

Das interfaces entre a *environmental history* e o direito ambiental: uma análise da recente história das agências de águas da Paraíba

Catarina de Oliveira Burity
Erivaldo Moreira Barbosa
José Otávio Aguiar

Resumo

O artigo analisa as relações entre as agências de água do estado da Paraíba e as pretensões de centralização de poder por parte do governo. Reunindo dados e realizando entrevistas, chegamos a uma conclusão sobre a natureza das agências reguladoras e das agências executivas no equilíbrio das relações de poder que permeiam a administração do direito do Estado sobre as tecnologias de manejo de recursos hídricos.

Palavras-chave: direito ambiental; história dos recursos hídricos; poder público.

Abstract

The article analyzes the relationship between the water agencies of the state of Paraíba and the Government's power centralization intentions. By collecting data and performing interviews, we drew a conclusion on the nature of the regulatory agencies and of the executive agencies in the power relations balance that pervades the administration of the State's right to water resources handling technologies.

Keywords: *environmental law; history of water resources; public power.*

“Chegou a hora de deixar de permitir que essas leis humanas se acumulem, tanto mais quando elas reflitam, principalmente, uma cultura e uma abordagem específicas, a cultura e a abordagem dos senhores da tecnologia”.

Ricardo Petrela – *O Manifesto da Água*

Primeiras palavras

Este artigo parte de um diálogo entre historiadores e juristas dedicados à análise das relações entre as instituições de gestão dos recursos hídricos brasileiros e as demandas democráticas por autonomia, surgidas no seio da sociedade do Nordeste nas últimas duas décadas. Nosso trabalho será o de identificar e contextualizar os caminhos de mudança do modelo de gestão de recursos hídricos da Paraíba a partir de meados da década de 1990 do século XX, especificamente em suas dimensões jurídicas, institucionais e culturais. Assim, articulando as contribuições teórico-metodológicas provenientes desse diálogo, procuraremos explicitar algumas informações do arcabouço jurídico-institucional federal e, principalmente, paraibano, analisando, em simultaneidade, as estratégias desenvolvidas pelo estado no processo de manipulação das tecnologias e estratégias de gestão das águas. Contextualizar e interpretar, via hermenêutica, os variados aspectos dessa problemática complexa, investigar as instituições e entidades relacionadas com a apropriação pública das tecnologias de manejo de águas e identifi-

car mudanças culturais no processo de implementação da política estadual de recursos hídricos são, aqui, os objetivos específicos.

Documentos jurídicos e não jurídicos e outras formas de expressão dos homens no tempo que apresentassem relevância no processo de gestão hídrica estadual foram consultados para responder a algumas de nossas indagações essenciais. Foram interpretados, por intermédio do método hermenêutico-sistêmico, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água na Paraíba, além do processo de desenvolvimento das ações da Agência das Águas do Estado da Paraíba (AESA).

Os resultados mostram que vem surgindo uma demanda popular por autonomia e descentralização burocrático-institucional, acompanhada, em contrapartida, por uma relativa centralização na gestão de recursos hídricos por parte do Poder Executivo. Em busca de uma gestão hídrica paraibana contributiva ao desenvolvimento humano, sugere-se a descentralização, com a urgente implementação de mecanismos que, efetivamente, englobem os comitês de bacia hidrográfica no gerenciamento dos recursos hídricos do estado.

Tecnologia, poder e águas: considerações históricas e sociais

No ano de 1998, havia no mundo cerca de 1,4 milhão de pessoas sem acesso à água potável, cifra correspondente a 140 vezes a população da Bélgica e quase cinco a dos Estados Unidos da América do Norte. Na ausência de dados mais recentes, imaginamos que, dez anos depois, a situação tenha se agravado sensivelmente. Considerando os rumos tomados pelo processo de degradação e transformação dos diversos biomas planetários, associados à ação humana que desencadeou o aquecimento global, é possível que, em um futuro bem próximo, tenhamos que conviver com disputas cada vez mais acirradas por água doce.¹ Nesse sentido, o controle sobre as diversas tecnologias de manutenção e exploração dos recursos hídricos pode significar uma estratégia importante ante as perspectivas de desertificação do semi-árido.

Como a história ambiental não estuda fenômenos da natureza como se tivessem vontade própria, mas sim os sujeitos históricos que os humanizam, privilegiaremos aqui as políticas implementadas pelo estado para o atendimento das demandas populares por água potável, já seculares no Nordeste do Brasil.

Cada sociedade se auto-institui social e historicamente, elaborando suas significações imaginárias de forma criativa e indeterminada. Justamente porque as coisas não estão dadas e não têm, necessariamente, que ser de uma forma imutável, uma mesma sociedade pode fazer escolhas diversas, optar democraticamente por aquilo que,

por consenso ou maioria, seja considerado melhor. Longe de permanecerem as mesmas, as sociedades, como sugere a analogia heraclitiana do rio em cujas águas não se banha um homem duas vezes, estão o tempo todo em transformação permanente e auto-instituída.

Essa capacidade de escolha preservada pelos sujeitos nos faz, para além de meros fantoches, agentes de transformação autônoma, de auto-instituição do mundo social e histórico. Talvez, nessa afirmação de uma deliberada autonomia sobre as diversas possibilidades de heteronomia, resida algo do que se tira de melhor do debate entre as reflexões teórico-metodológicas que privilegiam a permanência estrutural e aquelas que são mais atentas às iniciativas individuais ou coletivas de transformação política.

Cornelius Castoriadis, famoso filósofo da história, nascido em Istambul, mas formado sob a tradição hermenêutica e cultural da tradição filosófica grega, denunciava a democracia liberal burguesa e representativa como um espaço a mais para a construção ideológica de um engodo de participação. Criando o simulacro de autonomia democrática, esse sistema representativo e não participativo viveria, na sua efetividade, o cotidiano de uma sucessão de arbítrios oligárquicos, mascarados e dissimulados com base em significações imaginárias legatárias de um modelo Iluminista eurocêntrico (Castoriadis e Cohn-Bendict, 1981).

O sistema político do socialismo real, não rompendo com o modelo de capitalismo de Estado, baseado na exploração sempre simultânea da força de trabalho humana e dos recursos naturais, teria feito corroborar esse processo de degradação ambiental, nascido com a Revolução Industrial do século

XVIII inglês. A apropriação instrumental e pragmática da natureza exigiu que tecnologias e conhecimentos, alguns deles já presentes no universo de saberes humanos há alguns milênios, fossem operacionalizados no sentido de hipertrofiar a eficiência dos grandes sistemas de produção destinados ao atendimento eficaz de mercados consumidores que, assim se deseja, só fazem crescer.

A historiografia tem-nos mostrado que as sublevações sociais dos séculos XVI, XVII e XVIII concentraram seu potencial de exploração nas discussões sobre o direito de propriedade, exploração e divisão da terra. Já nas revoluções dos séculos XIX e XX, o foco das disputas foi a propriedade e o direito de poder, exploração e gestão dos recursos energéticos, sejam eles o carvão, o urânio, o petróleo, a eletricidade, etc. Sistemas de regulamentação foram implementados na medida em que se formavam novas classes sociais e novos Estados nacionais, no ritmo em que, sob os ditames do imperialismo, os recursos energéticos da África, da Ásia e das Américas passaram a ser explorados pela Europa e por aqueles países emergentes que, como o Japão da Era Meiji, iniciaram a compartilhar de sua forma de crescimento e apropriação de poder.

