



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS
PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DOUTORADO TEMÁTICO
EM RECURSOS NATURAIS**

ERIVALDO MOREIRA BARBOSA

**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

**CAMPINA GRANDE – PB
2006**

**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

por

ERIVALDO MOREIRA BARBOSA

Tese apresentada ao Programa Institucional de Doutorado Temático em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como requisito à obtenção do Título de Doutor em Recursos Naturais.

Orientadores: Dr. José Dantas Neto.
Dr. Clodoaldo Roque Dallajustina Bortoluzi.

CAMPINA GRANDE – PB
2006

B238g

Barbosa, Erivaldo Moreira

Gestao de recursos hidricos da Paraiba : uma analise juridico-institucional / Erivaldo Moreira Barbosa. - Campina Grande, 2009.

209 p.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais.

1. Gestao de Recursos Hidricos 2. Direito 3. Hermeneutica 4. Tese I. Dantas Neto, Jose, Dr. II. Bortoluzi, Clodoaldo Roque Dallajustina, Dr. III. Universidade Federal de Campina Grande - Campina Grande (PB) IV. Título

CDU 504.45(043)

ERIVALDO MOREIRA BARBOSA

**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

APROVADA EM: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA:

Dr. JOSÉ DANTAS NETO

Unidade Acadêmica de Engenharia Agrícola – UAEAg
Centro de Tecnologia e Recursos Naturais – CTRN
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Dr. CLODOALDO R. DALLAJUSTINA BORTOLUZI

Unidade Acadêmica de Economia – UAEcon
Centro de Humanidades – CH
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Dra. MARIA DOS REMÉDIOS FONTES SILVA

Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA
Departamento de Direito Público
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Dr. FLÁVIO ROMERO GUIMARÃES

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde - CCBS
Departamento de Farmácia e Biologia
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB

Dra. MÁRCIA MARIA RIOS RIBEIRO

Unidade Acadêmica de Engenharia Civil – UAEC
Centro de Tecnologia e Recursos Naturais – CTRN
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Dr. GESINALDO ATAÍDE CÂNDIDO

Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade – UAAC
Centro de Humanidades – CH
Universidade de Campina Grande – UFCG

Aos meus pais, Ernane (in memoriam) e Elieuzina, que foram decisivos na minha formação intelectual, tornando o ambiente familiar-educacional agradável, dedico esta pesquisa científica.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Maria de Fátima, pelo apoio prestado nos momentos mais difíceis desta produção acadêmica.

Aos meus filhos, Ayla Cristina, Kevan Guilherme e Ana Beatriz, que com amor e carinho me motivaram a navegar nesta caminhada hídrico-jurídica.

Ao Orientador, Prof. Dr. José Dantas Neto, que, com ponderação e competência, ajudou na realização do trabalho epistemológico.

Ao Orientador, Prof. Dr. Clodoaldo Bortoluzi, que, com sua experiência e senso crítico, reorientou aspectos metodológicos da pesquisa em foco.

Ao Coordenador, Prof. Dr. Pedro Vieira de Azevedo, que com desvelo e eficiência, contribuiu rumo à excelência do Doutorado em Recursos Naturais.

A todos os professores que, direta ou indiretamente, fazem parte do Programa Institucional de Doutorado Temático em Recursos Naturais, em especial, ao Prof. Dr. Carlos de Oliveira Galvão; ao Prof. Dr. Marx Prestes Barbosa e ao Prof. Dr. Geraldo de Vasconcelos Baracuhy.

Aos doutorandos que me escolheram para representá-los no Colegiado da Pós-Graduação *Stricto Sensu*, especialmente, Andréia, Zedna, Rogaciano, Ivanildo, Cláudia e Gonzaga.

Ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – CCJS – que proporcionou condições favoráveis à ampliação da minha produção científica.

Aos alunos e orientandos da UFCG/CCJS que, com perspicácia, ajudaram na produção do conhecimento em tela.

Aos professores da UFCG – Área de Recursos Hídricos – e Servidores Públicos Estaduais que gentilmente responderam aos questionários sobre a temática investigada, contribuindo, assim, ao processo construtivo do saber científico e do desenvolvimento hídrico-sustentável.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – Resumo da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos e Cobrança pelo Uso da Água no Estado da Paraíba..... 133
- Quadro 2** – Comparativo entre a Agência Executiva – AESA e a Agência Reguladora – AAGISA. 136
- Quadro 3** – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental: conflito Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – Paraíba. 164
- Quadro 4** – Resumo da Formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. 184

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	Principais deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB	166
TABELA 2 –	Prioridades destacadas para um eventual trabalho de fortalecimento institucional, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB.....	167
TABELA 3 –	Aceite da premissa: implementação lenta dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba, segundo os dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB	169
TABELA 4 –	Principais obstáculos à aplicação/consolidação dos instrumentos considerados, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB.....	170
TABELA 5 –	Ações prioritárias dos instrumentos considerados, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB.....	171
TABELA 6 –	Desempenho das organizações de usuários da água e comitês de bacia nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB.....	172
TABELA 7 –	Necessidade de investimentos importantes em infra-estrutura para atender às demandas existentes nos diversos setores de usuários, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB.....	173
TABELA 8 –	Recomendações para facilitar a realização de investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos em obras como grandes barragens e transposições de águas em bacia, segundo a opinião dos dirigentes da AESA, Campina Grande, PB	174
TABELA 9 –	Recomendações para facilitar a realização de investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos em obras como grandes barragens e transposições de águas em bacia, segundo a opinião dos professores, Campina Grande, PB	176
TABELA 10 –	Melhores abordagens para identificação dos problemas centrais de recursos hídricos na Paraíba, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB	178

RESUMO

O desiderato geral desta investigação científica é identificar e contextualizar os determinantes da mudança do modelo de gestão de recursos hídricos da Paraíba, a partir de meados de 90, do século XX, especificamente em suas dimensões jurídicas, institucionais e culturais. Assim, através do direito, foram desnudadas informações do arcabouço jurídico-institucional federal e, principalmente paraibano, além de terem sido analisadas as estratégias desenvolvidas pelo Estado no processo de gestão hídrica. Contextualizar e interpretar, via hermenêutica, os inúmeros aspectos dessa problemática complexa; investigar as instituições e entidades relacionadas com os recursos hídricos; e identificar mudanças culturais no processo de implementação da política estadual de recursos hídricos, são os objetivos específicos do trabalho ora em discussão. Documentos jurídicos e não jurídicos e outras formas de expressão que apresentam relevância no processo de gestão hídrica estatal foram desvendadas com o escopo de alcançar os resultados da pesquisa. Foram interpretados, por intermédio do método hermenêutico-sistêmico: a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água da Paraíba; o plano estadual de recursos hídricos (1ª versão); a ação civil pública ambiental (conflito do Açude Epitácio Pessoa); a proposta de instituição da formação do comitê da bacia hidrográfica do rio Paraíba; além do processo de desenvolvimento das ações da Agência das Águas do Estado da Paraíba (AESAs). Os resultados mostram que vem ocorrendo no Estado um processo desconcentrador com relativa centralização na gestão de recursos hídricos, por intermédio do Poder Executivo e, apesar da ação civil pública ambiental movida pelo Ministério Público contra o DNOCS para debelar o conflito hídrico ocorrente no Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão ser necessária, é insuficiente para solucionar os diversos problemas existentes na gestão hídrica estatal. Em busca de uma gestão hídrica paraibana contributiva ao desenvolvimento sustentável, 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, além de se exigir o cumprimento na totalidade dos instrumentos, outorga e cobrança, inseridos na Lei Estadual nº. 6.308/96 e na Lei Federal nº. 9.433/97.

Palavras-chaves: Gestão de Recursos Hídricos. Direito. Institucional. Hermenêutica.

ABSTRACT

The main purpose of this scientific investigation is to detect and contextualize the determining factors in the change of management patterns of water resources in the state of Paraíba as from the middle of the 1990s in the twentieth century by considering their judicial, institutional and cultural dimensions. Thus, data collected from the federal and state-related framework were analyzed including the strategies developed by the government in the management water process. Indeed, the specific objectives of this study is to contextualize and interpret hermeneutically the numerous aspects of this complex issue, to investigate the institutions and entities engaged in the water resources and to identify cultural changes in the implementation process of the state policy of water resources. Judicial and non-judicial documents as well as other relevant material in the process of the state water management were analyzed aiming to reach the goals of the research. The hermeneutic-systemic method was used to interpret the legal grant to use water resources, the fee charges for the water use in Paraíba, the State plan of water resources (version 1), the environmental public civil action (that in the conflict of Açude Epitácio Pessoa), the proposal to create the hydrological basin committee of Rio Paraíba, and the development process of the shares of Agência das Águas do Estado da Paraíba (AESA). The results showed that there has been a desconcentrating with relative centralizing process in the water resources management on the part of the Executive Power in the state of Paraíba and, despite the environmental public civil action brought against DNOCS by the Ministério Público (prosecuting counsel) to control the conflict on the water resource in Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão is needed, it has been insufficient to control the numerous problems in the state water management. To have a water management system capable of ensuring a sustainable development in the state of Paraíba, it is suggested that there be a non-centralized process with an immediate implementation of mechanisms that could effectively involve the hydrological basin committees in the managing of the State water resources and that could guarantee the achievement of commitments under the legal instruments as well as the grant and fee charges with the accordance of the State Law no. 6.308/96 and Federal Law no. 9.433/97.

