe do Poder Executivo, naquele ano, comprometendo a disponibilidade de verbas que viabilizassem tais reuniões.

Câmara Técnica de Resolução de Conflitos

De acordo com a Lei 9433/97 (art. 38, II), entre as competências dos comitês encontra-se arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, o que torna necessária a definição de procedimentos a serem adotados, como regra geral, em situações concretas.

Conforme já identificado, em nível global, nenhum CBH de rios de domínio do Estado da Paraíba criou uma CT de Resolução de Conflitos. Em termos do CBH-PB, esta CT é de fundamental importância, tendo em vista a gravidade dos conflitos em recursos hídricos já ocorridos, em evolução ou potenciais, identificados na sua área de atuação, dos quais é exemplo o conflito de uso das águas do Açude Epitácio Pessoa, que chegou a ser objeto de Ação Civil Pública (GALVÃO et al., 2001).

Conflitos Políticos

Nas reuniões do CBH-PB, foi principalmente discutido o instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos e, em menor escala, a questão da criação das agências de bacia.

Valores da cobrança

De acordo com as atas das reuniões plenárias, embora houvesse um consenso de que todos deveriam pagar pelo uso de recursos hídricos, os Usuários de Água, em especial os do setor da irrigação, demonstraram-se insatisfeitos com os valores da cobrança, alegando que aqueles referentes à irrigação estavam altos e poderiam trazer prejuízos para a classe. Em contrapartida, os membros da Sociedade Civil defenderam a tese de que os valores apresentados se encontram na média dos valores instituídos nacionalmente; além disso, argumentaram que valores inferiores não permitiriam alcançar os objetivos da cobrança.

Acompanhando a tendência observada em vários comitês de bacia no Brasil, considera-se que os valores finalmente aprovados – diferenciados por categoria de uso – foram aqueles “politicamente” possíveis, embora não sejam aqueles economicamente mais eficientes ou equitativos.

Volumes de Isenção da Cobrança

O limite de isenção, inicialmente discutido, durante as deliberações para definição dos mecanismos e valores da cobrança, era de 1.500.000 m³/ano (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAPIBA, 2007). Nas reuniões plenárias, foi lançada proposta de redução do limite para 700.000m³/ano, por membro do Poder Público. Entretanto, com a continuidade das negociações, foi aprovado o volume de 350.000m³/ano, através da votação. A análise das atas permite ressaltar a posição dos pequenos usuários agrícolas, os quais entendem que os grandes usuários (em função do volume outorgado) não podem ficar isentos.

A definição de tais volumes isentos de cobrança – adotados, posteriormente, pelo CERH/PB na Resolução 07/09 – implica em que, conforme o cadastro da AESA (de 2009), apenas 21,37% dos usuários de águas subterrâneas, do setor agrícola, pagarão pelo uso da água bruta.

Desta forma, pode-se vir a ter, no Estado, uma cobrança inócua, sob o ponto de vista de arrecadação e de racionalização de uso.

Criação da Agência de Bacia

Na discussão sobre a viabilidade da criação de uma Agência de Bacia para o CBH-PB, foram identificadas opiniões conflitantes entre os membros do Poder Público e da Sociedade Civil (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAPIBA, 2007). Enquanto a inclusão da Agência de Bacia, na proposta de alteração da Lei 6.308/96 (no que viria a constituir a Lei 8.446/07), foi levada à plenária por membro da Sociedade Civil, um representante do segmento Poder Público (no caso, da AESA), defendeu a tese de ser ainda muito remota a condição da existência de agência de bacia nos comitês do Estado, frente ao perfil econômico dos usuários de água e à perspectiva de baixa arrecadação no processo de cobrança pelo uso da água bruta; ao mesmo tempo, enfatizou que o Estado já dispõe de uma entidade, a AESA. Esta tese, vencedora, além de impedir a previsão legal de Agência(s) de Bacia no Estado da Paraíba, mostra a resistência do Poder Público à verdadeira descentralização da gestão hídrica estadual.

Conflitos organizacionais

Frequência às Reuniões Plenárias

A figura 1 apresenta o número de participantes nas reuniões plenárias, por segmento: Poder Público, Usuários e Sociedade Civil.