Hoje, corporações internacionais gigantescas disputam mercados cada vez mais concorridos e precisam de uma série de recursos energéticos, alguns deles não renováveis, para a expansão de seus negócios. Caso as demandas atuais por água doce continuem a crescer, como parece ser de todas as previsões técnicas, é possível que os antigos senhores da terra se transformem em senhores das águas. Algumas previsões mais pessimistas imaginam guerras de projeção global, como as que ocorreram em meados

do século XX, por disputa de acesso a recursos hídricos.

No Nordeste interior brasileiro, especialmente nos biomas do semi-árido, desde o início da colonização européia, no século XVI, a propriedade da terra era diretamente valorizada pela disponibilidade de recursos hídricos que permanecessem ao longo das diversas estações do ano, especialmente no período seco. Lembremo-nos de que se trata de uma região de grande extensão territorial com prevalência de rios sazonais e escassez de cursos perenes.

Recentemente, um projeto federal de transposição parcial das águas do Rio São Francisco, o principal manancial caudaloso a atravessar a região da caatinga, despertou polêmicas na opinião pública, com interpretações divididas entre os moradores e algumas autoridades, religiosos, especialistas acadêmicos e celebridades da mídia.

Fugindo de nos direcionarmos à discussão dessa polêmica, ela mesma merecedora de um ensaio à parte, vale lembrar que essa querela pela “transposição” faz ecoar uma antiga preocupação dos governos brasileiros, preocupação essa que, atravessando a transição republicana de 1889, transpassou inteiramente o século XX. Referimo-nos às sucessivas políticas de combate ao fenômeno natural da seca.

O processo de desmatamento das zonas semi-áridas nordestinas, provocado pela ação humana, somado às características climáticas específicas desse bioma, e, marcadamente, às condições ecológicas das secas, tornou esse território uma das áreas do Brasil mais degradadas e com fortes tendências à desertificação (Mariano Neto, 2001).

Historicamente, a seca deixou de ser considerada como um fenômeno natural

pelas elites locais e passou a ser associada a todos os tipos e possibilidades de problemas socioeconômicos do Nordeste brasileiro. Grupos político-oligárquicos da região, através de seus representantes no Parlamento e também na mídia, passaram a se utilizar da imagem de uma natureza “adversa” como estratégia para reforçar o seu poderio econômico e político. São os chamados “industriais da seca” (latifundiários, prefeitos, deputados e governadores) que, através de suas reedições atuais dos “votos de cabresto”, garantem a manutenção do poderio regional. Esses mandatários do Nordeste fazem questão de identificar a seca como algo incerto, imprevisível, e atribuem toda a sorte de problemas a esse fenômeno natural.

Refletir sobre o movimento migratório do Nordeste brasileiro ou da história de populações que, desiludidas com a possibilidade de sobreviverem com os escassos recursos naturais da região, com a falta de água e de alimentação, se deslocaram para outras paragens em busca de melhores condições de vida e alternativas de sobrevivência significa colocar em evidência o poder e o mandonismo econômico e político locais inerentes a esse processo.

Fugindo dos efeitos devastadores da seca, as levas de retirantes buscavam as cidades maiores do sertão, que serviam como entrepostos comerciais, à procura de ajuda. Pequenos e médios proprietários também foram atingidos pelos efeitos das secas, abandonaram suas terras, que naquele momento não possuíam nenhum valor comercial, e seguiram o percurso até a cidade onde pudessem encontrar outra forma de sobreviver. Milhares de nordestinos, famintos e com sede, tiveram que se submeter a um forçado nomadismo em direção ao Sul

“Maravilha” ou a Amazônia “Promissora”, regiões míticas que se tornaram, no imaginário nordestino, horizontes de expectativas para solucionar os problemas que enfrentavam no semi-árido brasileiro.

É importante observar, neste ponto, que essa migração não se deu, exclusivamente, por conta de fatores climáticos ou da seca. Ela se calcou, também, nos regimes de centralização da propriedade dos recursos hídricos por parte de uma elite secular que comandava as relações de mando locais e a sucessão política ao nível dos estados. A Revolução política de 1930 centralizou o poder na Presidência da República, indicando interventores designados para o lugar dos antigos “presidentes de Estado”, na tentativa de quebrar o poder das elites locais organizadas.

Meio ambiente e recursos hídricos

Define-se, comumente, meio ambiente² como um sistema que envolve relações complexas que contornam e acolhem os seres vivos, os recursos naturais e as instituições. O conceito, porém, carece de melhor compreensão. A ONU – Organização das Nações Unidas (2005) – define o ecossistema³ pelo prisma de uma complexidade físico-biológica-social que abrange o habitat da espécie humana. Nos tempos hodiernos, o conceito de meio ambiente também requer melhores esclarecimentos, na busca de resoluções de problemas.

Não basta simplesmente contextualizarmos o arcabouço jurídico-institucional do Brasil relativo às águas, é também

importante delimitarmos a parte do ambiente brasileiro que se deseja investigar, para melhor situarmos os leitores. Assim, tomamos como objeto de exploração e investigação científica o ecossistema hídrico da Paraíba, o que torna evidente a necessidade de descrevermos as múltiplas interações que se imbricam para que se possam compreender e explicar os seus recursos hídricos. O espaço territorial do estado-membro da Paraíba apresenta recortes diferenciados e com matizes compostas de características sertaneja, caririense, brejeira, agrestina e litorânea, motivo pelo qual se requer prudência e sensibilidade nas ações implementadas, pois, dessa forma, evita-se ampliar o processo de degradação e deterioração do ecossistema.

As diversidades geográficas que compõem esse cenário devem ser consideradas nos momentos investigativos da pesquisa, ora em implementação, ora em alternativas práticas que devem ser ajustadas em conformidade com os limites de absorção da localidade ou região.

O meio ambiente brasileiro contém as águas paraibanas, assim, não se deve tomar como parâmetro apenas a configuração do estado-membro, pois os recursos hídricos federais e estaduais interagem no meio ambiente da Paraíba. Essa variação de escala⁴ (ONU, 2005) é um fator relevante em investigações de fenômenos físico-sociais que apresentam inter-relacionamentos institucionais⁵ e culturais⁶ (Ferreira, 1999).

Figura 1 – Açude Vaca Brava, Areia – PB

Antigo manancial de abastecimento da cidade de Campina Grande, antes da transferência para o açude de Boqueirão, localizado no município de mesmo nome



Fonte: José Otávio Aguiar.

North (1990, apud Scare, 2003) esclarece que a razão máxima na existência das instituições é a minimização das incertezas, criando uma estrutura estável que molde o comportamento humano que, apesar de não ser totalmente eficiente, influencia no desempenho da economia pelos seus efeitos nos custos de produção e de transação.

A mudança institucional pode ocorrer como resultado da absorção das limitações informais da sociedade, mas também pode ocorrer por conseqüência de mudanças legais.

Conforme Kanazawa (1999, apud Scare, 2003), em determinado momento existe um histórico de regras que define o aparato institucional; com a evolução do tempo, novos valores são adicionados e os antigos perdem o valor inicial. Mas frise-se que esses novos valores também surgem amparados em novo aparato normativo. Dessa forma, as mudanças institucionais contribuem com o evoluir das sociedades, sendo importantes na compreensão das mudanças no curso histórico hídrico.

Além disso, uma abordagem sistêmica requer, além das contextualizações integradoras e interpretações consistentes, explicações dos impactos hídricos de grande relevância.

Urge, então, dizer que as novas formações jurídico-institucionais, que têm por mister o caráter de gerenciamento hídrico, e as recém-medidas de ajustes tecnológico-financeiros, devem ser desnudadas.

