



Desafios da Regulação e da Representatividade na Gestão dos Recursos Hídricos

Francisco de Assis de Souza Filho



Tópicos



- A Reforma da Água no Brasil e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- Regulação
- Sistema de Gestão dos Conflitos (*Consenso*)
- Integração do Sistema de Regulação e Consenso



Regulação



- Definição
- Necessidade de Regulação em recursos hídricos
- Instrumentos atuais de regulação
- Desafios a regulação



Regulação



- Devido à falência do acesso livre, como mecanismo de alocação de recursos, surge a necessidade da intervenção do Estado como instância regulatória do uso que define a cota de cada usuário.
- A regulação neste caso consiste na autoridade legal de impor sanções (coerção) aos agentes econômicos que não agem de acordo com um sistema de distribuição de licenças.
- A regulação pode ser realizada também por instrumentos econômicos.



Regulação dos Recursos Hídricos



- **regulação econômica**, na medida em que o Estado buscaria corrigir as naturais “falhas de mercado” para se chegar a uma mais eficiente alocação do recurso “água”.
- Trata-se de uma **regulação social**, uma vez que se deve intervir na provisão de um bem público para a sociedade e na garantia de interesses de saúde, de segurança e de meio ambiente.
- Trata-se, enfim, de uma **regulação administrativa**, já que se pressupõe a formulação e a edição do aparato normativo necessário ao papel de regulador do Estado.



Regras de apropriação e de controle de uso



- i) a água é um bem comum e os direitos de seu uso são estabelecidos por poder legítimo da sociedade,**
- ii) a água é propriedade do dono da terra onde (doutrina ripária), e**
- iii) os direitos de propriedade da água são definidos pela doutrina de apropriação precedente (*first come first served*).**



Necessidade de Regulação em Recursos Hídricos



Em termos econômicos, os mercados de “acesso à água na natureza” e parte dos mercados dos serviços derivados dessa apropriação são mercados bastante imperfeitos porque:

- **inexistência ou a imprecisão do regime de propriedade do bem;**
- **ocorrência de inúmeras e complexas externalidades;**
- **ocorrência de monopólios naturais;**
- **assimetria de poder e de acesso à informação que costuma ocorrer entre postulantes ao mesmo bem, e**
- **a insuficiente provisão de bens e serviços públicos, no caso de eventos recorrentes de secas e inundações (exigem expressivos investimentos em infra-estrutura).**

Dessa maneira, sob a ótica do papel de um Estado contemporâneo, é justificada e necessária a regulação



Instrumentos de Regulação Atuais



Associação Brasileira de
Recursos Hídricos

Instrumentos de Regulação

- **A regulação do uso da água no Brasil se dá, essencialmente, pelo instrumento da outorga de direitos de uso de recursos hídricos, em que se pode definir condicionantes de uso ou a observância de padrões de eficiência.**
- **Estão sujeitos a outorga os seguintes usos de recursos hídricos:**
 - **derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;**
 - **extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;**
 - **lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;**
 - **aproveitamento dos potenciais hidrelétricos, e**
 - **outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.**



Instrumentos de Regulação Atuais



Instrumentos de Regulação

- A outorga se efetiva por ato da ANA, para as águas de domínio federal, e pela autoridade competente do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, para o caso das águas de domínio estadual.
- A ANA tem autorização para delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União, o que já faz, em algumas condições específicas, para os Estados do Ceará, de Minas Gerais e de São Paulo.
- Há, ainda, possibilidades não implementadas de regulação por outorga, como, por exemplo, para os usuários de navegação interior, e para sistemas de águas pluviais.
- O instrumento de outorga ainda não está totalmente disseminado no País (há Estados que não outorgam). Há, também, conflitos regulatórios com o setor ambiental e com Unidades da Federação, no caso da autorização de lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos em corpos d'água.



Instrumentos de Regulação Atuais



Instrumentos de Regulação

- Mesmo quando a outorga é adotada, as decisões são tomadas, muitas vezes, com base precária de dados (falta de monitoramento hidrológico e de qualidade da água / falta de uma base de dados disseminada, compartilhada entre União/Estados).
- Falta maior articulação entre Estados e União no que se refere à regulação do uso de águas subterrâneas.
- Há sérias limitações, tanto em nível federal quanto em nível dos Estados, no que se refere às atividades de fiscalização do cumprimento dos termos de outorga.
- Tem-se privilegiado, nos critérios de outorga, o princípio da primazia do pedido (*first come first served*) e a repartição isonômica da água, em situações de escassez. Em poucas análises, a dimensão de eficiência econômica é considerada.



Dificuldades da Regulação



Aspectos do Regulador – Questões Gerais à Agências Reguladoras

- **Necessidade de maior transparência decisória** – tem sido recorrente a crítica de que muitas agências reguladoras não têm transparência em seus processos decisórios.
- **Participação na formulação de políticas públicas** – muitas agências reguladoras têm participado, de forma mais ou menos intensa, e de forma mais ou menos interessada, em processos de formulação de políticas públicas, podendo haver aí claro conflito de interesse.
- **Riscos de independência excessiva** – tem-se discutido que a maior virtude das agências reguladoras pode, em algumas circunstâncias, tornar-se seu maior defeito. Propostas de maior controle social das agências – Proposta de se constituir uma *Agência das Agências*.
- **Riscos de captura das agências** – é recorrente a discussão sobre o risco de captura das agências, seja pelo setor privado, seja pelo poder político, seja até pelos consumidores.



Dificuldades da Regulação



Aspectos do Regulador – Questões Específicas às Agências Reguladoras de Recursos Hídricos

- **Articulação entre União e Estados** – em face da dupla dominialidade dos recursos hídricos no Brasil, é essencial uma melhor articulação entre a instância regulatória federal e as instâncias regulatórias estaduais. Essa articulação tem ocorrido, mas é muito dependente das circunstâncias e das oportunidades.
- **Articulação com outras Agências Reguladoras e Setores de Governo** – em sendo a água um bem de consumo final ou um bem intermediário, a regulação do uso da água tem clara interferência com outras instâncias regulatórias e com vários setores de Governo.
- **A incorporação da regulação de serviços** – há lacunas importantes na regulação de serviços que se utilizam do bem “água”, como a operação de perímetros de irrigação, o abastecimento público de água, o esgotamento sanitário, a drenagem pluvial, a adução de água bruta, a navegação interior e o serviço de “reservação” prestado por açudes e represas.
- **A consolidação do modelo** – pelos resultados já alcançados, a regulação do uso da água por meio de agências reguladoras constitui-se em modelo promissor.



Dificuldades da Regulação



- Fiscalização: Garantia do direito de uso
- Risco Institucional
- Risco Natural-> Universalização da outorga



Tópicos



- A Reforma da Água no Brasil e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- Regulação
- Sistema de Gestão dos Conflitos (*Consenso*)
- Integração do Sistema de Regulação e Consenso



Sistema de Gestão de Conflitos (*Consenso*)



- Importância
 - Legitilidade da tomada de decisao
 - Integração Social
 - Ética: “senhor do seu destino”
- Operação atual
- Poder e decisões políticas



Operação Atual



- Legitimidade dos Agentes Sociais
- Custos de Transação e qualificação dos agentes sociais
- Assimetria na participação entre os agentes sociais: formação?
- Burocratização



Poder e Decisão Política



- Poder de decisão dos organismos
- Captura por setor hegemônico
- Grandes Centros Urbanos e Comitês de Bacia
- Política Pública Setorial e Política Global



Integração do Sistema de Regulação e Gerenciamento de Conflitos



FIM

Obrigado!!