Keywords: Water Resources Management. Law. Institutional. Hermeneutical.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	15
1.1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA.....	15
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	17
1.3 OBJETIVOS.....	18
1.3.1 Objetivo Geral.....	18
1.3.2 Objetivos Específicos.....	18
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS.....	19
2.1.1 Considerações Iniciais.....	19
2.1.2 Introdução Paradigmática.....	22
2.1.3 Paradigma Sistêmico.....	23
2.1.4 Visão Hermenêutica.....	27
2.1.5 Integração entre o Paradigma Sistêmico e a Hermenêutica Totalizadora.....	31
2.2 DESENVOLVIMENTO E RECURSOS HÍDRICOS.....	32
2.2.1 Considerações Iniciais.....	32
2.2.2 Fundamentos do Neoliberalismo.....	33
2.2.3 Modelo de Desenvolvimento Neoliberal Brasileiro.....	36
2.2.4 Reforma do Estado Brasileiro.....	38
2.2.5 Em Busca de um Modelo de Desenvolvimento Brasileiro e Paraibano.....	41
2.2.6 Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: Um Olhar Furtadiano.....	43
2.2.7 Em Busca do Desenvolvimento Sustentável.....	45
2.2.7.1 Irrigação Racional Sustentável.....	47
2.3 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NACIONAL: ABORDAGEM JURÍDICA.....	49
2.3.1 Considerações Iniciais.....	49
2.3.2 Recursos Hídricos e o Princípio da Federação.....	50
2.3.3 Contextualização dos Recursos Hídricos Nacional.....	51
2.3.4 Política Nacional de Recursos Hídricos.....	54
2.3.4.1 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH.....	56
2.3.4.2 Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.....	58
2.3.4.3 Representação dos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados no CNRH.....	60

2.3.4.4 Comitês de Bacia Hidrográfica.....	60
2.3.4.5 Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do Ministério do Meio Ambiente (MMA)	61
2.3.4.6 Agência Nacional de Água	62
2.3.4.7 Plano Nacional de Recursos Hídricos.....	64
2.3.4.8 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.....	68
2.4 O DIREITO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA.....	69
2.4.1 Considerações Iniciais	69
2.4.2 O Direito Intradisciplinar como Instrumento Mitigador do Problema Hídrico	70
2.4.3 Direito Ambiental e de Águas como Direitos Fundamentais	74
2.4.4 Recursos Hídricos: Bens Públicos de Uso Comum	77
2.4.5 Competência Material e Legislativa sobre Recursos Hídricos	78
2.4.6 Governabilidade dos Recursos Hídricos da Paraíba	80
2.4.6.1 Considerações Preambulares	80
2.4.6.2 Governabilidade Hídrica Setorial-Burocrática	81
2.4.6.3 Governabilidade Hídrica Neoliberal	81
2.4.7 Agências Reguladoras.....	82
2.4.8 Agências Executivas	85
2.4.9 Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA: Aspectos Jurídicos- Institucionais	86
2.4.10 Agência de Bacia	89
2.5 LEI PARAIBANA DE RECURSOS HÍDRICOS Nº 6.308/96.....	89
2.5.1 Aspectos Genéricos Conceituais.....	89
2.5.2 Disposições Preliminares, Objetivos, Princípios e Diretrizes Gerais	90
2.5.3 Execução da Política de Recursos Hídricos Paraibana	93
2.6 PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA – 1ª VERSÃO.....	94
2.6.1 Considerações Prévias	94
2.6.2 O Plano Estadual: Um Instrumento da Política Hídrica e da Lei	96
2.7 OUTORGA DO DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA: UMA VISÃO JURÍDICA.....	98
2.7.1 Considerações Iniciais	98
2.7.2 Tipos de Outorga do Direito de Uso de Recursos Hídricos.....	99
2.7.3 Outorga Estadual do Direito de Uso de Recursos Hídricos.....	99
2.8 COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA: UMA VISÃO JURÍDICA	101

2.8.1 Considerações Iniciais	101
2.8.2 Conceitos Genéricos sobre a Natureza Jurídica da Contraprestação pelo Uso das Águas Públicas.....	102
2.8.3 Cobrança Pelo Uso dos Recursos Hídricos.....	103
2.9 AÇÃO CIVIL PÚBLICA: LEI Nº. 7.347/85.....	107
2.9.1 Considerações Iniciais	107
2.9.2 Conceitos de Ação Civil Pública, Direitos ou Interesses Difusos, Direitos ou Interesses Coletivos e Direitos ou Interesses Individuais Homogêneos.....	108
2.9.3 Legitimidade Ativa, Litisconsorte e Legitimidade Passiva	111
2.9.4 Procedimentos e Objetivos da Ação Civil Pública	112
2.9.5 Liminar e Antecipação da Tutela em Ação Civil Pública	112
2.9.6 Multa Diária e Multa Liminar.....	113
2.9.7 Fundo para Recomposição do Bem Lesado.....	113
2.9.8 Ajustamento de Conduta.....	114
2.9.9 Inquérito Civil.....	115
2.10 FORMAÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA	115
2.10.1 Considerações Gerais.....	115
2.10.2 Abordagem Jurídica do Comitê Provisório da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba	117
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DA PESQUISA	118
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	118
3.1.1 Técnica de Interpretação	118
3.1.2 Técnica de Questionários e Análise de Documentos.....	120
3.1.3 Operacionalização dos Procedimentos Metodológicos	121
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	123
4.1 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA SOBRE A OUTORGA DE DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA.....	123
4.2 INTERPRETAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DA CONTRAPRESTAÇÃO PELO USO DAS ÁGUAS PÚBLICAS E SOBRE A COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA.....	129
4.2.1 Interpretação da Natureza Jurídica da Contraprestação pelo Uso dos Recursos Hídricos na Paraíba.....	129
4.2.2 Interpretação Jurídica sobre a Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos na Paraíba..	129

4.3 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA - AESA	134
4.4 INTERPRETAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA – 1ª VERSÃO	136
4.4.1 Interpretação da Característica Jurídico-Institucional do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba.....	136
4.4.2 Plano Estadual Paraibano de Recursos Hídricos – 1ª Versão: Relações e Observâncias com o Plano Nacional de Recursos Hídricos	142
4.5 INTERPRETAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL (ACPA): CONFLITO NO AÇUDE EPITÁCIO PESSOA/BOQUEIRÃO - PB	143
4.5.1 Considerações Iniciais	143
4.5.2 Interpretação Jurídica do Conflito no Açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – PB	144
4.5.2.1 Primeiro Documento – Relatório (15/06/98).....	144
4.5.2.2 Segundo Documento – Laudo Técnico – (15/10/98).....	144
4.5.2.3 Terceiro Documento – Parecer (02/99).....	145
4.5.3 Ação Civil Pública Ambiental (ACPA).....	147
4.5.3.1 Petição Inicial	147
4.5.3.2 Alteração da Petição Inicial	148
4.5.3.3 Legitimidade Passiva e Citação	148
4.5.3.4 Litisconsorte Ativo	149
4.5.3.5 Contestação	149
4.5.3.6 Impugnação da Contestação	150
4.5.3.7 Provas.....	152
4.5.3.7.1 Parecer técnico sobre a ACPA referente a riscos de colapso, degradação ambiental e problemas de gerenciamento do Açude Epitácio Pessoa/ Boqueirão – PB.....	153
4.5.3.7.2 Introdução do Parecer Técnico	153
4.5.3.7.3 Quesitos formulados pelo ministério público federal e respondido pelo perito judicial	153
4.5.3.7.4 Quesitos formulados pelo ministério público estadual e respondido pelo perito judicial	156
4.5.3.7.5 Quesitos formulados pelo DNOCS e respondido pelo perito judicial	159
4.5.3.7.6 Conclusões, recomendações e sugestões do parecer técnico	160

4.5.3.7.7 Outras constatações sobre a ação civil pública ambiental e o conflito no açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB.....	161
4.6 INTERPRETAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS SOBRE A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA	164
4.6.1 Deficiências das Entidades Gestoras dos Recursos Hídricos da Paraíba e Prioridades de Fortalecimento Institucional	165
4.6.2 Premissa: Implementação Lenta dos Instrumentos de Outorga e Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Paraíba.....	168
4.6.3 Comitê de Bacia Hidrográfica na Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba	172
4.6.4 Investimentos em Infra-Estrutura para Atender à Demanda.....	173
4.6.5 Melhores Abordagens para Identificação dos Problemas Centrais de Recursos Hídricos na Paraíba	177
4.6.6 Estado da Rede de Monitoramento da Disponibilidade Hídrica e da Qualidade da Água.....	178
4.6.7 Fiscalização dos Usos da Água.....	179
4.6.8 Sistematização de Informação	179
4.7 INTERPRETAÇÃO DO QUESTIONÁRIO SOBRE A FORMAÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA	181
4.7.1 Ano de Implementação/Início de Funcionamento do Comitê	181
4.7.2 Composição do Comitê em Termos de Número de Vagas para os Grupos que o Integram.....	182
4.7.3 Atuação dos Grupos nas Ações/Deliberações do Comitê.....	182
4.7.4 Setores de Maior Participação nas Ações/Deliberações do Comitê	183
4.7.5 Principais Conflitos Existentes na Bacia Hidrográfica de Ordem Qualitativa e Quantitativa dos Recursos Hídricos.....	183
 CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES	185
5.1 CONCLUSÕES	185
5.2 SUGESTÕES	187
5.2.1 Sobre a Gestão Hídrica da Paraíba.....	187
5.2.2 Sobre os Instrumentos Jurídicos: Outorga dos Direitos de Uso e Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos	188
5.2.3 Sobre a Ação Civil Pública Ambiental	189
5.2.4 Sobre o Desenvolvimento Via Irrigação Racional Sustentada.....	190

5.2.5 Sobre a Formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba 191

REFERÊNCIAS..... 193

APÊNDICES 202

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Nas últimas décadas do Século XX os conflitos hídricos da Paraíba vêm se agravando. O problema na contemporaneidade carece de olhares investigativos integradores e contextuais que, por intermédio do método hermenêutico-sistêmico, interpretem e expliquem o processo de gestão hídrica do Estado.

Os recursos hídricos no estágio atual adquirem uma posição de destaque entre os diversos temas que compõem a agenda política internacional e nacional. Os problemas da escassez hídrica no Brasil são oriundos basicamente, da não adoção do modelo de gestão integrada, do crescimento exagerado das demandas, da degradação da qualidade da água e do modelo de desenvolvimento econômico insustentável. No Estado da Paraíba, além dos problemas citados, existe o complicador, qual seja, a irregularidade das chuvas. Esse panorama pode ser sintetizado nos caóticos processos de industrialização, urbanização e agricultura.

Ao longo dos tempos, os recursos hídricos eram aceitos e descritos por meio do paradigma: a água é um recurso natural ilimitado que pode ser utilizado em abundância. Assim, o uso racional das águas não era previsto nas políticas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal nem dos Municípios.

Todavia, com o avançar epistemológico hídrico percebe-se que as águas são recursos naturais integrantes no meio ambiente, portadores de limitações quantitativas e qualitativas, portanto, deveriam ser utilizados com moderação, racionalidade e eficiência.

Daí porque compreender e apresentar a gestão estatal dos recursos hídricos, desvendando sua natureza jurídico-institucional via hermenêutica, é uma proposta concreta que ora vem a público com o propósito de contribuir com a formatação de uma gestão sustentada. Assim, documentos jurídicos, documentos não jurídicos-oficiais e outras formas de expressões que contenham informações pertinentes aos recursos hídricos nacional e, principalmente paraibano, carecerem de uma investigação aprofundada.