Verifica-se que nenhum segmento esteve com todos os seus representantes, em quaisquer das reuniões. As médias percentuais de frequência – Poder Público: 62,5%; Usuários de Água: 36,4%; e Sociedade Civil: 58,9% – indicam certo grau de desmotivação, em especial do segmento Usuários de Água (o maior). Como consequência, várias deliberações deixaram de ser elaboradas e votadas, por falta de *quorum*.

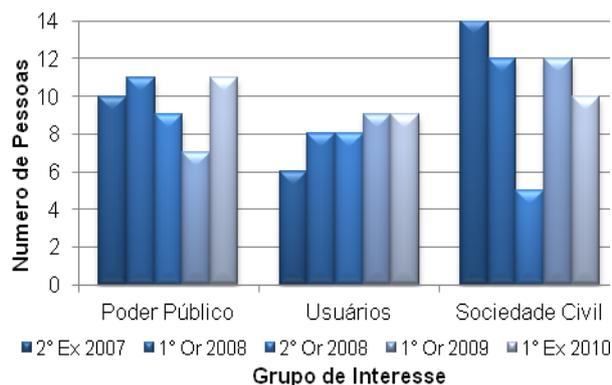


Figura 1 - Número de participantes nas reuniões plenárias do CBH-PB (onde, Ex: extraordinária; Or: ordinária)

Composição dos Segmentos

Outro conflito organizacional, em nível local, diz respeito à composição inadequada dos segmentos sociais que integram o CBH-PB, havendo representantes do Poder Público constando como Usuários de Água, ou usuários integrados como Sociedade Civil. Apesar de não ser conflito restrito a este comitê ou ao Estado da Paraíba, constituindo-se em um problema de âmbito nacional – dada a definição de ‘Usuário’ e ‘Sociedade Civil’ constante na própria Lei 9433/97 e nas Resoluções do CNRH –, tal situação fragiliza a tomada de decisões, visto que, por vezes, os membros de dado segmento defendem interesses opostos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A) CONFLITOS EM NÍVEL GLOBAL

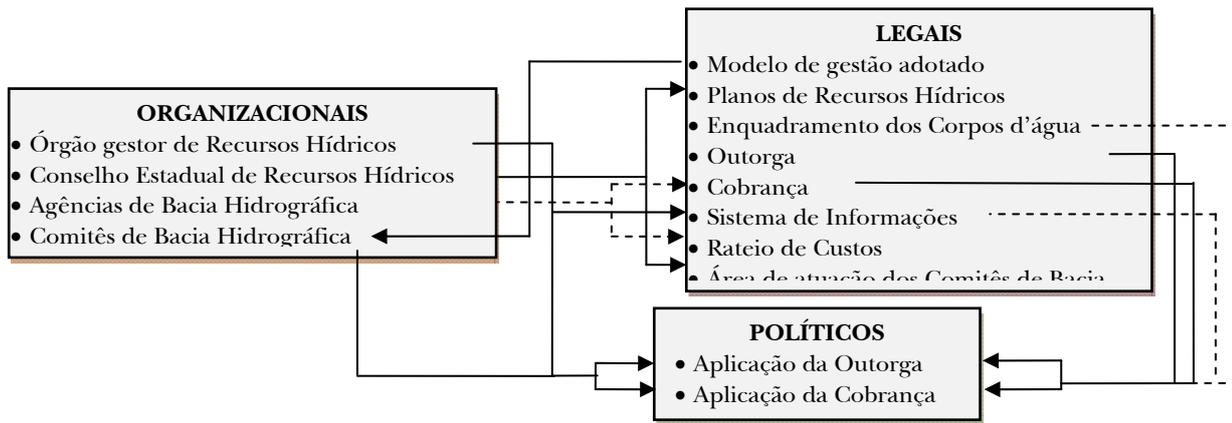
Em relação aos conflitos legais foi possível concluir que – mesmo a Lei 6.308/96 tendo passado por um processo de revisão com a finalidade de compatibilização com a Lei 9.433/97, resultando na edição da lei 8.446/07 –, ainda existem alguns as-

pectos que precisam ser revistos. Considerando que a base da gestão de recursos hídricos está na correta definição da Política a ser executada pelo Sistema de Gerenciamento, é necessário adequar os aspectos apontados, solucionando os conflitos legais de base para, por conseguinte, resolver os casos mais específicos.