A compreensão dessas dimensões deve ser mediada pelo esgarçamento do tecido político,⁷ conforme descreve Bobbio (1999), ou seja, as ações implementadas, desde os discursos, passando pelos planejamentos e planos, até a execução dos projetos arquitetados, exigem apreensão de sentido e uma

justificativa abalizada. Entretanto, é também importante investigar a relevância do direito⁸ como elemento de articulação socio-político para com as águas, com o objetivo de focar as normas jurídicas e interpretar se as mesmas estão adequadas ou em descompasso com as mudanças sociais, econômicas, culturais e tecnológicas ocorrentes.

A problemática hídrica é dinâmica, pois extingue, modifica, cria e recria “direitos ambientais e de águas”, conforme propósitos, lógicas e interesses próprios dos formuladores.

Dessa forma, o ambiente pesquisado é “recortado” e analisado da seguinte forma: às vezes são aplicados métodos de resoluções tradicionais; e, em outros momentos, são introduzidos novos modelos metodológicos. Contudo, na maioria dos casos, esses modelos não conseguem responder às inúmeras indagações surgidas no contexto histórico-político atual.

Planejamentos são encomendados e planos confeccionados, alguns, em princípio, parecem que irão resolver os complexos problemas, entretanto, quando postos à prova, falham. Posteriormente aos não sucessos, aparecem opositores governamentais que tentam rechaçar a linha de ação dos projetos arquitetados, alegando falta de capacidade administrativa e/ou técnica.

Essa lógica de gerenciar os recursos hídricos apresenta um viés dicotômico de enfrentamento e estranhamento. O enfrentamento é a parte do gerenciamento que é impulsionado pelo discurso político de acirramento e medidas de ajustes não-estruturais; enquanto que o estranhamento é rejeitado e descartado, isto é, não deve ser informado para a sociedade, muito menos trabalhado em seus aspectos de fragilidade; em síntese, o estranhamento (ou o diferente) não é uma

dimensão aceita por grande parte de gestores hídrico-ambientais, porque estes não conseguem lidar com problemas incertos e imprevisíveis.

Não obstante, a gestão dos recursos hídricos deve trilhar em uma outra lógica, visto que a água é um recurso natural diferenciado dos demais da natureza, ou seja, a água é um termo de “rico” significado, em virtude de ser fundamental para a sobrevivência humana e o equilíbrio dos ecossistemas, daí porque tanto o enfrentamento quanto o estranhamento são facetas de uma problemática ambiental que vem se complexificando na contemporaneidade.

É importante que os recursos hídricos sejam tratados como recursos intimamente relacionados com o meio ambiente e com a sobrevivência dos homens e mulheres e não apenas como “recursos dotados de valor econômico”. Esses recursos podem, inclusive, ser manipulados por interesses de grupos socioeconômicos poderosos, que, por intermédio da ideologia e da dominação político-cultural, elaboram teorias e praticam ações amparadas em paradigmas que permitem tomar decisões não participativas. Partindo de uma análise do recente redesenho da política nacional de recursos hídricos brasileiros e das exigências estatais para criação das novas instituições, amparados no Direito de Águas, Direito Ambiental, Direito Administrativo e Direito Constitucional, dentre outros, percebemos que pouco se sabe das relações existentes entre a Gestão, a Política e o Direito, principalmente, no que concerne ao Nordeste.

Eis, assim, a necessidade de se introduzir uma contextualização preliminar sobre o meio ambiente e os recursos hídricos que embasará as reflexões que seguem.

Introdução paradigmática

Os recursos hídricos ganharam mais notoriedade quando as complexidades ambientais foram emergindo com maior transparência. O aumento populacional, o modelo de desenvolvimento capitalista via industrialização excessivamente consumista e a agricultura intensiva são alguns dos fatores que contribuem para o aumento exagerado da demanda hídrica. Nesse sentido, o problema da oferta de águas,⁹ entre outros, não pode ser resolvido, caso esteja pautado nos limites da ciência tradicional positiva. Os múltiplos interesses em torno do meio ambiente – especialmente dos recursos hídricos – carecem de um novo florescer científico que responda aos inúmeros questionamentos ecossistêmicos.

É necessário um paradigma¹⁰ que integre a natureza e o homem, sem estabelecer disjunções entre a objetividade e a subjetividade; um paradigma que relacione os aspectos físicos, sociais, econômicos, biológicos, políticos, entre tantos outros; um paradigma inclusivo, receptor de várias dimensões e que apresente princípios filtradores de relacionamentos entre múltiplas possibilidades.

Integração entre o paradigma sistêmico e a hermenêutica totalizadora

A expressão formada da junção do paradigma sistêmico com a hermenêutica totalizadora tem sentido, na medida em que as políticas brasileira e paraibana dos

recursos hídricos vêm sendo formatadas em documentos oficiais, em sua grande maioria com vieses fortemente jurídicos. Além do que, os fundamentos das recentes leis hídricas e os princípios esculpidos apresentam aspectos “formais” sistêmicos.

É possível contextualizar, compreender e interpretar mudanças institucionais de natureza pública, tais quais recursos hídricos, a partir de informações documentais jurídicas, desde que se tenha em mente um conceito ampliado do direito.

Integrar os termos sistema e hermenêutica é aumentar a sinergia na percepção dos fenômenos hídrico-ambientais e potencializar respostas aos problemas complexos.

Em outras palavras, o sistema interliga as dimensões jurídicas, sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais; enquanto que a hermenêutica investiga os textos, compreende e recolhe as informações que estão por detrás dos discursos e permite visibilidade das ações praticadas nas tomadas de decisões.

Apreende-se, então, que é possível aprofundar investigações sobre a natureza e suas múltiplas relações com os seres humanos e as instituições por meio da integração do paradigma sistêmico e da hermenêutica totalizadora – compreensiva, normativa e ecológica. Essa interação permite um mergulho direcionado nos elementos principais do problema em questão, com amplitude de visões horizontais, verticais e laterais.

Agências reguladoras

O direito e a economia, ao se relacionarem, contribuem com o aumento da sinergia constitucional. O Título VII, da *Ordem Eco-*

nômica e Financeira, da Constituição Federal de 1988, conhecido no jargão jurídico como *Constituição Econômica*, apresenta duas formas de intervenção estatal na área econômica, quais sejam: a intervenção direta e a intervenção indireta.

A intervenção direta ocorre quando o Estado realiza as atividades econômicas praticamente da mesma forma que o setor empresarial, motivo pelo qual recebeu o apelido de *Estado empresário*. Assim, através das pessoas jurídicas sob seu controle, o Estado produz bens ou presta serviços, age, então, em concorrência no mercado. A Constituição Federal vigente corrobora com essa argumentação quando afirma, *ipsis litteris*:

Art. 173: Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a *exploração direta de atividade econômica pelo Estado* só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [Grifos nossos]

E no parágrafo único assevera-se que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços.

Por sua vez, a intervenção indireta do Estado na economia ocorre sobre diversos ângulos, com o objetivo de tentar corrigir distorções, em face das práticas dos agentes econômicos que atuam livremente no mercado, muitas vezes, gerando monopólios, oligopólios, *damping*, cartéis, etc., ou seja, tais práticas que obstaculizam a livre concorrência. As formas de intervenção indireta do Estado na economia são múltiplas e as

mais visíveis são: a indução, a fiscalização e o planejamento.