Documentos oficiais e jurídicos, tais como: Ação Civil Pública Ambiental: Caso do Açude Eptácio Pessoa/Boqueirão-PB, Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba e o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba –

1ª versão, foram interpretados. Também foram aplicados e analisados questionários sobre o processo de gestão hídrica do Estado, sendo indagados gestores da AESA e especialistas em questões hídricas, com o escopo de coletar informações complementares acerca do processo de gestão. Outro questionário aplicado e investigado diz respeito à criação institucional do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

Esta Tese de Doutorado está então decomposta analiticamente em seis capítulos, com subdivisões sistemáticas de acordo com o aprofundamento das discussões.

No capítulo primeiro, *Introdução*, apresenta-se a Estrutura da Pesquisa, a Formulação do Problema e os Objetivos. Quanto à Estrutura do Trabalho traça-se um breve panorama paradigmático dos recursos hídricos, além de se fazer um alerta sobre a necessidade da adoção da hermenêutica. O Problema indaga da existência de possíveis relações entre o legal, o institucional e o cultural. Os Objetivos propostos permitirão uma ampla compreensão da política e do arcabouço jurídico-institucional de recursos hídricos estadual.

O capítulo segundo estabelece uma contextualização, compreensão e explicação das relações existentes entre o *Meio Ambiente e os Recursos Hídricos*. Debate-se sobre o Paradigma Sistêmico de forma evolutiva. Também a ontologia da hermenêutica é discutida. No momento posterior, estabelece-se a integração entre o Paradigma Sistêmico e a Hermenêutica Totalizadora. Apresentam-se as relações do Desenvolvimento e os Recursos Hídricos, comentando sobre os Fundamentos Neoliberais; o Neoliberalismo Brasileiro; a Reforma do Estado Brasileiro; o Desenvolvimento Brasileiro e Paraibano; o desenvolvimento e subdesenvolvimento pelo prisma Furtadiano; e a Busca do Desenvolvimento Sustentável, com o intuito de descobrir as possíveis conexões entre modelos de desenvolvimento existentes e a política estadual de recursos hídricos; além de abordar a Irrigação Racional Sustentada. São debatidas, inclusive, informações da *Gestão de Recursos Hídricos Nacional* apresentando-se uma Contextualização desses Recursos Hídricos. Posteriormente, traça-se um panorama da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Por conseguinte, são estabelecidas as relações entre o *Direito e a Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba*; sendo o Direito – e suas ramificações – compreendido como Instrumento Intra e Interdisciplinar Mitigador de Problema Hídrico. Também são abordados o Direito Ambiental e de Águas como Direitos Fundamentais. Destarte, os Recursos Hídricos são apresentados e compreendidos como Bens Públicos de Uso Comum. Neste capítulo, inclusive se debate acerca da Governabilidade dos Recursos Hídricos da Paraíba, das Agências Reguladoras e das Agências Executivas. São também apresentados os aspectos jurídicos-insituacionais da AESA; a Lei Paraibana de Recursos Hídricos nº. 6.308/96; o Plano

Estadual de Recursos Hídricos – 1ª versão; além de uma visão jurídica da outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

No capítulo terceiro, explicita-se os Procedimentos Metodológicos da Pesquisa. Informa-se acerca do Método Hermenêutico-Sistêmico e das técnicas aplicadas.

No capítulo quarto, apresenta-se os *Resultados* e sua *Discussão*. Por meio da hermenêutica, são interpretados os dados dos seguintes Institutos Jurídicos, Documentos e Questionários: Interpretação Jurídica Sobre a Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba; Interpretação Jurídica da Natureza da Contraprestação e da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba; Interpretação Jurídica da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA; Interpretação Jurídica do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão; Interpretação Jurídica da Ação Civil Pública Ambiental (ACPA): Conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB; Interpretação do Questionário sobre a Agência da Gestão das Águas do Estado da Paraíba – aplicado com gestores da Gerência Regional II; Interpretação do Questionário sobre a Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba – aplicado a professores especialistas em recursos hídricos; Interpretação do Questionário informativo acerca do Comitê Provisório de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – aplicado a membros da Diretoria Provisória.

Posteriormente, no capítulo quinto, finaliza-se a produção da Tese de Doutorado com as ponderadas *Conclusões e Sugestões*, contributivas ao processo de gestão de recursos hídricos paraibano, visto pelo prisma jurídico-institucional.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Como questão-problema desta investigação tem-se:

Qual a importância das normas hídricas inseridas no ordenamento jurídico interno do Estado da Paraíba e se existem relações possíveis entre as formulações legais e as inovações institucionais?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Identificar e contextualizar os determinantes da mudança do modelo de gestão de recursos hídricos da Paraíba que vem sendo implantado desde meados de 90, séc. XX, principalmente em suas dimensões jurídicas e institucionais.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Interpretar juridicamente os textos normativos hídricos produzidos no Estado e desvendar a eficácia desses documentos, em busca das mudanças institucionais;
- b) Investigar as instituições relacionadas com os recursos hídricos recentemente criadas no Estado.

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

2.1.1 Considerações Iniciais

O *meio ambiente*¹, compreendido como um processo que envolve relações complexas que contornam e acolhem os seres vivos, os recursos naturais e as instituições, carece de melhor compreensão. A ONU (2005) define o *ecossistema*² 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 contextualizar o arcabouço jurídico-institucional brasileiro, é também importante contextualizar a parte do ambiente brasileiro que se deseja investigar, para melhor ajudar na modificação da atual situação. Assim, o ecossistema hídrico paraibano torna-se objeto de exploração e investigação científica, mas caso queira-se compreender e explicar os seus recursos hídricos torna-se imprescindível descrever as múltiplas interações que se imbricam.

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, desta 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, e as alternativas práticas devem ser ajustadas em conformidade com os limites de absorção da localidade ou região.

¹ 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.

² Complexo dinâmico de comunidades de plantas, animais e microrganismos, e o meio ambiente inorgânico, que interagem como uma unidade funcional. Os seres humanos são partes integrantes dos ecossistemas.

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 federal e estadual interagem no meio ambiente da Paraíba. Essa variação de *escala*³ (ONU, 2005) é um fator relevante em investigações de fenômenos físico-sociais que apresentam inter-relacionamentos *institucionais*⁴ e *culturais*.⁵ (FERREIRA, 1999).

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 nos de transação.

A mudança institucional pode ocorrer como resultado da absorção das limitações informais da sociedade, mas também pode modificar por consequência 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.

Desta forma, as mudanças institucionais contribuem com o evoluir das sociedades, sendo importantes na compreensão das mudanças no curso histórico hídrico.

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

Urge-se, então, dizer que as novas formatações 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*,⁶ 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 imperioso

³ Dimensão física, ambiental, social, econômica e política, que varia no tempo (duração) e espaço (extensão).

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Relativo à natureza, funções e divisões do Estado.

investigar a relevância do *direito*⁷ como elemento de articulação sócio-político, para com as águas, com o fito 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.

Desta 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 as inúmeras indagações surgidas no cenário 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 outros recursos, 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 imperioso que os recursos hídricos sejam tratados como recursos intimamente relacionados com o meio ambiente e não apenas como “recurso dotado de valor econômico”. Frise-se, pois, que a lógica da *teoria neoclássica*⁸ não deve ser totalmente rejeitada, mas sua utilização deve ser aplicada com parcimônia.

⁷ 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.

⁸ É uma *teoria econômica* muito utilizada em pesquisas hídrico-ambientais.

Os recursos hídricos, quando manipulados por interesses de grupos sócio-econômicos 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, é uma realidade quase secular no cenário nacional e paraibano. Contudo, a partir do redesenho da política nacional de recursos hídricos brasileiro e as recentes exigências para criação das novas instituições, amparados no Direito de Águas, Direito Ambiental, Direito Administrativo e Direito Constitucional, dentre outros, pouco se sabe das relações existentes entre a Gestão, a Política e o Direito, principalmente, no que concerne às águas paraibanas.

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

2.1.2 Introdução Paradigmática

Os recursos hídricos ganharam mais notoriedade quando as complexidades ambientais foram emergindo com mais transparência. O aumento populacional, o modelo de desenvolvimento capitalista, via industrialização excessivamente consumista e agricultura intensiva, são alguns dos fatores para o aumento exagerado da demanda hídrica. Neste sentido, o problema da oferta de águas⁹, entre outros, não pode ser resolvido, caso esteja pautado nos limites da ciência tradicional positiva. Os múltiplos interesses em torno dos recursos ambientais – 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, os aspectos sociais, os aspectos econômicos, os aspectos biológicos, os aspectos políticos, entre tantos outros; um paradigma inclusivo, receptor de várias dimensões e que apresente princípios filtradores de relacionamentos entre múltiplas possibilidades interativas.

⁹ Recursos hídricos e águas nesta Tese 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).

Um paradigma é modelo, é regra, é regulamento, apesar do mesmo aí não se esgotar, em resumo, essa padronização é condição necessária, mas não suficiente para conceituar um paradigma, pois, paradigma é também, visão de mundo, de sociedade e de instituição.

Diante da necessidade do emergir paradigmático, qual paradigma deve prevalecer em pesquisas de recortes hídrico-ambientais? O paradigma que melhor responde a esse tipo de investigação é o *paradigma sistêmico*.

Assim, essa teoria carece de uma investigação mais aprofundada com o propósito de melhor se contextualizá-la, compreendê-la e interpretá-la.

2.1.3 Paradigma Sistêmico

Antes de conceituar o paradigma sistêmico, reflita-se acerca da evolução contextual da expressão paradigma.

Os paradigmas apresentam-se como elementos ontológicos desde a antiguidade. Os gregos grafavam de *parádeigma*, que significava padrão, modelo. Daí deduz-se que essa tipologia foi apreendida e utilizada pela comunidade como regra de conduta ou modelo de comportamento.

Todavia, quem recentemente revoluciona o conceito de paradigma é Kuhn (1996, p. 13), por meio dos escritos apostos, quando lança o livro, “A Estrutura das Revoluções Científicas”, e assim define paradigma: “Considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Kuhn (1963, apud VASCONCELLOS, 2002) reformula seu conceito sobre paradigma e informa que uma teoria incorpora em seu bojo informações recônditas, que são compromissos dos cientistas com *crenças* sobre o mundo, as bases dos modelos, além de acolher também *valores*, que também são recepcionados por diversos cientistas e comunidades. Em outras palavras, paradigma pode ser compreendido como um conjunto de crenças e valores implícitos à *prática* científica.

Vasconcellos (2002), inclusive, chega a afirmar que os paradigmas segregam os cientistas dos dados que os contrariam; por outro lado, possibilitam delimitar em detalhes as informações recebidas, sendo de certa forma favoráveis ao pesquisador. O risco é não aceitar, em hipótese alguma, o surgimento de novos paradigmas.