Na análise dos conflitos políticos, foi possível detectar falhas na aplicação da outorga e da cobrança. A outorga não é realizada com dados precisos, o que fica evidenciado pelo grande número de outorgas vencidas. Como formas de minimização desses conflitos, são sugeridas: (i) a elaboração de um sistema de informações sobre recursos hídricos, que permita a manutenção de uma base de dados confiável; e (ii) a participação dos CBHs na definição de volumes, por exemplo, considerando a sazonalidade; desta maneira, são sugeridos procedimentos como a adoção da alocação negociada. Quanto à cobrança, verifica-se que novos estudos devem ser levados a efeito (conforme já previsto na própria Resolução CERH 07/09), para garantir que sejam alcançados os objetivos do instrumento. Embora a citada Resolução possa ser considerada uma avanço para a gestão hídrica do Estado da Paraíba, há que se reconhecer que os valores aprovados para a cobrança foram os “politicamente possíveis” e necessitam de aperfeiçoamentos.

Com referência aos conflitos organizacionais, o fato de a AESA ser uma agência de governo – e não uma agência reguladora, nos moldes da ANA –, implica em sobreposição de funções e na falta da autonomia administrativa e financeira, esta última se refletindo sobre a atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e pondo em risco a descentralização da gestão. O CERH demonstrou fragilidade em relação à atuação homogênea das Câmaras Técnicas, omitindo-se em aspectos importantes da gestão de recursos hídricos. No caso dos CBHs de rios de domínio do Estado, um grande entrave à sua plena atuação deriva do fato de não possuírem Agência de Água, ficando na dependência técnica e financeira da AESA e, portanto, passíveis de sofrerem a influência da vontade política do Poder Público.

A figura 2 mostra a interligação desses conflitos, indicando os elementos que os geram. Por exemplo: a ausência de previsão legal do sistema de informações e as falhas na regulação da outorga e da cobrança (conflitos legais) influenciam a aplicação destes instrumentos (conflitos políticos), dificultando a garantia de disponibilidade hídrica e impedindo que sejam alcançados os objetivos econômicos da cobrança; por outro lado, as fragilidades identificadas no órgão gestor, a falta de autonomia dos co-



---> Elemento inexistente, gerador de conflitos.

Figura 2 - Interligação dos Conflitos Institucionais identificados na Estrutura Institucional Hídrica do Estado da Paraíba

mitês de bacia e a ausência de agência de bacia (conflitos organizacionais) também influenciam negativamente a aplicação dos instrumentos de outorga e cobrança (conflitos políticos).

B) CONFLITOS EM NÍVEL LOCAL

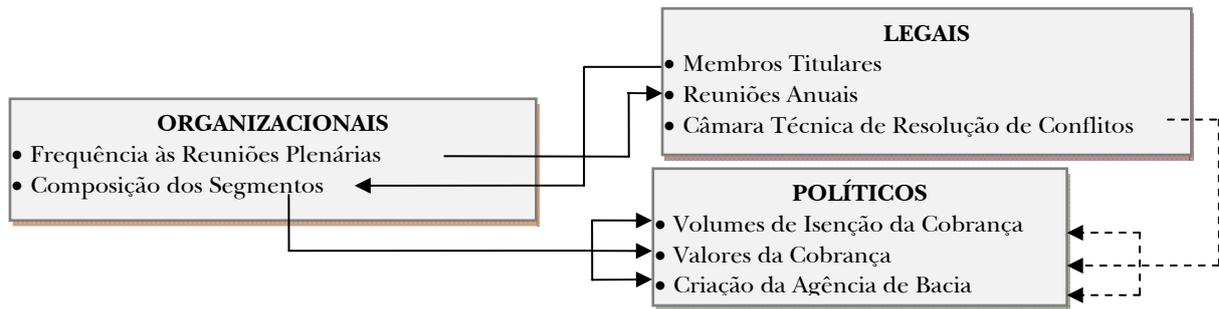
Os conflitos legais identificados no âmbito do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba dizem respeito à não observação do regimento interno (número de membros titulares e de reuniões anuais), determinando um baixo nível de atuação do Comitê; e à inexistência de procedimentos/Câmara Técnica de resolução de conflitos na área de atuação do Comitê, a qual pode ser sanada pela edição de uma Deliberação do CBH-PB.