Na *indução*, o poder público impulsiona os agentes econômicos privados, incentivando algumas atividades e obstaculizando outras. Ademais, a indução é positiva, quando funciona através de subsídios, benefícios fiscais, implementação de infra-estrutura, etc., e é negativa, por exemplo, na implementação de aumento de tributos, na cobrança de taxas escalonadas, no propósito de coibir as poluições ambientais, dentre outras.

A *fiscalização* é desempenhada pela administração pública no mister do *poder de polícia*. Assim, o Estado exige determinados comportamentos dos indivíduos, veda terminantemente certas práticas nocivas à saúde e à qualidade de vida dos seres vivos, ao meio ambiente, à economia ou à ordem pública.

No *planejamento*,¹¹ o Estado organiza positiva ou negativamente a atuação dos agentes econômicos de acordo com os fins pretendidos. Essa forma racional de prever comportamentos econômicos e sociais deve ser pautada em objetivos, metas e meios transparentes e integrados.

Essas modalidades de intervenção indireta na economia podem ser chanceladas, conforme prevê a Constituição da República Federativa do Brasil vigente, que assim dispõe:

Art. 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de *fiscalização, incentivo e planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [Grifo nosso]

Após as considerações genéricas sobre as formas de intervenção do Estado na

economia, chega-se ao ponto central da temática ora em discussão: as agências reguladoras de recursos hídricos.

Em princípio, qual o significado do termo *regulação* econômica? De plano, ressalte-se que *regulação* se diferencia de *regulamentação*, já que aquele é mais amplo que este. *Regulação econômica* é uma atividade típica do Estado, é normativa, por meio da qual o governo modifica ou altera o comportamento do mercado, exigindo através do *poder de imperium* que dispõe determinadas condutas dos agentes econômicos. É, enfim, uma intervenção indireta do Estado na economia, por via de coordenação e disciplina da atividade privada econômica, em outras palavras, o Estado não atua na economia de forma direta e sim de forma subsidiária.

A conseqüência da indagação proposta no parágrafo anterior é facilitar a exposição da expressão “agências reguladoras”.

Di Pietro (2004) mostra que a reforma do Estado brasileiro, em meados de 1990, através dos parâmetros neoliberais, vai se valer desse modelo institucional,¹² que, aliás, não é genuíno nem totalmente novo, mas, por outro lado, apresenta características inovadoras que paulatinamente foram implantadas no ordenamento jurídico brasileiro.

A posição majoritária da doutrina jurídica é a de não elaborar um conceito estrito sobre as agências reguladoras. Assim, somente por intermédio da hermenêutica acolhem-se características semelhantes entre os diversos tipos de agências reguladoras vigentes no país, daí podendo ser produzido um conceito relativamente estável.

As agências reguladoras, no prisma jurídico, são focadas geralmente pelo legislador como autarquias especiais, quer

dizer, caracterizam-se pela autonomia administrativa, fraca subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade dos seus dirigentes e autonomia financeira.

Segundo Di Pietro (*ibid.*), a inovação que as agências reguladoras vêm desenvolvendo é a de assumir os poderes, na concessão, na permissão e na autorização, que anteriormente era praticado pela própria administração pública direta, na qualidade de poder concedente. E esse papel vem sendo realizado quando o objeto da concessão é um serviço público ou exploração de atividade econômica monopolizada, conforme os arts. 21, XI e XII e 177, respectivamente. Observe-se, inclusive, que a introdução formal do instituto da regulação se concretiza com a introdução da *Emenda Constitucional* nº 08, de 15 de agosto de 1995, que, no art. 1º, modificou o art. 21, XI, da *Carta Federal* de 1988, quando exigiu que fosse criado um “órgão regulador” para os serviços de telecomunicações. Outrossim, outra *Emenda Constitucional* nº 09, de 9 de novembro de 1995, que alterou o §2º, do art. 177 da *Carta Federal*, também obrigou que se criasse um “órgão regulador” para o setor de hidrocarbonetos monopolizado pela União. Salienta-se, então, que a Constituição, de forma expressa, apenas autorizou esses dois casos, ou seja, todas as outras agências federais criadas no país foram por via do Congresso, através de leis ordinárias.

Não existe lei única disciplinadora das agências reguladoras no Brasil. Elas estão sendo produzidas por diversas leis esparsas, entre as quais, a lei nº 9.984/00, criadora da Agência Nacional de Águas – ANA.

Moreira Neto (2003) afirma que as agências reguladoras são um híbrido de atribuições de variada natureza: informativas,

planejadoras, fiscalizadoras e negociadoras, mas também normativas, ordinárias, gerenciais, arbitradoras e sancionadoras. Em outra classificação, aduz que as agências exercem funções administrativas, normativas e judicantes, porém, sem desrespeitar o princípio da tripartição dos poderes ou funções.

Ainda baseando-se em Moreira Neto (*ibid.*), os princípios fundamentais das agências reguladoras são:

1. Competência Regulatória, que envolve as funções híbridas, tais como criar norma regulamentadora, aplicá-las administrativamente e dirimir, nos limites administrativos, os conflitos;

2. Independência Regulatória, que se rege por três prismas: a) o funcional, que se apresenta pela inoponibilidade de recursos hierárquicos impróprios às decisões; b) os agentes, que permitem continuidade dos mandatos; e, c) o financeiro, que deve dispor de recursos próprios;

3. Participação Regulatória, que se substancia pela prática da publicidade, transparência dos atos e processos de regulação; pela garantia ampla da abertura processual aos administrados e pela tomada de decisão com a participação efetiva dos administrados.

Agências executivas

Conforme Di Pietro (2004), a Agência Executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da administração direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e da redução de custos.

A Lei 9.649/98 e os Decretos 2.487 e 2.488 tratam da matéria no âmbito da administração federal. A qualificação de agência executiva depende do preenchimento dos requisitos: a) celebração do contrato de gestão com o ministério supervisor; b) elaboração de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, focado na melhoria da qualidade da gestão e na redução de custos, já concluídos ou em andamento.¹³ Em síntese, visa melhorar a eficiência das autarquias e fundações. Dessa forma, carecerão de uma avaliação de seu modelo de gestão tomando como referência critérios de excelência do *Prêmio Nacional de Qualidade*, de maneira a colherem elementos para elaborar um plano de reestruturação e de desenvolvimento institucional. Se o plano for aprovado, a entidade celebrará um contrato de gestão com o Ministério encarregado de exercer o controle administrativo sobre ela. Assinado o contrato, a qualificação como agência executiva será realizada por decreto.

Todavia, os Decretos anteriormente mencionados se reportam às agências executivas no plano federal. Por sua vez, os Estados podem adotar procedimentos similares. Para isso, devem produzir suas próprias normas.

Diante disto, a Paraíba assim procedeu, ao editar a Lei nº 7.779, de 8 de julho de 2005, que cria a Agência das Águas do Estado – AESA, e o Decreto nº 26.234, de 14 de setembro de 2005, que dispõe sobre o regulamento e a estrutura básica da Agência Executiva das Águas do Estado da Paraíba – AESA – e determina outras providências.

Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA: aspectos jurídico-institucionais

Aprofundar-se no desnudamento da natureza da Agência Executiva das Águas da Paraíba – AESA – exige a percepção das sutilezas engendradas desde o processo de desmonte da Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado – AAGISA, até o advento recentemente da AESA.

Assim, preliminarmente, apresentar-se-á a instituição AAGISA,¹⁴ não de forma minuciosa, mas expondo um quadro comparativo entre a AAGISA, Lei nº 7.033, de 29 de novembro de 2001 e a AESA, Lei nº 7.779, de 7 de julho de 2005, com o objetivo de colher mais informações e, assim, descobrir os reais interesses dessa mudança promovida pelo governo estadual.