Capra (2002), ao tratar das mudanças de Paradigmas, informa que Thomas Kuhn definiu o *paradigma científico* como uma constelação de realizações – concepções, valores e técnicas, etc. – compartilhada por uma comunidade científica e utilizada por essa comunidade para definir problemas e soluções legítimos.

Diante dessa percepção, Capra (2002, p. 25) elabora um conceito ampliado de paradigma, alertando que vem ocorrendo mudanças de paradigmas não apenas na seara científica, mas também no âmbito social. E, assim, apresenta uma definição alargada de paradigma, a qual intitula-se de *paradigma social*, que é, “Uma constelação de concepções, de valores, de percepções e de práticas compartilhados por uma comunidade, que dá forma a uma visão particular da realidade, a qual constitui a base da maneira como a comunidade se organiza”. Essa concepção de paradigma social, proposta por Capra (2002), é mais ampliada do que a tese de paradigma científico, desenvolvida por Kuhn.

Esse olhar possibilita que pesquisas que envolvam fenômenos físicos e sociais possam conviver em múltiplas relações, enveredando no paradigma sistêmico.

Retoma-se aqui outros escritos de Capra (1982), em “O Ponto de Mutação”. O autor nessa época já alinhavava as possibilidades de mudanças paradigmáticas, entre a visão mecanicista e a percepção ecológica, quando redigia que a nova realidade deve, obrigatoriamente, inter-relacionar os fenômenos físicos, biológicos, psicológicos, sociais e políticos. Afirmava, inclusive, que nenhuma teoria ou modelo deveria ser mais fundamental do que o outro, e todos deveriam ser compatíveis. Além do mais, escrevia que nenhuma nova instituição social deveria ser superior ou mais importante do que as outras instituições, pois, todas deveriam se comunicar e cooperar mutuamente. Assim, completava que o pensamento sistêmico é pensamento de processo; a forma torna-se associada ao processo, a inter-relação à interação, e os opostos são unificados através da oscilação.

Morin (1999), também se insere no debate sobre os paradigmas e aduz crítica à Teoria dos Sistemas, afirmando que esta é de amplitude reducionista, pois não preparou seu alicerce, nem tão pouco esclareceu o conceito de sistema.

Por meio de um pensamento diferenciado do trivial, Morin, no dizer de Coelho (1996), define o paradigma como o conjunto de princípios fundamentais, agindo no interior e acima das teorias, que, de um modo inconsciente e invisível, isto é, oculto, controlam e determinam a organização do conhecimento científico e o próprio uso da lógica.

Em instante posterior, Morin (1999, p. 259), de forma incisiva, apresenta a seguinte argumentação: “A minha tese: oponho à idéia de teoria geral ou específica dos sistemas a

idéia de um paradigma sistêmico que deveria estar presente em todas as teorias, sejam quais forem os seus campos de aplicação aos fenômenos”.

E assim define o *sistema* como um conceito plurifacetado, em três dimensões, quais sejam:

Sistema (que exprime a unidade complexa e o caráter fenomenal do todo, assim como o complexo das relações entre o todo e as partes); interação (que exprime o conjunto das relações, ações e retroações que se efetuam e se tecem num sistema); e, organização (que exprime o caráter constitutivo dessas interações – aquilo que forma, mantém, protege, regula, rege, regenera-se – e que dá à idéia de sistema a sua coluna vertebral). (MORIN, 1999, p. 265).

O sistema, no dizer de Christofolletti (1999), considerado como um conjunto organizado de elementos e de interações entre os elementos, apresenta característica difusa. Isto porque os elementos contidos no sistema não são de fácil percepção. Sendo assim, os elementos devem ser delineados com clareza e a extensão do sistema deve englobá-los totalmente.

Capra (2002), *in* “Conexões Ocultas”, por sua vez, arremata que é possível relacionar os fenômenos biológicos, cognitivos e sociais. A abordagem sistêmica do domínio social engloba, em seu bojo, o mundo material. Assim, possibilita que cientistas sociais e cientistas da natureza e todos os outros membros da comunidade terrestre construam comunidades sustentáveis, organizadas de tal maneira que instituições sociais e tecnologias recém criadas não prejudiquem a capacidade da natureza de sustentar a vida.

Na mesma obra, Capra (2002, p. 102-103) informa que:

O elemento central de qualquer análise sistêmica é a noção de organização, ou ‘padrão de organização’. No domínio social, o conceito de organização adquire um significado suplementar. As organizações sociais, tais como as empresas ou instituições políticas, são sistemas sociais cujos padrões de organização são projetados especificamente para distribuir poder. Esses padrões feitos segundo um projeto formal são chamados de estruturas organizativas e são representados visualmente pelos organogramas tradicionais. São em última análise, regras de comportamento que facilitam a tomada de decisões e corporificam a relação de poder. Os sistemas sociais, por sua vez, se sustentam em processos de comunicação, que produzem significados e regras de comportamento, (a cultura de rede) e conhecimentos. As regras de comportamento são denominadas de estruturas sociais. As idéias, valores, crenças e outras formas de conhecimento geradas pelos sistemas sociais constituem estruturas de significado.

Capra (2002) arremata que as recém-criadas tecnologias de informação e comunicação, as redes sociais, encontram-se em toda parte, influenciando interna e externamente nas organizações empresariais. Assim afirma que, para que uma organização (instituição) seja viva, porém, a existência de redes sociais não é bastante; é necessário que sejam redes especiais. Cada comunidade gera pensamentos e um significado, os quais dão origem a novas comunicações. Assim, toda rede produz a si mesma, gerando contexto comum de significados, conhecimentos compartilhados, regras de conduta, um limite e identidade coletiva para os seus membros. Essa concepção sistêmica é imprescindível nas pesquisas que lidam com os recursos hídricos.

Segundo Lanna, Pereira e Hubert (2002), o modelo francês serviu de diretriz na construção do arcabouço legal e institucional do sistema brasileiro de gestão de águas. Vários temas, tais como: comitês de bacias hidrográficas; princípios da descentralização, participação e a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, dentre outros, foram transpostos da estrutura jurídico-institucional francesa para o modelo sistêmico brasileiro.

Conforme Setti (2001), um sistema de gerenciamento de águas envolve uma complexidade de organismos, agências e instalações governamentais e privadas, estabelecidos com o objetivo de executar a Política das Águas por intermédio do modelo de gerenciamento das águas adotado e que tem por instrumento o planejamento do uso, controle e proteção das águas.

Setti (2001) também argumenta com clareza que o *modelo sistêmico de integração participativa* reporta-se ao modelo mais moderno de gerenciamento das águas, objetivo estratégico de qualquer reformulação institucional e legal bem conduzida. Ele se caracteriza pela criação de uma estrutura sistêmica, na forma de matriz institucional de gerenciamento, responsável pela execução de funções gerenciais específicas e pela adoção de três instrumentos: 1. Planejamento estratégico por bacias hidrográficas; 2. Tomada de decisão através de liberações multilaterais e descentralizadas; e 3. Estabelecimento de instrumentos legais e financeiros.

Setti (2001, p. 118) textualmente expõe:

Sob a ótica da administração de organizações, esse modelo poderia ser classificado como sistêmico contingencial. Segundo tal modelo, sendo a organização um sistema aberto, o que nela ocorrer depende ou resulta do que ocorre no ambiente. É, portanto, enfatizado o ambiente em que se insere a organização, e como suas necessidades mutáveis e diversificadas agem sobre a dinâmica da organização, e a rede resultante de relações formadas em decorrências de demandas surgidas e das respostas emitidas. Nada é fixo, tudo é relativo e, por isso, leva à valorização do papel da negociação social do gerenciamento das águas, e prevê a criação de instâncias específicas para realizá-los.

2.1.4 Visão Hermenêutica

Após contextualizar a ontologia paradigmática e delinear o paradigma sistêmico, a pesquisa desviará seu foco para a compreensão do termo hermenêutica. Isto porque o aporte teórico que será utilizado valer-se-á de informações pertencentes a essa seara.

Nader (1998) informa que a palavra hermenêutica provém do grego, *Hermeneúein*, isto é, quase sinônimo de interpretar. Todavia, não se deve confundir os termos hermenêutica e interpretação.

A hermenêutica e a interpretação são termos que guardam íntimas relações, ou seja, enquanto a *hermenêutica* é de cunho teórico que se preocupa com os princípios, critérios, métodos, sistematizações e informações gerais; a *interpretação* visa à parte prática, aplicando os conhecimentos da hermenêutica. Em outras palavras, a hermenêutica é dimensão mais ampla do que a interpretação.

Amparando-se na observação de Falcão (2000), a hermenêutica busca modelos, ocupa-se da estrutura e da operacionalidade da interpretação, com o objetivo de outorgar estabilidade à interpretação. Como ramo do conhecimento, seus fundamentos são dotados de cientificidade.

A *hermenêutica* é uma compreensão que, além de interpretar e compreender os sentidos lingüísticos textuais e jurídicos, desloca o seu foco para explicações científicas, mas considerando os aspectos sociais da realidade humana. Assim, um de seus objetivos é tentar desmistificar que existe uma linearidade no modo de pensar e produzir epistemologia.

O jusfilósofo alemão Häberle (1997) propõe uma tese radical acerca da hermenêutica. Assim, argumenta que o processo de interpretação está potencialmente vinculado a todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os pesquisadores, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado de intérpretes.

Häberle (1997) inclusive enfatiza que uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação deve exigir um conceito mais amplo de hermenêutica. Cidadãos e grupos, pesquisadores, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública representam forças produtivas de interpretação. Eles são intérpretes em sentido amplo. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática.

Esta concepção hermenêutica é integradora, rumo à totalidade, ou seja, ultrapassa o pensamento dicotômico entre a explicação científica (ciências naturais) *versus* compreensão hermenêutica (ciências humanas), pois toda explicação consistente é contextualizada pela compreensão, ou seja, as ciências naturais contêm também uma perspectiva subjetiva em relação à realidade subjetivada.

A *hermenêutica é totalizadora*,¹¹ mas pode ser analiticamente dividida em três dimensões: 1) hermenêutica compreensiva; 2) hermenêutica normativa; e, 3) hermenêutica ecológica.

1) A hermenêutica compreensiva, entendida por Habermas (2003), pode ser claramente vista, em sua Teoria da Ação Comunicativa, na qual propõe um conceito de sociedade que integre os paradigmas sistêmicos e mundo de vida, mediados pela ação comunicativa.