Enquanto o número de membros já está regularizado, a partir da nova composição do CBH-PB (definida pela eleição de setembro/2011), o problema da quantidade de reuniões plenárias tem relação direta com os conflitos organizacionais identificados (baixa frequência às reuniões plenárias e composição dos segmentos).

É importante ressaltar que a baixa frequência tem origem em dois fatores principais: a não disponibilização de recursos financeiros para o deslocamento dos membros até os locais das reuniões (evidenciando a dependência financeira do CBH-PB em relação à AESA) e a baixa efetividade das deci-

sões (deliberações) tomadas. Por exemplo, apesar da Deliberação CBH-PB 01/08, que define os mecanismos e valores da cobrança para a bacia hidrográfica do rio Paraíba, ter sido editada em janeiro/2008, só veio a ser aprovada pelo CERH-PB em julho/2009 e, até esta data (abril/2012), não foi editado o decreto do Poder Executivo Estadual, necessário à efetivação da cobrança no Estado da Paraíba. Assim, a impressão de um esforço inócuo pode ter afetado a motivação dos membros do CBH-PB como um todo.

Para os conflitos políticos entre os membros do CBH-PB, foram identificados objetivos conflitantes em relação ao volume de isenção e os valores da cobrança, bem como à criação de Agência de Bacia. Neste sentido, enfatiza-se a necessidade de realização de novos estudos técnicos sobre a cobrança, para a apreciação do CBH-PB. Na questão da criação da Agência de Bacia, a defesa dos interesses da AESA, por parte do seu representante, impedindo a previsão legal de criação de Agência(s) de Bacia no Estado, permite observar a liderança exercida pelo Poder Público em relação aos outros segmentos que compõem o CBH-PB. No entanto, o assunto não está ainda encerrado, tornando primordial a realização de outros estudos técnicos, no âmbito do Estado da Paraíba, que determinem 'o real custo de criação/manutenção de uma Agência de Bacia' e que façam a análise de custo-benefício da sua (não) criação.



--- ► Elemento inexistente, gerador de conflitos.

Figura 3 - Interligação dos Conflitos Institucionais identificados no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba

A figura 3 indica as interligações dos conflitos identificados no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. Por exemplo: a composição dos segmentos (conflito organizacional) influencia a determinação de volumes e valores da cobrança e a não criação de Agência de Bacia (conflitos políticos); a inexistência de uma Câmara Técnica de Resolução de Conflitos (conflito legal) dificulta a negociação no âmbito do CBH-PB, permitindo que assimetrias de poder determinem o resultado das votações, como é o caso da não criação da Agência de Bacia (conflito político).

CONCLUSÃO

Este trabalho analisa, de forma sistemática, a estrutura institucional de recursos hídricos do Estado da Paraíba, buscando verificar a existência (ou não) de conflitos institucionais, no âmbito do Estado (nível global) e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba (nível local).

Os conflitos legais, organizacionais e políticos identificados, em ambos os níveis, indicam falhas e fragilidades do arcabouço institucional de recursos hídricos e podem servir de referência para: (i) a definição de alterações na legislação hídrica paraibana, eliminando as incompatibilidades, ainda existentes, em relação à legislação federal; (ii) o fortalecimento das organizações que integram o SIGERH, permitindo maior efetividade da atuação do órgão gestor (AESAs) e dos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais, com ênfase para o CBH do rio Paraíba; e (iii) o aperfeiçoamento dos mecanismos de aplica-

ção dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, notadamente a outorga e a cobrança.

Embora, indiscutivelmente, o Estado da Paraíba tenha avançado em vários aspectos da gestão hídrica, os conflitos institucionais aqui apontados demonstram a necessidade de aperfeiçoamento do seu arcabouço institucional de recursos hídricos, de maneira a serem superadas as tradicionais tendências centralizadoras e alcançada uma gestão de recursos hídricos mais justa e equitativa.