Inicialmente, é quase desnecessário dizer que, ao entrar em vigor a instituição AESA, imediatamente a AAGISA deixou de fazer parte do ordenamento jurídico paraibano, isto é, essa última instituição foi expelida do arcabouço jurídico hídrico, não mais podendo ser utilizada pela sociedade nem pelo Estado.

A AAGISA era uma Autarquia sob Regime Especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais – SEMARH, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a política estadual de recursos hídricos e exercer, mediante atribuições

expressas na Lei nº 7.033 ou delegações dos titulares de direitos, a regulação e fiscalização das atividades de irrigação e saneamento no território da Paraíba.¹⁵

Essa lei, atualmente revogada, obedecia aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas estaduais de recursos hídricos, irrigação e saneamento, em consonância com as leis estaduais 6.308/96¹⁶ e 6.544/97.¹⁷

A AAGISA era dirigida por uma Diretoria Colegiada, composta por três membros, nomeados pelo governador do estado, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução consecutiva. O Diretor-Presidente dessa instituição era escolhido pelo governador do estado entre membros da Diretoria Colegiada e investido na função por quatro anos ou pelo prazo que restasse de seu mandato. A exoneração imotivada de dirigentes da AAGISA só poderia ocorrer nos seis meses iniciais dos respectivos mandatos. Após esse prazo, o dirigente somente perderia o mandato em decorrência da renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar. Também era vedado aos dirigentes da AAGISA: o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária; assim como ter interesse direto ou indireto em empresa relacionada com o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos.

Vejam-se agora informações gerais da criação da Lei 7.779, de 7 de julho de 2005, que cria a AESA.

A AESA é uma Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba, entidade da administração pública indireta dotada de personalidade jurídica de direito

público, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira.¹⁸

A AESA possui quatro gerências regionais de Bacias Hidrográficas, divididas nas áreas I, II, III e IV, localizadas respectivamente em João Pessoa, Campina Grande, Patos e Sousa.

A área II, localizada em Campina Grande, entre outras atribuições, é que administra e controla o uso, a oferta e a preservação dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.¹⁹

A AESA era vinculada à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais – SEMARH. Atualmente, é vinculada à Secretaria do Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente – SECTMA.

A AESA objetiva o gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos e superficiais de domínio do estado da Paraíba, de águas originárias de bacias hidrográficas localizadas em outros estados, que lhe sejam transferidas através de obras implantadas pelo governo federal e, por delegação, na forma da Lei, de águas de domínio da União que ocorrem em território do estado da Paraíba.²⁰

A atuação da AESA obedece aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos instituída pela Lei Estadual nº 6.308/96 e pela Lei Federal de Recursos Hídricos nº 9.433/97, e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.²¹

A AESA dispõe de quadro próprio, constituído de cargos em comissão e de cargos de provimento efetivo.

Contudo, é no art. 7º, que é apresentada a Estrutura Organizacional Básica da

AESA. Assim, no tópico 1 do mencionado artigo, em letras destacadas, encontra-se a Direção Superior: 1.1. Diretor Presidente; 1.2. Diretor Administrativo e Financeiro; 1.3. Diretor de Gestão e Apoio Estratégico; e 1.4. Diretor de Acompanhamento e Controle.

Interpretação jurídica da gestão das águas da Paraíba – AESA

Ao comparar determinados capítulos estruturais da AESA com os capítulos correspondentes da AAGISA, constata-se que:

1) a AAGISA era uma Agência Reguladora, portanto, era uma autarquia dotada de autonomia administrativa e financeira, fraca subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes;

2) possuía competências de produzir normas regulamentadoras, de aplicá-las administrativamente e resolver conflitos, mas respeitando as funções dos poderes legislativo e judiciário;

3) englobava características que permitiam aos agentes a continuidade dos mandatos;

4) ampla transparência dos atos pela garantia da abertura processual aos administrados e a participação efetiva dos administrados no processo de tomada de decisão.

Era então uma Agência Reguladora com variada natureza, ou seja, com multi-caracteres, tais como: informativa, planejadora, fiscalizadora, negociadora, normativa, gerencial, arbitadora e sancionadora e respeitadora do princípio da tripartição de funções.

Quanto à AESA, constata-se, por meio da hermenêutica comparativa:

1) a AESA²² é uma Agência Executiva, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira, enquanto que a AAGISA²³ também era uma autarquia, mas *especial*, dotada de autonomia administrativa e financeira e apresentava-se, em face da sua natureza jurídica, com mais ampla *descentralização* de suas atividades do que a AESA;

2) a AESA apresenta uma forte subordinação hierárquica e maior concentração de funções enfeixadas na esfera do executivo;

3) a sua Estrutura Organizacional Básica na Direção Superior²⁴ é mais flexível do que a Diretoria Colegiada da AAGISA,²⁵ isto é, os Dirigentes da AESA são exonerados de acordo com o entendimento do chefe do Executivo, diferentemente da exoneração prevista na AAGISA, quando previa textualmente que o dirigente da Agência, após 6 (seis) meses de mandato, apenas poderia perdê-lo em decorrência de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar;

4) a AESA é uma autarquia que amplia a capacidade de autonomia gerencial, orçamentária e financeira do governo. Ao se interpretar extensivamente, a Lei 7.779/05 e as proposições de mudanças da legislação hídrica, percebe-se que o governo, com a criação dessa instituição, torna-se mais fortalecido na área de recursos hídricos. Por outro lado, a sociedade civil organizada perde poder no processo decisório nas tomadas de decisão.

O risco de se adotar uma Agência Executiva incumbida da Gestão das Águas vem do fato de ela ser vantajosa única e exclusivamente sob o prisma estatal, mas extremamente perigosa do ponto de vista do embotamento das possibilidades de

Tabela 1 – Comparativo entre a Agência Executiva (AESAs) e a Agência Reguladora (AAGISA)

AESA – Lei n. 7.779/2005 (em vigor)	AAGISA – Lei n. 7.033/2001 (revogada)
AESA – Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba	AAGISA – Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba
AESA – agência autárquica executiva	AAGISA – agência autárquica reguladora
AESA – dotada de autonomia administrativa e financeira, mas centralizadora	AAGISA – descentralizadora
AESA – forte subordinação hierárquica e maior concentração de função e poder nas mãos do Poder Executivo	AAGISA – era mais flexível
AESA – centralizadora da gestão de recursos hídricos do estado da Paraíba	AAGISA – era descentralizadora

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2006.

participação efetiva e democrática da sociedade civil organizada.

Pode parecer um paradoxo dizer que a lógica do governo da Paraíba em assuntos hídricos caminha na direção neoliberal. Mas, ao criar a AESA, conseqüentemente, revogar a AAGISA, o governo arvora-se no alargamento do seu poder na tomada de decisão, ao mesmo tempo em que freia uma maior participação da sociedade no processo decisório. Apreende-se por exemplo, aqui e alhures, que o excesso de poder nas mãos do Estado redundava, posteriormente, em amplitude de poder nas mãos do grande capital. Dito de outro modo, obstaculizar a participação da sociedade de forma dissimulada na área de recursos hídricos é impedir o avanço do processo democrático, pautado nos princípios da participação e descentralização.²⁶

Eis, a seguir, um quadro comparativo entre a Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA (em vigor) e a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba – AAGISA (revogada).

