

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

### **Christopher Abreu Ravagnani<sup>1</sup>**

Advogado. Mestrando na UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Pós-graduando em Direito Administrativo - lato sensu (UNIARA). Graduado em Direito (Faculdade Dr. Francisco Maeda de Ituverava-SP). Palestrante e Presidente da Comissão de Cidadania da Ordem dos Advogados do Brasil de Ituverava-SP (Gestão 2013/2015).

### **José Carlos de Oliveira<sup>2</sup>**

Advogado. Pós-doutorado na Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito pela UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Professor dos cursos de graduação e mestrado UNESP. Pesquisador do Centro de Estudos em Direito Regulatório - www.regulacao.org - Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Regulatório - dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/5153626939543164.

### **Bruno Humberto Neves<sup>3</sup>**

Advogado. Pós-graduando em Direito Tributário - lato sensu (UNIARA). Graduado em Direito (Faculdade Dr. Francisco Maeda de Ituverava-SP). Palestrante e Presidente da Comissão de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil de Ituverava-SP (Gestão 2013/2015).

**Endereço<sup>1</sup>:** Av. Dr. Soares de Oliveira, nº 344, Sala 202, Centro, Ituverava – São Paulo – CEP: 14.500-000 – Brasil – Tel: +55 (16) 3839-8475 – e-mail: car.advogado@hotmail.com.

## **RESUMO**

A Constituição Federal de 1988 denotando maior preocupação com a questão ambiental do que as constituições anteriores garantiu a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, corolário do direito à vida, os quais não subsistem sem o acesso à água potável. Neste sentido, a Lei Federal nº 9.433/97, denominada Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídrico, tendo como um de seus fundamentos o reconhecimento da gestão descentralizada dos recursos hídricos, prevendo a participação dos usuários e das comunidades. Com efeito, o período de 2005 a 2015 foi proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas como a “Década Internacional da água” com a finalidade de promover ações integradas em relação ao uso e conservação da água, ao mesmo tempo em que o país atravessa a maior crise hídrica de sua história. Desta feita, o presente trabalho tem como objetivo tratar da participação popular na gestão dos recursos hídricos, com vistas à efetivação da cidadania.

**Palavras-chave:** Água, Recursos Hídricos, Agência Reguladora, Cidadania, Efetividade.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A Lei Federal nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, bem como criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, caracterizador da nova mudança de paradigmas no gerenciamento hídrico no Brasil.

Dentre seus fundamentos a lei estabelece: (i) a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídrico; (ii) o reconhecimento da gestão descentralizada dos recursos hídricos devendo contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Desse modo, cada bacia hidrográfica é gerenciada por um comitê de bacia, o qual possui competência para: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos, arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos, estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados.

Com efeito, em 17 de julho de 2000 é criada a Agência Nacional de Águas – ANA, agência reguladora do setor, responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujo objetivo é assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Conforme o magistério do Professor Floriano Marques Neto<sup>1</sup>, a noção de atividade regulatória numa perspectiva de “mediação ativa de interesses” envolve uma dupla atividade estatal, pois um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes, como ocorre no equacionamento de conflitos envolvendo compartilhamento de infra-estruturas ou interconexão de redes de suporte a serviços essenciais. Doutra borda, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes.

Nessa perspectiva, verifica-se, simultaneamente, os desafios da escassez de recursos naturais e o acesso à população a água em padrões adequados de qualidade, denotando o quão complexo é o fenômeno da regulação, mostrando ser matéria de interesse público de toda a sociedade, superando os limites entre regulador e regulado.

Assim, a participação dos usuários/consumidores na gestão e no processo regulatório é extremamente importante, especialmente no que se refere aos serviços de abastecimento de água, tendo em vista a impossibilidade de se recorrer a outro prestador de serviço.

Neste sentido Andrei Jouravlev<sup>2</sup> discorrendo sobre a importância crucial da participação dos consumidores no processo regulatório afirma que o objetivo do órgão regulador é proteger o interesse público, quer dizer, proteger toda a sociedade, o que também inclui o interesse particular dos consumidores, embora não se limite a este último. As empresas reguladas têm interesse próprio (maximizar os seus lucros). Por isso, para equilibrar os interesses das partes envolvidas e assegurar a proteção do interesse público, é necessária a participação no processo regulatório de alguém capaz de representar fidedignamente os interesses particulares dos consumidores e confrontar as pressões e os discursos da empresas reguladas. Por conseguinte, a participação dos consumidores é essencial para salvaguardar a neutralidade e a independência do processo regulatório, e reduzir o risco de apropriação do marco regulatório e a captura<sup>3</sup> do regulador.

Desta feita, o presente estudo tem por objetivo fazer uma análise da participação popular na regulação e gestão dos recursos hídricos, cuja participação não pode se limitar ao formalismo das representações em colegiados, fazendo-se mister a efetivação da cidadania nas políticas públicas setoriais, ou seja, aquelas voltadas para superar a tensão entre as questões envolvendo o abuso do poder econômico, o interesse público, os padrões éticos, sociais, a eficiência, a transparência político-administrativa em prol da garantia da universalização dos serviços públicos.

Neste diapasão, justifica-se a escolha do tema, em razão da importância dessas questões serem analisadas na busca de uma melhor resposta às exigências por uma eficiente participação da cidadania na gestão dos recursos hídricos, à luz da modernização da Administração Pública e a efetivação do direito aos serviços públicos essenciais, tendo em vista estarem ligados, umbilicalmente, ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito, cujo objetivo é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, mediante os valores sociais da livre iniciativa, efetivando-se, assim, a plena cidadania, mormente por ser este um dos principais problemas na atualidade em países de modernidade tardia como é o caso de *terrae brasiliis*.