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq e à CAPES/PNPD-Programa Nacional de Pós-Doutorado, pelas bolsas concedidas ao primeiro e segundo autores, respectivamente.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EXECUTIVA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA. *Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba (PERH-PB)*. Resumo Executivo. João Pessoa: SEMARH, 2006.

BARBOSA, E. M. *Gestão de recursos hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional*. 2006. 226 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Campina Grande, Campina Grande, 2006.

CAMPOS, N. O modelo institucional. In: CAMPOS, N.; STUDART, T. (Org.). *Gestão das águas: princí-*

pios e práticas. 2. ed. Porto Alegre: ABRH, 2003. p. 43-56.

CARRERA-FERNANDEZ, J.; GARRIDO, R. S. O instrumento de cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas: uma análise dos estudos no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, n. especial, p. 604-628, 2000.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA. *Ata da 2ª Reunião Plenária, realizada em 20 de novembro de 2007*.

COSTA, M. L. M.; RIBEIRO, M. M. R. Viabilidade de agências de bacia em função da cobrança pelo uso da água: análise do caso do Estado da Paraíba, Brasil. In: SIMPÓSIO DE HIDRÁULICA E RECURSOS HÍDRICOS DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA - SILUSBA, 10., 2011. Porto de Galinhas. Porto de Galinhas: APRH/ABRH, 2011.

FLICK, U. *Métodos de pesquisa* - introdução à pesquisa qualitativa. Tradução de Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GALVÃO, C. O.; RÊGO, J. C.; RIBEIRO, M. M. R.; ALBUQUERQUE, J. P. T. Sustainability characterization and modelling of water supply management practices. In: IAHS Scientific Assembly, 60., 2001, Maastricht. Maastricht: IAHS-AISH, 2001. p. 81-88. (IAHS Publication, n. 26).

HARDIN, G. The tragedy of the commons. In: HARDIN, G.; BADEN, J. (Org.). *Managing the commons*. San Francisco: Freeman, 1977.

HOMER-DIXON, T. F. On the Threshold: Environmental Changes as Cause of Acute Conflict. *International Security*, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

JACOBI, P. R. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálisis*, v. 10, n. 2. p. 237-244, 2007.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Poder e Interdependência. La Política Mundial em Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LANNA, A. E. Introdução. In: PORTO, R. L. (Org.). *Técnicas quantitativas para o gerenciamento de recursos hídricos*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS-ABRH, 1997.

OHLSSON, L. The turning of a screw – social adaptation to water scarcity. In: FAO. *New dimensions in water security: water, society and ecosystem services in the 21st century*. Rome: FAO, 2000. (AGL/MISC/25/2000).

OSTROM, E. Collective action and the tragedy of the commons. In: HARDIN, G.; BADEN, J. *Managing the commons*. San Francisco: W. H. Freeman, 1977. p. 173-181.

RAVNBORG, H. M. *Water and conflict: conflict prevention and mitigation in water resources management*. DIIS Report. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2004.

RIBEIRO, M. M. R. *Alternativas para a outorga e a cobrança pelo uso da água: simulação de um caso*. 2000. 200 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

SALETH, R. M.; DINAR, A. Water institutional reforms: theory and practice. *Water Policy*, v. 7, p. 1-19, 2005.

SETTI, A. A. Legislação para uso de recursos hídricos. In: SILVA, D. D.; PRUSKI, F. F. (Org.). *Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais*. Viçosa: UFV; Porto Alegre: ABRH, 2005.

VIEIRA, Z. M. C. L. *Metodologia de análise de conflitos na implantação de medidas de gestão de demanda de água*. 2008 371 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

Institutional Conflicts in Water Resources Management in Paraíba State

ABSTRACT

This article presents the analysis of institutional conflicts (legal, political and organizational) in the water resources institutional structure of the state of Paraíba as well as in the Paraíba River Basin Committee. Although Paraíba State has been a pioneer in the enactment of a State Water Resources Policy (Law 6.308/96), there are still some inadequacies with regard to Federal Law 9.433/97 – which acts as a general standard. These inadequacies have had an effect on the management model, the water resources system management and on the implemen-

tation of management instruments. The identification and analyses of the conflicts showed that, despite advances in recent years, water resources management still has challenges to overcome in the state of Paraíba.

Key-words: *water resources policy, legal conflicts, political conflicts, organizational conflicts.*