Interpretação sobre a gestão de recursos hídricos da Paraíba

Deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos da Paraíba

Com o propósito de obter informações complementares acerca da AESA, foram aplicados questionários com servidores de nível superior da Agência e com especialistas em recursos hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Objetivava-se, assim, por meio de questionário, acolher informações/dados complementares ao processo hermenêutico (interpretação jurídica). Entende-se que conhecer as possíveis deficiências da entidade gestora de recursos hídricos da Paraíba é um aspecto relevante na pesquisa em discussão.

Assim, dentre o público-alvo considerado (Servidores da AESA), metade (50,0%) não opinou e a outra, embora tenha respondido, não direcionou suas respostas aos objetivos

destacados na questão. Esse comportamento pode ser explicado pelo grau de dependência gerado na AESA (Lei nº 7.779/2005), que é uma Agência Executiva – dotada de autonomia administrativa e financeira, mas que permite maior centralização nas “mãos” do Poder Executivo sobre as ações e funções dos gestores hídricos. A AESA, diferentemente da revogada AAGISA – Lei nº 7.033/2001, que era uma Agência Reguladora –, permite que os dirigentes (gestores) sejam removidos para outras localidades e/ou funções, de acordo com a conveniência do chefe do Executivo, pois é uma agência dotada de forte subordinação hierárquica.

Ainda quanto à revogada AAGISA, a Lei 7.033/2001 expõe *ipsis litteris*, no art. 4º, “a exoneração imotivada de dirigentes da AAGISA só poderá ocorrer nos seis meses iniciais dos respectivos mandatos”. Enquanto que no § 1º, escreve que, “após o prazo a que se refere o caput, o dirigente da AAGISA somente perderá o mandato em decorrência da renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar”. Em resumo, a AAGISA, que possuía independência decisória, foi substituída pela AESA, que é uma agência centralizadora no processo da gestão hídrica.

O comportamento do processo de gestão realizado pela AESA também fora analisado pelos professores especialistas da área de recursos hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Considerando o segundo público entrevistado (professores da UFCG), observou-se que quatro deficiências foram citadas acerca da entidade gestora dos recursos hídricos da Paraíba. Dentre essas, destacaram-se a deficiência institucional do modelo político de

gestão hídrica; corpo técnico da entidade insuficiente e necessitando de capacitação (ambas como o mesmo percentual de 75%).

No tocante à deficiência institucional do modelo político de gestão hídrica, verificou-se que as instituições são modificadas de acordo com os interesses dos governantes. Eis porque se extinguiu a AAGISA e criou-se a AESA, isto é, modificou-se não apenas a sigla, mas a natureza jurídico-institucional da instituição. Aquela era uma autarquia especial mais rígida em estrutura organizacional e seus dirigentes não perdiam seus mandatos sem motivação prevista em lei, conforme a Lei revogada nº 7.033/2001, em seu art. 4º, § 1º, já explicitada anteriormente. Esta é uma autarquia mais flexível, com “autonomia administrativa e financeira” do governo, de acordo com a Lei nº 7.779/2005, art. 1º. Contém forte viés de centralização das decisões, que permite ao governante maior controle e ingerência nas atividades dos dirigentes, muitas vezes coibindo e obstaculizando a liberdade de execução sociotécnica dos seus membros.

Quanto ao corpo técnico insuficiente e carente de capacitação, observou-se que o quadro de servidores da área de recursos hídricos não acompanha proporcionalmente o desenvolvimento e a magnitude dos conflitos hídricos. A Lei nº 7.779/2005, no art. 1º, parágrafo único, assevera que a “AESA poderá instalar unidades administrativas de gerências regionais” de bacias hidrográficas. Assim posto, foi criada a Gerência Regional – Área II, com sede no município de Campina Grande. A gerência regional da AESA, embora qualificada com especialistas hídricos, carece de ampliação do quadro, que, atualmente, conta com seis membros na Diretoria Regional – gestora da bacia hidrográfica do

Rio Paraíba – localizada em Campina Grande, pois a bacia hidrográfica do Rio Paraíba envolve 85 municípios, dentre eles, João Pessoa, Campina Grande e Boqueirão.

Quanto à cultura dos governantes e gestores públicos, muito embora a reforma do Estado brasileiro tenha contribuído com o recente modelo de gestão hídrica da Paraíba, as práticas da cúpula governamental em matéria hídrica não acompanham o processo de mudança. Verificou-se a não participação dos comitês na formulação do plano hídrico estadual, em face da morosidade do Estado em não dar rapidez ao processo de criação dos comitês, visto que somente em 2006 os mesmos foram legalmente criados.

Premissa: implementação lenta dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba

Investigar o desenvolvimento da implementação dos instrumentos de outorga do direito de uso e cobrança pelo uso dos recursos hídricos do estado é relevante, visto que os instrumentos da outorga e da cobrança (apesar de já terem sido interpretados juridicamente em tópico anterior) carecem de complementaridade de informações.

Diante do parágrafo exposto, independente da instituição pesquisada, 75% dos entrevistados não aceitaram premissa segundo a qual tem sido lenta a implementação dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba. Quando analisados isoladamente, observou-se uma aceitação da premissa por metade (50%) dos dirigentes da AESA e pela totalidade (100%) dos professores.

Percebeu-se que todos os professores especialistas em recursos hídricos entrevistados consideram lenta a implementação dos instrumentos de outorga e cobrança no processo de gestão hídrica paraibana. Os professores da área de recursos hídricos desenvolvem e orientam pesquisas sobre outorga e cobrança do uso de recursos hídricos da Paraíba e afirmam categoricamente que a outorga ainda não está concluída, mesmo assim vem sendo implementada pelo governo. Porém, a cobrança não se tornou realidade. Por outro lado, o esforço de um grupo de professores pesquisadores do CT hidro da UFCG vem desenvolvendo um modelo de cobrança para a bacia hidrográfica do Rio Paraíba e quiçá possa ser futuramente adotado pelo governo.

Quanto aos entrevistados da AESA, apenas metade considera lenta a implementação dos instrumentos, o que pode ser explicado em face de a AESA ser uma agência de gestão de águas centralizadora e dotada de mecanismos de pressão.

Considerando o primeiro grupo estudado, a AESA, constatou-se que metade dos entrevistados (50%) afirmou que a implementação dos instrumentos utilizados, a outorga e a cobrança, são lentos. Dentre os entrevistados que aceitaram tal premissa, apenas um obstáculo foi citado, o qual considera que a outorga se encontra em um processo mais avançado do que a cobrança da água. Não foi citada nenhuma ação prioritária.

No que se refere ao processo mais avançado da implementação da outorga em relação à cobrança de uso de recursos hídricos, observou-se que a outorga de direito de uso de recursos hídricos do estado ainda não está totalmente implementada. Quanto à cobrança, ainda não está sendo aplicada,

porém, o governo vem adotando medidas para futuramente implementá-la.

Dentre os entrevistados que não aceitaram a premissa (50%), observou-se que os mesmos não consideram lenta a implementação dos instrumentos de cobrança e outorga, ambos previstos na Lei Federal nº 9.433/97, capítulo IV, art. 5º, III, IV e arts. 11 a 22; e na Lei Estadual nº 6.308/96, capítulo V, art. 15 a 20. Extraiu-se no tratamento dos dados que um entrevistado compara a evolução da implementação dos instrumentos na Paraíba com outros estados da federação brasileira, argumentando ao final da exposição que a Paraíba implementa os instrumentos de maneira similar aos outros estados da federação. Todavia, não apresenta quais sejam os estados, nem dá maiores detalhamentos sobre a implementação dos instrumentos pertencentes ao processo de gestão hídrica dos estados comparados.