Segundo Habermas (2003, p. 30-31), a objetividade do mundo, só existe por meio da subjetividade que é construída nas mentes dos homens:

O mundo só adquire objetividade pelo fato de *ser reconhecido e considerado* como um mesmo mundo por uma comunidade de sujeitos capazes de linguagem e de ação. O conceito abstrato de mundo é condição necessária para que os sujeitos que atuam comunicativamente possam entender-se entre si sobre o que sucede no mundo ou o que há de produzir no mundo. Com essa *prática comunicativa* se assegura o lugar de contexto comum de suas vidas, do *mundo de vida* que intersubjetivamente compartilham.

Habermas assenta-se em uma interpretação profunda e crítica sobre a Teoria da Ação e seu fundamento racional, e apresenta um conceito de racionalidade mais amplo e compreensivo que o conceito *instrumental de racionalidade* de Max Weber.

A racionalidade de Weber é fragmentada e delimitada pela dimensão do conhecimento instrumental – técnica -, vista apenas pelo aspecto da especialização científica, enquanto que a racionalidade habermasiana ou comunicativa é mais ampla, pois além de incorporar a racionalidade instrumental, aglutina os fenômenos prático-morais, fenômenos estético-expressivos, capazes de apresentar verdades e consistências com possibilidades de se realizar.

Destarte, Weber dirige a ação em busca da eficiência e sucesso, e Habermas migra para a compreensão e o consenso, ou seja, a eficiência e o sucesso só são satisfatórios para a sociedade quando produzidos em entendimentos pelos atores sociais.

¹¹ É uma interpretação compreensiva e normativa, que além de abordar os subsistemas jurídicos, econômicos, políticos, culturais e sociais, também enfoca os sistemas ecológicos.

Em outras palavras, o consenso formulado por Habermas, na vida real, carreado de situação conflitante e contraditória, requer intensos debates no seio das instituições e sociedade, para que em momentos posteriores os antagonismos sejam resolvidos por acordos racionais, pautados na legitimidade, daí estendendo-se rumo à legalidade.

Para Habermas (2003), os acordos não podem ser alcançados por meio do uso da violência ou coação, mas sim através de acordos intersubjetivos da ação comunicativa, validados pela persuasão e o poder de negociação, pautados em argumentos confiáveis.

2) A hermenêutica normativa, aqui aceita como técnica de interpretação, objetiva alcançar o real significado e sentido dos textos jurídicos e documentos oficiais. Pressupõe-se que o ordenamento jurídico é um sistema, e, como tal, deve ser interpretado em sua totalidade.

Montoro (2005) argumenta que em sentido amplo, emprega-se, muitas vezes, o vocábulo “interpretação” para designar não apenas a determinação do significado e alcance de uma norma jurídica existente, mas também a investigação do princípio jurídico em casos não previstos nas normas vigentes. A essa atividade dá-se o nome de integração da ordem jurídica ou preenchimento das lacunas da lei. Ainda afirma que a interpretação é sempre necessária, sejam obscuras ou claras as palavras da lei ou de qualquer outra norma. É sempre preciso determinar seu sentido e alcance.

Por outro lado, como adverte Coviello (apud MONTORO, 2005), a clareza de um texto é algo muito relativo e subjetivo, pois o que parece claro a alguém pode ser obscuro para outrem; ou ainda uma palavra pode ser clara segundo a linguagem comum e ter, entretanto, um significado próprio e técnico, diferente do seu sentido vulgar. Daí a necessidade de interpretação de todas as normas jurídicas.

Reale (2006) descreve a hermenêutica normativa (jurídica) em componentes, quais sejam: a) *interpretação literal* (ou *gramatical*), que serve para o intérprete inicialmente analisar o dispositivo legal, captando o valor da expressão. Muitas vezes é necessário indagar do exato sentido de um vocábulo ou do valor das proposições do ponto de vista sintático. A lei é uma realidade morfológica e sintática que deve ser, por conseguinte, estudada do ponto de vista gramatical; b) após essa perquirição filológica, Reale (2006) afirma que o foco deve ser direcionado para um trabalho de interpretação *lógico-sistemático*, pois, nenhum dispositivo está separado dos demais. Cada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática. É preciso, pois, interpretar as leis segundo valores lingüísticos, mas sempre as situando no conjunto do sistema; c) a *interpretação histórico-evolutiva*, é uma norma legal que, uma vez emanada ou criada, passa a ter vida própria, recebendo e mutuando influências do meio ambiente, o que importa na transformação

do seu significado; d) existem também, a *interpretação teleológica* (ou *finalística*), que, pautada nos ensinamentos de Rudolfg Von Hering, sobretudo em sua obra “*O Fim do Direito*”, enfatiza que o fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor.

Essas quatro dimensões, a interpretação literal (ou gramatical), a interpretação lógico-sistemática, a interpretação histórico-evolutiva e a interpretação teleológica (ou finalística) são facetas da interpretação normativa e atual em conjunto no processo hermenêutico.

Segundo Barroso (1999) a *hermenêutica* normativa (jurídica) é um domínio teórico cujo objeto é a formulação, o estudo e a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito. A *interpretação* é atividade prática de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, tendo por finalidade fazê-la incidir em um caso concreto. A *aplicação* de uma norma jurídica é o momento final do processo interpretativo, sua concretização, pela efetiva incidência do preceito sobre a realidade do fato. Esses três conceitos são marcos do itinerário intelectual que leva à realização do direito.

Essa hermenêutica normativa é parte da hermenêutica totalizadora. A realidade normativa se encontra conectada com outras dimensões, tais quais, o social, o ambiental e o econômico. A hermenêutica normativa, desconectada da hermenêutica compreensiva, soluciona problemas, mas nem sempre atua com justiça.

3) A hermenêutica ecológica é aqui enfocada por meio de múltiplas relações que existem entre as diversas partes de um fenômeno, assim, contribui significativamente com a formação da hermenêutica totalizadora. Observe-se o comentário do jurista, no que se refere, ao conceito em discussão.

Falcão (2000), *in* “Hermenêutica”, expõe a tese, em que a interpretação integradora proporcionará a plenitude axiológica do ordenamento jurídico, conduzindo os interesses individuais em jogo a uma situação de justiça que mantenha justeza do sistema – isto é, que mantenha o sistema ajustado – e oponha à liberdade das partes envolvidas somente os limites indispensáveis a que essas mesmas partes envolvidas se realizem na coordenação respeitadora da dignidade de cada uma delas. Em conseqüência, na medida em que a plenitude lógica do ordenamento jurídico enseja que exista uma solução para cada caso, a plenitude axiológica leva a que haja justiça nessa solução. Não basta solucionar. É preciso solucionar com justiça. E isto não será possível apenas com a plenitude lógica, pois só a plenitude axiológica o viabiliza. Interpretação integradora é a que leva em conta os dois aspectos: plenitude lógica e

plenitude axiológica. Desperta o intérprete para os envoltimentos funcionais da parte – inclusive ele, como parte que também é – dentro do sistema.

Falcão (2000) reforça seus argumentos descrevendo que, ao tratarmos de interpretação integradora, não estamos cuidando apenas do subsistema jurídico. Tratamos, de igual modo, no que é cabível, de considerações sistêmicas, deveras amplas. Assim, a interpretação integradora possibilita contextualizar que, desequilibrando o sistema natural, desequilibra-se, a impossibilidade, a própria sobrevivência do homem, de sorte que a destruição das condições normais do meio ou ambiente natural também é fato jurídico, uma vez que tem referência ao Direito. A interpretação integradora só é totalitária no sentido de que se esforça por abranger o todo nas relações em que o ser humano, tanto o intérprete quanto o destinatário, vive. É sistêmica, seja referentemente à natureza, seja, sobretudo no que concerne à sociedade, lembrando-se sempre de que, em suma, as duas não se devem opor entre si. Por isso, que também é ecológica.

Diante das considerações apresentadas, apreende-se que a hermenêutica totalizadora é compreensiva, normativa e ecológica.

Porém, segundo Bozzi, Aubri e Rau (apud MAXIMILIANO, 2006), a hermenêutica atualmente preocupa-se com o *resultado* provável de cada interpretação. Toma-se o *resultado* em alto apreço, orienta-se por ele, varia-o tendo em mira, quando o texto admite mais de um modo de o entender e aplicar. Quando possível, evita uma conseqüência incompatível com o bem geral. Prefere-se o sentido do *resultado* mais razoável, que melhor corresponda às necessidades da prática, e seja mais humano, benigno, suave.

2.1.5 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 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.

Assim, os recursos hídricos tornam-se dimensões estratégicas que devem ser explicados em suas imbricações com a “rica” expressão desenvolvimento, ou seja, compreender a lógica desenvolvimentista é necessário na busca de explicações da gestão hídrica.

2.2 DESENVOLVIMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

2.2.1 Considerações Iniciais

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro *agro-exportador* perde força na década de 30, do século XX, e outro modelo lhe sucede. Essa “nova” formatação desenvolvimentista ficou sendo conhecida como *substituição de importações*.

A lógica proposta por essa concepção desenvolvimentista deitou raízes nos fundamentos industriais, que exigiam que se invertesse as relações comercial-econômicas, ou seja, passar a produzir progressivamente no país o que antes era importado do exterior.

Contudo, esse modelo de substituições de importações também entra em colapso no Brasil, e o começo da crise do Estado se estabelece na década de 70, aprofundando-se em meados dos anos 80, por meio de crises fiscais. No final dessa década e início dos anos 90, o país reorienta sua política econômica na busca de possíveis soluções para os problemas

existentes. A tese *neoliberal* prevalece e a proposta da reforma do Estado começa a ser engendrada.

Esse modelo neoliberal, visto como um programa político-ideológico-econômico, segundo os arautos da ciência política-econômica, tem por missão precípua superar a crise do capitalismo no contexto da globalização atual.

É imperioso dizer que as diretrizes neoliberais não foram inicialmente traçadas no ambiente brasileiro, mas sim em espaços geográficos alienígenas, em outras palavras, suas diretrizes foram formuladas em nações ricas, tais quais a Inglaterra e os Estados Unidos da América.

Em face das argumentações levantadas, torna-se evidente contextualizar o neoliberalismo em suas *raízes* e, posteriormente, abordar seu comportamento no Brasil.

Finalizando as considerações iniciais, é possível que existam relações recônditas entre o modelo neoliberal brasileiro, a reforma do Estado e a lógica do desenvolvimento de recursos hídricos nacional. Além disso, a política paraibana de águas talvez não fuja à lógica imposta, todavia é imprescindível investigar seu possível grau de comprometimento e quais informações estão subjacentes a esse caminhar.

2.2.2 Fundamentos do Neoliberalismo

Qual a gênese do modelo neoliberal? Sua origem é a doutrina liberal? Responder as indagações propostas requer conhecer o paradigma liberal e as teorias formuladas pelo pensador Friedrich A. Hayek.