## METODOLOGIA

---

<sup>1</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. In III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, 2003, Gramado. Anais..., São Paulo: ABAR, 2003, p. 21.

<sup>2</sup> JOURAVLEV, Andrei. Participação dos consumidores no processo Regulatório. In **Regulação. Controle social da prestação de serviços de água e esgoto**, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007, p. 23.

<sup>3</sup> O fenômeno da captura das agências reguladoras ocorre quando há distorção do interesse público em favor do interesse privado, motivada pela enorme pressão do poder econômico das empresas reguladas e de grupos de interesses. Esse fenômeno afeta de forma evidente, a imparcialidade das agências reguladoras. Segundo Justen Filho “ocorre quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados”. (JUSTEN FILHO, Marçal. – **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**, Dialética, SP, p. 369-370, 2002).

Tendo em vista que o direito constitui objeto cultural, social e histórico será realizada pesquisa bibliográfica acerca do tema, a fim de que se busquem dados capazes de possibilitar a construção da genealogia do Estado Regulador frente à concretização da cidadania na gestão dos recursos hídricos.

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica visa traçar o contexto existente no surgimento e fortalecimento da participação popular na gestão dos recursos hídricos.

## **RESULTADOS OBTIDOS**

A Política Nacional de Recursos Hídricos adotou um modelo descentralizado e participativo de gerenciamento de recursos hídricos, colocando o Brasil como um dos inovadores nessa matéria. Desta feita, em termos de Política Nacional de Recursos Hídricos, o Brasil tem um dos diplomas mais modernos do mundo.

Embora a Lei Federal nº 9.433/97 tenha sido inovadora ao tratar da gestão descentralizada dos recursos hídricos envolvendo o Poder Público, usuários e comunidades, verifica-se que referido diploma legal ainda carece de aplicabilidade, especialmente de participação efetiva de usuários e dependentes dos serviços, o que pode ser constatado pela falta de informação e capacitação técnica destes atores sociais.

Outrossim, vale ressaltar que a Agência Nacional de Águas, agência reguladora do setor e coordenadora do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), bem como do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) disponibiliza em seu sítio eletrônico cursos e seminários gratuitos sobre recursos hídricos para promover a capacitação e a conscientização da sociedade brasileira sobre a necessidade da conservação, uso racional, bem como participação cidadã na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Desta feita, referidas medidas devem ser amplamente divulgadas pelos canais de comunicação, internet, rádio, televisão, com vistas a criar uma educação sobre recursos hídricos, de modo que a previsão da participação popular possa de fato ser efetivada e exercer uma função útil aos usuários e consumidores.

## **CONCLUSÃO**

A Política Nacional de Recursos Hídricos consubstanciada na Lei Federal 9.433/97, denominada Lei das Águas, constituiu novo marco no tratamento dos recursos hídricos brasileiros, substituindo o antigo Código de Águas, da década de trinta.

Como se vê, a Lei das Águas reconheceu a preocupação com o uso racional da água ao afirmar ser a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, tendo por fim assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos. Neste sentido, referido diploma legal deixou claro que em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.

No tocante a gestão dos recursos hídricos a Lei das Águas foi inovadora e adotou um modelo descentralizado, o qual deve contar com a participação do Poder Público, usuários e comunidades. Contudo, no tocante à participação popular, verifica-se que referida previsão legal ainda carece de melhor efetivação, podendo tal fato ser atribuído ao precário acesso à informação e capacitação técnica destes atores sociais.

Com efeito, é preciso reconhecer a atuação da Agência Nacional de Águas – ANA, ao disponibilizar cursos e seminários, com vistas a promover a capacitação técnica e a conscientização de usuários e de toda a sociedade sobre a necessidade da conservação, uso racional, bem como participação na gestão e gerenciamento de recursos hídricos, a qual precisa ser intensificada e amplamente divulgada, a fim de se estabelecer uma educação ambiental, máxime por ser a água um recurso natural esgotável e indispensável para a sobrevivência humana e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas regulamentou o entendimento discutido durante o 4º Fórum Mundial de Água (México 2006) e editou a Resolução (A/RES/64/292), bem como o Conselho dos Direitos Humanos aprovou a Resolução (A/HRC/15/L.14) e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou o Comentário Geral nº 15 sobre o direito à água – artigos 11 e 12 do Pacto do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - reconhecendo o acesso à água potável segura e ao saneamento como um direito humano: um direito à vida e à dignidade humana.

Portanto, como forma de evitar que a participação não se limite ao mero formalismo da representação em conselhos e comitês, faz-se mister à capacitação técnica dos usuários e participantes para uma participação efetiva, destacando a importância da informação como pré-requisito para uma eficiente participação.

Enfim, a relevância do tema é tão grande que a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o período de 2005 a 2015 como a “Década Internacional para a Ação Água para a vida” Resolução A/RES/57/254, a qual foi instituída no Brasil através do Decreto de 22 de março de 2005, com o objetivo de promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao gerenciamento e uso sustentável da água, em todos os níveis, assim como assegurar a ampla participação e cooperação das comunidades voltadas ao alcance dos objetivos contemplados na Política Nacional de Recursos Hídricos.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. **Regulação da qualidade e controle social**. In Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2006.

JOURAVLEV, Andrei. **Participação dos consumidores no processo Regulatório**. In Regulação: Controle social da prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética: 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. In III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, 2003, Gramado. Anais..., São Paulo: ABAR, 2003.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade**. São Paulo: Catavento, 2007.

SOBRINHO, Geraldo Basílio. **Regulação dos serviços de água e esgoto**. In Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2006.

XIMENES, Marfisia Maria de Aguiar Ferreira. **A ABAR e a construção de instrumentos para a regulação**. In Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2006.