Por conseguinte, também foi aplicada a mesma questão, com os professores da área de recursos hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG –, com

o escopo de conhecer seus posicionamentos e compreensões em torno do problema.

Quanto a esse segundo grupo, constituído por professores, os obstáculos mais citados à aplicação/consolidação dos instrumentos foram: a falta de interesse político para implementar os instrumentos da lei 9.433/97, de cadastro completo dos usuários de água e de fiscalização (ambos obtiveram indicação de 75% do público entrevistado).

No tocante à falta de interesse político para implementar os instrumentos da Lei 9.433/97, constatou-se que o governo somente começou a se preocupar com a implementação de tais instrumentos quando já havia alterado grande parte do arcabouço jurídico-institucional da gestão de águas estadual.

Quanto aos cadastros de usuários, recentemente, o governo adotou providência e já dispõe de um cadastro preliminar, ou seja, se vislumbra um incipiente avanço quanto à sua implementação, isto porque anteriormente não havia um controle efetivo sobre a concessão das outorgas.

Tabela 2 – Principais obstáculos à aplicação/consolidação dos instrumentos considerados, segundo a opinião dos professores entrevistados Campina Grande, PB

Principais obstáculos ¹	f	%
Falta de interesse político para implementar os instrumentos da Lei 9.433/97	3	75,0
Falta de cadastro de usuários de água e falta de fiscalização	3	75,0
Cultura dos governantes e gestores públicos	1	25,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

(1) Questão de múltipla escolha, 4 casos válidos dentre 4 dirigentes entrevistados

Considerações Finais

O primeiro ponto conclusivo reporta-se ao caminhar da gestão de recursos hídricos da Paraíba, que desconcentra e não descentraliza o processo. Desconcentrar significa tão-somente repartir funções entre os diversos órgãos despersonalizados da mesma instituição, todavia, continua existindo a hierarquia. Observe-se que, na desconcentração, continua havendo o processo de centralização das ações desempenhadas pelo governo.

Percebe-se que a AESA, que é uma Agência Executiva, apresenta maior autonomia financeira, administrativa e gerencial, porém, permite uma maior centralização

das funções por parte do poder executivo. Assim, essa agência reduz a atuação da sociedade civil organizada e dos usuários nas decisões hídricas, ferindo então, o fundamento da Lei 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), qual seja: o fundamento (princípio) da participação (Art. 1º, VI), na gestão dos recursos tecnológicos do estado, submetidos ao poder popular que os fundamenta como bem coletivo.

Diante das conclusões expostas, sugere-se que o fundamento (princípio) da Descentralização previsto na referida Lei seja urgentemente respeitado e aplicado no Processo de Gestão Hídrica do Estado da Paraíba, por uma gestão participativa e por uma efetiva desconcentração de poder.

Catarina de Oliveira Buriti

Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (Paraíba, Brasil).
catyburiti@yahoo.com.br

Erivaldo Moreira Barbosa

Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professor do curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande (Paraíba, Brasil).
erifat@terra.com.br

José Otávio Aguiar

Doutor em História e Culturas Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em História da Universidade Federal de Campina Grande (Paraíba, Brasil).
jotavioa@terra.com.br

Notas

- (1) Dados coletados do relatório apresentado à conferência da Unesco sobre “Recursos Hídricos Mundiais no despertar do século XXI”, em Paris, nos dias 3 a 6 de junho de 1998. Cf. PNUD (1997). Veja também PETRELA (2001, pp. 26-27).
- (2) A Lei 6.938/81 define como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Enquanto que a Cepal/PNUMA, em 1979, afirmara que meio ambiente é o entorno biofísico que contém a sociedade humana [...], assim, a dimensão ambiental é o conjunto de interações de processos sociais e naturais [...]. Portanto, é necessário que todas as dimensões sejam inter-relacionadas integralmente.
- (3) Complexo dinâmico de comunidades de plantas, animais e microorganismos, e o meio ambiente inorgânico, que interage como uma unidade funcional. Os seres humanos são partes integrantes dos ecossistemas.
- (4) Dimensão física, ambiental, social, econômica e política que varia no tempo (duração) e espaço (extensão).
- (5) Significa estrutura decorrente de necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis.
- (6) Processo ou estado de desenvolvimento social de um grupo, um povo, uma nação, que resulta do aprimoramento de seus valores, instituições, criações, e, ainda, processo pelo qual o homem, por meio de sua atividade concreta (espiritual e material), modifica a natureza e cria a si mesmo como sujeito social da história.
- (7) Relativo à natureza, funções e divisões do Estado.
- (8) Compreendido não apenas como uma complexidade de normas jurídicas ou normas obrigatórias que disciplinam as diversas relações do homem em sociedade, mas também como objeto histórico-cultural.
- (9) Recursos hídricos e águas neste trabalho não são termos diferenciados, inclusive a Lei 9.433/97 assim também os considera.
- (10) Nesta investigação científica, paradigma e teoria serão considerados termos sinônimos (em sentido amplo).
- (11) Procedimento organizado com intenção de escolher a melhor alternativa para atingir determinado fim. Assim, deve apresentar claramente os objetivos, diagnósticos, levantamento de dados, elaboração de planos alternativos, comparação de alternativas, decisão, programação, implementação e controle. No âmbito espacial, pode ser nacional, estadual, municipal ou global, regional e local ou amplo e setorial. No prisma temporal, aparece na forma de longo, médio e curto prazo.
- (12) Agências Reguladoras, em sentido amplo, é qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular as matérias que lhe são afetas.
- (13) Decreto 2.487/98, arts. 1º e 2º.
- (14) Lei 7.0033/01, totalmente revogada.
- (15) Lei 7.033/01, Capítulo I, art. 1º.

- (16) Lei Estadual de Águas.
- (17) Lei que criou a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais.
- (18) Lei 7.779/05, Capítulo I, art. 1º.
- (19) Decreto nº. 26.234/05, inciso I.
- (20) Lei 7.779/05, art. 3º.
- (21) Lei 7.779/05, art. 4º.
- (22) Lei 7.779/05, art. 1º.
- (23) Lei 7.033/01, art. 1º.
- (24) Lei 7.779/05, art. 7º.
- (25) Lei 7.033/01, art. 3º c/c 4º.
- (26) Lei 9.433/97, art. 1º, VI e Lei 6.308.

Referências

- BOBBIO, N. (1999). *Dicionário de política*. 12 ed. Brasília, Editora da UNB.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, Centro Gráfico, 2004.
- _____. *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. 18 ed. São Paulo, Saraiva, 2003.
- _____. *Código de Processo Civil*. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. 18 ed. São Paulo, Saraiva, 2003.
- _____. Decreto nº. 24.643, de 10 de julho de 1934. Institui o Código de Águas. Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 jul. 1934.
- _____. Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_decreto/D2487.htm>. Acesso em 13 fev 2006.
- _____. Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_decreto/D2487.htm>. Acesso em 13 de fev 2006.

BRASIL. Lei Federal nº 6.662, de 25 de junho de 1979. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 maio 2005.

_____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de out 2005.

_____. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de out 2005.

_____. Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 6 de out 2005.

_____. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inc. XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13/3/1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28/12/1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de out 2005.

_____. Lei Federal nº 9.491, de 9 de setembro 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 6 de out 2005.

_____. Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de out 2005.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. *Recursos Hídricos: conjunto de normas legais*. 3 ed. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____. *Plano Nacional de Recursos Hídricos: Síntese Executiva*. Brasília – DF, MMA, 2006.