O neoliberalismo, para alguns, é a reação do capitalismo às posturas do Estado intervencionista e de *bem-estar*,¹² que se apresenta no cenário mundial com pressupostos teóricos e ações concretamente implementadas. (ONU – RELATÓRIO AVALIAÇÃO ECOSISTÊMICA DO MILÊNIO, 2005).

Hayek (1990) publicou a célebre obra, “O Caminho da Servidão”, na qual escreve no prefácio, de forma incisiva, que o socialismo significa, inequivocamente, a estatização dos meios de produção e o planejamento econômico central. Assim, critica o socialismo,

¹² Depende do contexto e da situação, compreendendo o material básico para uma boa vida, liberdade e escolha, saúde, boas relações sociais e segurança.

principalmente, sua componente, a planificação centralizada da economia; por outro lado, defende veementemente a doutrina liberal e seu princípio da livre concorrência.

Adverte Hayek (1990) que a concorrência utilizada com eficácia contribui para a organização sócio-econômica e o caminhar da concorrência exige uma organização coerente de algumas instituições, tais como o mercado, a moeda e os meios de informação. Afirma, inclusive, que não basta que a lei reconheça o princípio da propriedade privada e da liberdade de contrato; é imprescindível uma delimitação consistente do direito de propriedade aplicado a assuntos diversos.

Deduz-se, então, que a planificação econômica centralizada dos socialistas colide de frente com as aspirações da livre concorrência e esta clama pela ajuda do direito positivo para evitar um caos na harmonia econômica.

Ainda lapidando suas argumentações, Hayek (1990), no fim do capítulo que trata do individualismo e coletivismo, assevera que a planificação e a concorrência só podem ser combinadas quando se planeja focando a concorrência, porém, jamais contra ela.

Em outra obra, “Os Fundamentos da Liberdade”, Hayek (1983) elabora com refinamento uma abordagem sobre as instituições criadas para defender uma liberdade individual, mostrando, sob sua ótica, distorções entre o sistema socialista e o sistema de livre iniciativa. Aprofunda-se nas bases formuladoras do termo liberdade e no primeiro capítulo introduz a seguinte informação: “o estado no qual o homem não está sujeito à coerção pela vontade arbitrária de outrem é freqüentemente chamada de liberdade ‘individual’ ou ‘pessoal’” [...]. (HAYEK, 1983, p. 4).

Contudo, a liberdade compreendida por Hayek (1983) é relacionada estrategicamente com o direito, pois o que realmente lhe interessa é legalizar a liberdade do mercado, tanto é verdade que o autor ampara-se na expressão *estado de direito*, diferenciando-se do pensamento dos seus opositores, que advogam a tese do *Estado democrático de direito*, ou seja, o Estado de direito garante apenas a liberdade formal; enquanto que o Estado democrático de direito potencializa a garantia dos direitos sociais.

Para Hayek (1983), o Direito deve garantir plenamente a livre concorrência e desamarrar o mercado das peias estatais. Assim, formas de planejamentos e obstáculos ao livre “jogo” das forças de mercados devem ser rechaçados pelo Estado liberal.

É interessante observar que o pensador austríaco abre um capítulo intitulado, “A Agricultura e os Recursos Naturais”, e de antemão informa:

Os progressos tecnológicos aumentaram de tal maneira o rendimento do esforço humano na produção de alimentos que, em comparação com épocas passadas, é cada vez menor o número de pessoas necessário para satisfazer às exigências de uma população maior. (HAYEK, 1983, p. 428).

Em outro trecho, debruça-se mais claramente sobre os recursos naturais quando afirma que:

No ocidente, a maioria das pessoas sensatas percebe que o problema da política agrícola consiste, atualmente, em ajudar os governos a desvencilhar-se de um sistema de controles no qual eles se enredaram e em restaurar o funcionamento do mercado. Porém, no que diz respeito à exploração de *recursos naturais*, ainda prevalece o entendimento de que a situação peculiar da área exige que os governos assumam amplos controles. (HAYEK, 1983, p. 438). [Grifo nosso].

Hayek (1983) utiliza transparentemente sua tese liberal, quando defende a não intervenção do Estado em questões de política agrícola e, por extensão, no que se refere aos recursos naturais.

Aliás, *in* “Os Fundamentos da Liberdade”, Hayek (1983) assevera que o “movimento pela preservação ambiental”, em grande parte, originou o surgimento de correntes favoráveis ao planejamento econômico e muito contribuiu para a ideologia nativa dos reformadores econômicos radicais. Diminutos argumentos foram utilizados de forma tão extensa e eficiente, para persuadir a opinião pública do esbanjamento provocado pela concorrência e da conveniência de uma orientação central das atividades econômicas mais importantes, como o suposto desperdício de recursos naturais pela empresa privada.

Essa lógica, traçada por Friedrich August Von Hayek, é de amplitude considerável e seu raio de atuação chegou a incidir nos recursos naturais e, por que não dizer, nos modelos de desenvolvimento, em escala planetária.

Outra característica presente em sua teoria é a total rejeição a quaisquer tipos de planejamentos, chegando inclusive a afirmar que os movimentos ecológicos, *indiretamente*, são em grande parte responsáveis pela intervenção do Estado na economia, como demonstra a citação anterior. Por conseguinte, acatar ou rejeitar suas formulações teóricas, inexoravelmente, perpassa por dimensões político-econômicas, sócio-ambientais e visões paradigmáticas.

Os princípios inclusos na teoria, quais sejam: desentranhar a livre iniciativa da burocracia estatal e criar condições efetivas para o reflorescer das forças de mercado são diretrizes fundamentais para o surgimento do *neoliberalismo*.

Não obstante essas argumentações, o pensador austríaco não se contém e aprofunda suas concepções liberais, ao publicar a trilogia “Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política”.

A importância capital dessa trilogia advém da necessidade imperiosa de Hayek (1985) tentar relacionar o conceito de *liberdade* com o significado do *direito*. Mas, o que realmente deve ser percebido nesta relação é o não alargamento ontológico do direito. Em outras palavras, o direito hayekiano é pautado unicamente na legalidade estritamente formal e nos restritos parâmetros da liberdade da iniciativa privada. Assim, o Direito para Hayek é apenas um serviço da liberdade e esta traz como pressuposto: a livre concorrência e o desvencilho do Estado de quaisquer atividades econômicas, ainda que as mesmas reflitam na esfera social.

Daí ser necessário investigar se esses pressupostos hayekiano encontram-se subjacentes ao neoliberalismo brasileiro.

2.2.3 Modelo de Desenvolvimento Neoliberal Brasileiro

É de bom termo iniciar esse item revisando que o neoliberalismo na América Latina inicia-se no Chile e, posteriormente, propaga-se por quase todos os países dessa região. Então, nunca é demais lembrar que a tônica do neoliberalismo latino é o esgotamento do Estado intervencionista ou de bem-estar social e o fim do modelo de substituições de importações.

Especificamente, no Brasil, o neoliberalismo já dava os primeiros passos no Governo de João Figueiredo, quando privatizou algumas empresas estatais, tais como a América Fabril, a Companhia Química do Recôncavo, dentre outras, mas ganha efetivamente vulto a partir do Governo Collor, em início da década de 90.

A proposta de reduzir o tamanho do Estado – grafado pela expressão *Estado mínimo* – foi sendo desenvolvida nos moldes do liberalismo formulado por Hayek e, paralelamente, ocorreu realmente uma bruta diminuição da hiperinflação do país. A lógica neoliberal apregoava que o Estado não dispunha de condições para intervir na economia, assim deveria privatizar todo o seu parque industrial e, como consequência dessas mudanças, despontaria um desenvolvimento esplendoroso no seio da sociedade brasileira. Ainda, segundo os seus mentores intelectuais, a máquina estatal enxuta, responderia plenamente aos anseios clamados da sociedade, como saúde, educação, habitação e infra-estrutura básica.

Essa lógica ganhou fôlego não apenas na mídia, mas também nos setores acadêmicos e políticos. Assim, baseado no princípio da federação inscrito na Constituição Federal de 1988, a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal modificaram suas formas de gerir e começaram a adotar modelos de Gestão pautados nos princípios neoliberais.

Por sua vez, o governo acelera a privatização brasileira, através da Lei nº. 8.031 de 12 de abril de 1990, quando introduz o Programa Nacional de Desestatização, detalhado por meio dos Decretos nº. 99.463/90 e 724/93, ambos regulamentadores desta Lei. Todavia, em 1997 o governo de Fernando Henrique Cardoso sanciona a Lei nº. 9.491, de 09 de setembro de 1997, publicada em 11 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

O relacionamento entre o direito e a economia modifica-se com o advento desta lei, pois os princípios neoliberais da esfera privada prevalecem em detrimento dos princípios diretores da época de bem-estar, muito embora os grupos nacionalistas tenham criticado – em forma e fundo – as idéias e ações praticadas pelos defensores do Estado mínimo.

Mas, quais são os *objetivos* inseridos no Programa de Desestatização Nacional? Segundo art. 1º da lei em apreço, os objetivos fundamentais são:

- I – Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II – Contribuir para a reestruturação econômica do público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública e líquida;
- III – Permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV – Contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- V – Permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI – Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o programa.

Essas justificativas governamentais aparecem como informações racionais, segundo a lógica governante, para continuarem com o caminhar das privatizações do país.

No art. 2º da referida lei, foi redigido que poderão ser objetos de desestatização as empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; serviços públicos objeto

de concessão, permissão ou autorização; e instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº. 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

É necessário, então, definir legalmente o termo *desestatização*,¹³ que é explicitado como uma alienação pela União de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras empresas controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; além da transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade. A privatização aplica-se também às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de qualquer empresa, conforme §§ 1º e 2º do mesmo art. 2º.

A lógica neoliberal não encontrou resistência (interna nem externa) consistente para implementar seu desiderato privatista no Brasil. Despontou, assim, um novo entrelaçar entre o direito e a economia, pois foi modificado o direito, por via de emendas constitucionais e leis federais, além de se reorientar a economia, deixando-a mais distante do Estado.

Esse modelo modificou profundamente as relações econômicas, sociais, políticas e ambientais do Brasil. Influenciou, inclusive, a implementação de inúmeros programas, planos e projetos, tanto em nível nacional, estadual e municipal, quanto em escalas regionais e locais.

Neste contexto, questiona-se se a Política Nacional de Recursos Hídricos vem sofrendo essas influências neoliberais? Em caso afirmativo, qual o grau de comprometimento existente? É também possível, contextualizar o papel do Estado da Paraíba nessa macro-relação? Em concordância, deslindar essas imbricações entre o Estado Paraibano, a União e a lógica neoliberal?