_____. Resolução CONAMA, de 18 de junho de 1986. Resolve estabelecer classificação das águas, doces, salobras e salinas no Território Nacional, segundo seus usos preponderantes. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jul 1986.

CAMPOS, N. e STUDART, N. (2001). *Gestão de águas: princípios e práticas*. Porto Alegre, ABRH.

CASTORIADIS, C. e COHN-BENEDICT, D. (1981). *Da ecologia à autonomia*. São Paulo, Brasiliense.

COSTA, F. J. L. (2003). *Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: área de cooperação com o Banco Mundial*. Brasília, Banco Mundial.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS – DERT. *A better quality of life: a strategy for sustainable development for the United Kingdom*. Londres, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. (2004). *Direito administrativo*. 17 ed. São Paulo, Atlas.

DOWBOR, L. (2005). “Economia da água”. In: *Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo, Senac.

- FALCÃO, R. B. (2000). *Hermenêutica*. São Paulo, Malheiros.
- FERREIRA, A. B. de H. (1999). *Novo dicionário da língua portuguesa*. 3 ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- FIORILLO, C. A. P. (2003). *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo, Saraiva.
- _____ (2004). *Princípios do processo ambiental*. São Paulo, Saraiva.
- GRANZIERA, M. L. M. (2001). *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo, Atlas.
- HÄBERLE, P. (1997). *Hermenêutica constitucional e sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Fabris.
- LANNA, A. E. (2001). *Instrumentos econômicos de gestão das águas: aplicações no Brasil*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente.
- LANNA, A. E.; PEREIRA, J. S. e HUBERT, G. (2002). Os novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão de recursos hídricos: II – reflexões e propostas para o Brasil. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, n. 7, abr/jun. 2002.
- MACHADO, C. J. S. (2004). (org.). *Gestão de águas doces*. Rio de Janeiro, Interciência.
- _____ (2003). A gestão francesa de recursos hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, n. 4, out/dez. 2003.
- MARIANO NETO, B. (2001). *Ecologia e imaginário: memória cultural, natureza e submundialização*. João Pessoa/PB, Editora Universitária/UFPB, 206p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH/MMA). Indicadores de sustentabilidade para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. DF: MMA, 2000. Disponível em: <www.mma.gov.br.> Acesso em: 4 de maio 2003.
- MOREIRA NETO, D. de F. (2003). *Direito regulatório*. Rio de Janeiro, Renovar.
- OLIVEIRA, F. de P. M. de e GUIMARÃES, F. R. (2004). *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo, Madras.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2005). *Ecossistemas e bem-estar humano: relatório do grupo de trabalho da estrutura conceitual da avaliação ecossistêmica do milênio*. (Trad.) Renata Lúcia Bottini. São Paulo, Senac.
- PARAÍBA. Decreto nº 18.824, de 2 de abril de 1997. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec18824.php> . Acesso em 8 de fev 2006.
- _____ Decreto nº 18.823, de 3 de abril de 1997. Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH – e dá outras providências. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec18823.php> . Acesso em 8 de fev 2006.
- _____ Decreto nº 19.256, de 31 de outubro de 1997. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº. 18.823, de 2 de abril de 1997, que regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec19256.php> . Acesso em 8 de fev 2006.
- _____ Decreto nº 19.260, de 31 de outubro de 1997. Regulamenta a Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec19260.php>> . Acesso em 8 de fev 2006.

PARAÍBA. Decreto n. 26.234, de 14 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Regulamento e a Estrutura Básica da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec2634.php>> . Acesso em 8 de fev 2006.

_____. Lei Estadual n. 6.308, de 2 de julho de 1996. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, suas diretrizes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/lei6308.php>> . Acesso em 8 de fev 2006.

_____. Lei Estadual n. 6.544, de 20 de outubro de 1997. Cria a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais, dá nova redação e revoga dispositivos da Lei 6.308, de 2 de julho de 2006, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/lei6544.php>> . Acesso em 8 de fev 2006.

_____. Lei Estadual n. 7.033, de 29 de novembro de 2001. Cria a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba – AAGISA. Disponível em: <<http://www.aagisa.pb.gov.br>>. Acesso em: 11 de jan 2005.

_____. Lei Estadual n. 7.779, de 8 de julho de 2005. Cria a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/lei7779.php>> . Acesso em 8 de fev 2006.

_____. OUTORGA – INFORMAÇÕES BÁSICAS. Governo do Estado da Paraíba: AESA, 2006. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/gestao/index.php>>. Acesso em 3 de abr 2006.

_____. PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DA PARAÍBA – PERH/PB –1ª Versão. Governo do Estado da Paraíba: SEMARH, 2004.

_____. PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA. Diretoria Provisória, 2004. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/comites/paraiba/proposta.php>> . Acesso em 3 de abr 2006.

_____. Resolução n. 01, de 6 de agosto de 2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, estabelece diretrizes para a formação, instalação e funcionamento de Comitês de Bacias. <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucao01.php>>. Acesso em 8 de fev 2006.

PEREIRA, L. C. B. (2002). *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, Editora 34/ENAP.

PETRELA, R. (2001). *O Manifesto da Água*. Petrópolis, Vozes, pp. 26-27.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CÚPULA MUNDIAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOAHANESBURGO. Disponível em: <www.mma.gov.br> Acesso em: 4 de maio 2005.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 6 out 2005.

POMPEU, C. T. (2006). *Direito de águas no Brasil*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

_____. (2002). “Águas doces no direito brasileiro”. In: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B. e TUNDISI, J. G. (org.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. São Paulo, Escrituras Editora, cap. 18, pp. 599-632.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) (1997). Human Development report – Eradicating poverty, Washington.

- RIBEIRO, M. M. R. (2000). *Alternativas para a outorga e a cobrança pelo uso da água: simulação de um caso*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Recursos Hídricos) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – Rio Grande do Sul.
- RIBEIRO, M. M. R. e LANNA, A. E. L. (2001). Instrumentos regulatórios e econômicos – aplicabilidade à gestão das águas e à Bacia do Rio Pirapema, PE. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, Porto Alegre, n. 04, out/dez. 2001.
- SACHS, I. (2001). “Um projeto para o Brasil: a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. e REGO, J. M. (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo, Editora 34.
- SCARE, R. F. (2003). *Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil*. Dissertação (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo – São Paulo.
- SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH/MMA). Programa Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (Proágua) – diagnóstico do marco legal e institucional nos estados participantes, DF: SRH/MMA, março 1997. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/srh.html>. Acesso em: 2 de jan 2001.
- _____ Termos de referência para elaboração dos planos de recursos hídricos (documento básico). DF: SRH/MMA, jul 2000. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/srh.html>. Acesso em: 2 de jan 2001.
- SETTI, A. A. (2001). *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. 3 ed. Brasília, Agência Nacional de Energia Elétrica/Agência Nacional de Águas.
- SILVA, P. (2000). *Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais*. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos.
- SOUZA, C. A. F. (2001). *Águas: legislações e políticas para uma utilização racional, o caso dos irrigantes do açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – Paraíba – Brasil*. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciência da Sociedade) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande – Paraíba.
- TELLES, D. D’A. (2002). “Água na Agricultura e Pecuária”. In: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B. e TUNDISI, J. G. (org.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2 ed. São Paulo, Escrituras, pp. 305-336.

Recebido em mar/2008
Aprovado em maio/2008