Assim, traçar um panorama contextual da Reforma do Estado Brasileiro é um roteiro interessante na busca de explicações da gestão hídrica.

2.2.4 Reforma do Estado Brasileiro

Segundo Pereira (2002), a tese fundamental desse novo modelo de gerenciar o Estado permite aos administradores públicos intervirem em cenários ambientais com maior

¹³ Termo que significa, alienar ou transferir bens ou serviços da União para iniciativa privada. É também, amplamente denominado de *privatização*.

eficiência. Essa reforma amparou-se em princípio no documento básico, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, formulado em 1995, contendo diretrizes para a implantação da nova forma de gerir o Estado.

Ainda conforme Pereira (2002), a reforma estatal vem sendo sustentada em três pilares fundamentais: *legal*, pautada na produção de textos normativos diferenciados e novas organizações que possibilitem a implementação da gestão. Eis o momento de informar das mudanças ocorridas no cenário pátrio por meio das Emendas Constitucionais na seara administrativa em 1995, nos quais o governo propôs um cipoal de modificações normativas na regulamentação do serviço público; *institucional*, centrado na implementação de novas instituições públicas, mas não-estatais, tais como as agências reguladoras; e *cultural*, que objetiva colocar em prática novas idéias e alterações de valores tradicionais, além de profunda análise na concepção do modelo de gestão.

Pereira (2002) também afirma que toda reforma é institucional, provocando mudanças substantivas na estrutura legal e organizacional. Salienta também que o problema central da reforma não é escolher entre estratégias de gestão, mas criar instituições que viabilizem a adoção dessas estratégias. No setor privado, o problema das empresas, que por definição dispõem de autonomia de gestão, é escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados; já no setor público, a Reforma Gerencial visa, antes disto, criar condições de autonomia para que o gerenciamento possa ocorrer. Essas condições institucionais terão de ser necessariamente diferentes das existentes no setor privado, uma vez que o Estado não opera por meio de trocas, mas de transferências, o mecanismo de controle não é o mercado, mas a política e a administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público. Informa, inclusive, que a Reforma Gerencial parte do pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços públicos por ele apoiados, recusando, assim, o pressuposto neoliberal da ineficiência intrínseca e generalizada do Estado.

A reforma estatal ou administrativa, segundo os propositores, tenta resolver uma crise instalada no modelo burocrático de gestão dos recursos públicos e sanar a ineficiência das demandas sociais, além de aumentar o desempenho do desenvolvimento econômico e debelar a crise fiscal do Estado.

Os procedimentos de ajuste fiscal, na busca de frear os gastos públicos, desembocaram em programas de desestatização, privatizações de funções públicas, conforme

já explícitos anteriormente, e na adoção de mecanismos de mercado. Essas modificações objetivavam ampliar o nível de eficiência do Estado.

Rezende (2004) afirma que a tentativa de elevar o nível da administração pública combinando ajuste fiscal e mudança institucional se tornou paradigma. E arremata que a sua principal consequência foi a adoção do modelo de autoridade, atualizado nas *agências descentralizadas*, cuja função seria prover os serviços públicos.

O país, ao elaborar o Plano Diretor da Reforma do Estado, tenta resolver de vez os gargalos da administração pública. Todavia, no dizer de Caiden (1999 apud REZENDE, 2004), o problema das reformas administrativas brasileira é um problema de *falha seqüencial*. O autor esclarece que os governos têm prometido muito, mas, constantemente, eles falham em melhorar suas performances, por não corresponder na prática aos projetos formulados teoricamente. As políticas de reforma são, na maioria dos casos, irrealis. As reformas precisam de apoio político e compreensão das massas. Os reformistas precisam saber que as reformas levam tempo e aceitar o que eles realmente conseguem atingir, mesmo se estes resultados estão abaixo de seus anseios.

Na literatura mundial existe um diversificado leque de explicações sobre a *tese de falha seqüencial* nas reformas administrativas, variando em sua gênese e nos procedimentos de interpretação.

Rezende (2004, p. 42), pautado em cientistas políticos internacionais, mostra-nos um quadro bastante diferenciado. Assim, é oportuno sua reprodução, em síntese: Caiden (1999, apud REZENDE, 2004) informa que as reformas ocorrem em ambientes altamente institucionalizados, que tornam as mudanças muito lentas e com reduzida efetividade; Kaufman (1995 apud REZENDE, 2004) assevera que as reformas enfrentam resistências por três razões: a) os benefícios gerados pelo *status quo*; b) oposição articulada; c) reduzida habilidade de mudança; Coe (1997 apud REZENDE, 2004) diz que, quando as reformas são implementadas, outras forças operando no sentido de manter o *status quo* as inibem; Baier et al. (1989 apud REZENDE, 2004) afirmam que as políticas de reforma não são suficientemente capazes de manter a atenção dos atores estratégicos por muito tempo, além de desencadear processos reativos, devido ao seu grande teor de incertezas e de complexidade e dos resultados imprevistos; Peters e Savoie (1996 apud REZENDE, 2004) afirmam que as reformas demandam mais coordenação e controle.

A reforma do Estado brasileiro falhou? Responder esta indagação requer investigação aprofundada. Contudo, de antemão, pode-se afirmar que o Ministério da

Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) foi extinto. Esta é uma resposta preliminar, mas com grande teor de veracidade.

Conforme pesquisa realizada por Rezende (2004), as políticas tendem a ser descontinuadas, terminadas ou abandonadas. O MARE foi um caso típico de descontinuidade.

O objetivo de formular a indagação foi apenas para constatar que realmente, na reforma estatal brasileira ocorreu falha seqüencial, pois não é objetivo primordial desse trabalho epistemológico compreender qual o tipo de explicação mais plausível.

Diante do exposto sobre as reformas administrativas brasileira, constata-se que a sociedade brasileira na atualidade não vive mais no Estado do Bem-Estar, todavia, também já não se aceita viver sob o julgo do mercado, pois este é um ótimo mecanismo de alocação de recursos, mas um mal distribuidor de renda.

Ademais, necessita-se que o Estado intervenha nas situações de existências de bens públicos, de externalidades, de monopólios naturais, entre outros. Isto porque o mercado não atua nesses casos de forma eficiente e nem responde exclusivamente em busca do desenvolvimento que não degrade o meio ambiente, melhore a qualidade de vida das pessoas e de todos os seres vivos, sendo imprescindível que o Estado empreenda esforços nesse sentido para suprir tais deficiências.

Assim, rumo ao processo de mudança do Estado brasileiro, não mais se deve acatar a tese neoliberal do Estado mínimo, mas sim, do *Estado Necessário*¹⁴, com o propósito de corrigir as falhas do mercado. Por sua vez, a reforma estatal carece de mais *governança* – capacidade financeira e administrativa para operacionalizar políticas públicas consistentes, que realmente contribuam com as melhorias das instituições e qualidade de vida das pessoas.

2.2.5 Em Busca de um Modelo de Desenvolvimento Brasileiro e Paraibano

Pautado em critérios metodológicos próprios e argumentações propostas pelo cientista Celso Furtado¹⁵, que produzira teorizações pluridimensionais com vieses não apenas econômicos, permitir-se-á uma compreensão da complexidade dos modelos mais recentes de desenvolvimento brasileiro.

¹⁴ Estado Necessário – é um Estado que se reforma, modificando ou criando novas instituições, mas sem desprezar a qualidade de vida, os recursos naturais e os ecossistemas.

¹⁵ Paraibano, Ex-Diretor da CEPAL, Ex-Ministro do Planejamento e da Cultura – formulador de *teorias do desenvolvimento* amplamente introduzidas no cenário da América Latina, inclusive no Brasil.

É necessário saber que jamais se compreenderão as políticas nacional e paraibana de recursos hídricos sem uma embasada contextualização do desenvolvimento brasileiro. Entretanto, para mostrar a insuficiência de determinados modelos de desenvolvimento econômico, faz mister esclarecer as propostas de autor Furtado (1998), que, após apresentar inconsistências dos modelos de percepção implementados no país, propõe a adução de novas maneiras de desenvolver territórios sustentáveis (sócio-econômicos, políticos, culturais e ambientais), amparados em um direito mais ético e justo.

De antemão, é importante lembrar que Furtado (1998) não apresenta uma teoria do desenvolvimento eminentemente econômica, visto que o método histórico-estrutural adotado abre espaço para abordagens sociológicas, políticas e culturais. Esse paraibano de ilustre sapiência, ao invés de trilhar por tradicionais caminhos econômicos, desvia-se do classicismo e percorre outras veredas para entender a realidade brasileira. Sua teoria não é essencialmente econômica, nem totalmente submissa à lógica neoclássica, ou seja, segue seu próprio percurso, guardando apenas fidelidade à realidade dos fatos, que possuem matizes diferenciadas.

Pereira (2002), adversário declarado, mas também admirador confesso, lavra que, Celso Furtado foi o primeiro a afirmar que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento fazem parte do mesmo processo de expansão da economia capitalista internacional.

O que se deve resgatar das obras de Furtado (1998) não é simplesmente os conceitos acerca da teoria do desenvolvimento, mas a visão alargadora e o estilo interdisciplinar que sua teoria contém.

Segundo Mallorquin (2005), em sua Tese de Doutorado¹⁶, o período áureo do paraibano é a fase madura, quando se aprofunda nas outras dimensões, quais sejam, a sociológica e a histórica.

Ainda, conforme Mallorquin, (2005) o economista, ao aproximar-se das categorias sociológica e histórica, inicia uma nova modalidade conceitual e tem de superar problemas para teorizar o subdesenvolvimento. Desta forma, Furtado caminha em direção de novos conceitos e questiona o discurso convencional para os países coloniais, subdesenvolvidos ou periféricos, em face do grau de abstração de suas categorias, no que se refere às categorias da realidade analisada.

¹⁶ Posteriormente transformada no livro, intitulado, Celso Furtado: um retrato intelectual.

2.2.6 Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: Um Olhar Furtadiano

As abordagens furtadiana permitem que a Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba possa ser mais bem contextualizada para posteriormente, ser compreendida, além de seus documentos, planos e projetos poderem ser interpretados de forma mais consistente.

Talvez a citação de Sachs (2001, p. 45) ajude a fortalecer o parágrafo anterior. Veja-se trecho argumentativo, *ipsis litteris*:

Na medida em que o desenvolvimento é um processo – *um desenvolver* –, só pode ser apreendido e compreendido na sua dimensão histórica, na transição do passado, já ocorrido, para um futuro, em parte predeterminado pelo passado, em parte aberto à invenção e à construção pelos seus atores através da ação política. Celso Furtado nunca deixou de ser um economista *político*, consciente do caráter pluridimensional da idéia do desenvolvimento, na qual se conjugam fatores culturais, sociais, econômicos e políticos imersos em contextos geoecológicos e históricos.

A lógica do desenvolvimento e subdesenvolvimento, traçada por Furtado (1961, p. 180), ainda pode ser utilizada em contextos atuais, pois, em sua obra está grafado:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade [...] O subdesenvolvimento não constitui etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas.

Destarte, Furtado (1961) expõe fissuras dos modelos de desenvolvimento econômico de vários países periféricos e suas argutas argumentações encaixam-se harmoniosamente no problema do desenvolvimento econômico brasileiro, ou seja, o desenvolvimento até então era visto apenas por meio do crescimento econômico.

Por sua vez, segundo Cavalcanti (2001, p. 69) define que “desenvolver, aparece como crescimento acompanhado de mudanças estruturais, que são alterações ‘nas relações e proporções internas do sistema econômico’”.

Furtado (1967, p. 91), *in* “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, tece inclusive crítica à teoria neoclássica, quando tenta transformar todo o sistema econômico na idéia de equilíbrio, visto que essa concepção não se consubstancia na realidade social. Em outras palavras, assevera que a idéia de equilíbrio foi tomada de empréstimo à mecânica racional, na qual a toda ação corresponde uma reação igual em sentido contrário. [...], quer

dizer, oferta e procura são dois fenômenos autônomos, derivados da divisão social do trabalho, o que não impede que se influenciem mutuamente.

É ainda interessante observar que Furtado não concorda com a tese mimética do crescimento econômico, qual seja: para se desenvolver é necessário apenas acumular capital e relacioná-lo diretamente com o avanço técnico.

Atente-se também para determinados trechos citados de outra obra de Furtado (1998, p. 48):

A teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial. O primeiro passo consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples *modernização* mimética ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social. O avanço na acumulação nem sempre produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição de renda e a destinação do novo excedente. [...] O desenvolvimento tecnológico é *dependente* quando não se limita à introdução de novas técnicas, mas impõe a adoção de padrões de consumo sob a forma de novos produtos finais que correspondem a um grau de acumulação e de sofisticação técnica que só existem na sociedade em questão na forma de enclaves.

A dimensão cultural é assim, para Furtado, uma mediadora na compreensão dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento capitalista. Dito de outra forma, a *dependência cultural* agrava o quadro de subdesenvolvimento, pois ela desponta sem a recíproca de uma acumulação de capital e progresso técnico nos métodos produtivos.

Furtado textualmente afirma, *in verbis*:

Toda economia subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência. [...] A transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível, no quadro de dependência. [...] O fenômeno da dependência se manifesta inicialmente sob a forma de imposição externa de padrões de consumo que somente podem ser mantidos mediante a geração de um excedente criado no comércio exterior. (FURTADO, 1998, p. 87).

Segundo Furtado (1998), desenvolvimento e subdesenvolvimento são expressões de estruturas sociais, ambas formadoras de processos com lógicas peculiares e situações históricas distintas, mas complementares no quadro do capitalismo global.

Mais especificamente no que se refere à região nordestina, Furtado (1964), *In* “Dialética do Desenvolvimento”, comentara que os exploradores das secas prejudicaram o Nordeste duplamente: por um lado, criando uma imagem falsa dos problemas da região, cujas reais possibilidades de desenvolvimento passaram a ser subestimada, falando-se na

inevitabilidade de seu progressivo abandono; por outro, tratando a região nordeste com desleixo. Superar essa distorção e apreender a realidade complexa da região é o ponto de partida para compreender o problema do Nordeste.

É imperioso atentar que Furtado (1998, p. 71), em sua fase mais madura de produção de conhecimento, reforça a tese de que os modelos de desenvolvimento industrial, por meio de seus processos produtivos, dissipam energia, destroem os *recursos naturais*, aumentam a entropia do universo. Daí conclui, que a teoria ecológica, através de sua percepção crítica, expõe o esgarçamento dos custos não contabilizados dos processos produtivos. Outra observação aludida diz respeito à dimensão cultural que deve ser focada, ao mesmo tempo, como um processo acumulativo e como um sistema que apresenta uma totalidade, em face das conseqüências sinérgicas.

2.2.7 Em Busca do Desenvolvimento Sustentável

Os recursos hídricos apresentam imbricações com os modelos de desenvolvimento implementados ao longo dos anos pela União e pelos Estados-Membros brasileiro. Todavia, os entes federados ainda não conseguiram dotar os espaços geográficos pátrios de uma sustentabilidade econômica, social e ambiental de longo prazo.

O desenvolvimento sustentável, proposto nos documentos internacionais e nacionais deve ser respeitado e utilizado pelos gestores na formulação de políticas públicas hídricas paraibana com o propósito de contribuir para que se alcance uma gestão de águas democrática. Atente-se, então, para algumas abordagens internacionais sobre o desenvolvimento sustentável que devem ajudar na proposta de uma gestão hídrica sustentável.

A Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) apresentou um documento chamado *Our Common Future*, também denominado de Relatório Brundtland (1987), que define o desenvolvimento sustentável como aquele que provê as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de prover suas próprias necessidades.

O World Wildlife Fund (Fundo Mundial para a Vida Selvagem) apresenta uma abordagem do desenvolvimento sustentável visando à melhoria da qualidade de vida com respeito ao limite da capacidade dos ecossistemas. (IUCN et al., 1991).

De acordo com Agenda 21 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), o desenvolvimento sustentável busca conciliar o princípio da preservação ambiental e do desenvolvimento econômico.

Conforme o International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI (Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais) (1994), o desenvolvimento sustentável proporciona serviços básicos de ordem ambiental, social e econômica a todos os residentes da comunidade, sem ameaçar a viabilidade dos sistemas naturais, construídos e sociais dos quais estes serviços dependem.

Segundo o UK Department of Environmental, Transport and Regions (Departamento do Meio Ambiente, de Transporte e das Regiões do Reino Unido) (1999), o desenvolvimento sustentável deve reconhecer as necessidades de todos, a proteção efetiva do meio ambiente, o uso prudente dos recursos naturais, a manutenção de um crescimento econômico e do emprego estável.

Outro documento, o National Strategies for Sustainable Development (Estratégias Nacionais para o Desenvolvimento Sustentável) (2003), descreve que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento econômico e social que provê as necessidades da geração atual sem solapar a capacidade das futuras gerações de prover suas próprias necessidades.

Já a Novartis Foundation for Sustainable Development (Fundação Novartis para o Desenvolvimento Sustentável) (2003) mostra que o desenvolvimento sustentável envolve a criação de programas nos países em desenvolvimento que contribuam diretamente para a melhoria da qualidade de vida da população mais carente.

Apesar da variedade conceitual, o foco principal do desenvolvimento sustentável são as variáveis social, econômica e ambiental. Aliás, outra variável potencialmente cabível é a variável política. Extrai-se ainda das exposições que a qualidade de vida e o uso moderado dos recursos naturais são também dimensões que não devem ser desconsideradas na formulação de políticas públicas e condução de gestão hídrica.

Por sua vez, o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo (2005) adverte que os planos de gestão integrada dos recursos hídricos e aproveitamento eficiente da água devem estar concluídos em 2005.

Na mesma direção desse esforço internacional, o ordenamento jurídico brasileiro, respeitando as exigências da Lei Federal 9.433/97, ao explicitar no Capítulo IV, inciso I, que os planos de recursos hídricos são instrumentos da referida lei, elaborou o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, focado nesse desenvolvimento.

Frise-se, pois, que o PNRH (2006, p. 13) tem por objetivo geral:

Estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do *desenvolvimento sustentável* e da inclusão social. [Grifo nosso].

A Lei Estadual 6.308/96 também acolhe conceito do desenvolvimento sustentável quando no Capítulo I, Seção II, expõe que o aproveitamento dos recursos hídricos deverá ser feito racionalmente e de forma a garantir o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos/1ª versão – PERH –, inclusive, descreve na apresentação que o mesmo está sendo gerido pelo Subprograma de *Desenvolvimento Sustentável* de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro – PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO.

Diante das considerações expostas, verifica-se que o desenvolvimento sustentável é acolhido nos documentos hídricos, nacional e paraibano.

2.2.7.1 Irrigação Racional Sustentável

Sem embargo do exposto, a *Irrigação Racional Sustentável* poderá se tornar um instrumento contributivo ao processo de gestão hídrica da Paraíba.

Setti (2001) entende que a irrigação de culturas agrícolas é uma técnica utilizada de forma a complementar a necessidade de água, naturalmente promovida pela precipitação, proporcionando teor de umidade ao solo suficiente para o crescimento das plantas. É o uso da água de maior consumo, demandando cuidado e técnicas especiais para o aproveitamento racional com o mínimo de desperdício. Quando utilizada de maneira incorreta, além dos problemas quantitativos, a irrigação pode afetar drasticamente tanto a qualidade dos solos quanto a dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

Este argumento mostra, então, a real importância de se introduzir a técnica da irrigação sem desperdício hídrico e sem causar grande impacto negativo ao meio ambiente.

Conforme atesta Carvalho (1976 apud TELLES, 2002), a irrigação brasileira contém aspectos diferenciados no Nordeste e no Sul. Muito embora tenha surgido nestas duas regiões

quase ao mesmo tempo, no Nordeste a iniciativa foi quase exclusivamente pública, enquanto que no Sul foi predominantemente privada.

Segundo Telles (2002), a irrigação pode ser analiticamente repartida em três dimensões: Irrigação Obrigatória no Nordeste; Irrigação Facilitada no Rio Grande do Sul e Irrigação Profissional nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e parte do Sul. Das considerações apresentadas pelo autor, é necessário apreender que a Irrigação Obrigatória do Nordeste foi promovida inicialmente pelo Governo com o fito de implantar distritos de irrigação, que procuravam enfatizar as características sociais de retenção do homem ao campo. Porém, esse aspecto mostrou-se ineficiente e a iniciativa privada foi aos poucos se associando ao empreendimento, alcançando ótimos resultados, migrando a exploração para a agricultura de exportação e para o abastecimento de agroindústrias locais.

Após essas considerações, frise-se que a Lei nº. 6.662, de 25 de junho de 1979, dispôs sobre a Política Nacional de Irrigação, amplamente conhecida como Lei de Irrigação.

Esta Lei Federal foi produzida em uma conjuntura político-ambiental e sócio-econômica diferente da atual, ou seja, alguns preceitos hodiernamente já se encontram revogados, em face da Promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Não obstante, existem alguns Projetos de Leis tramitando no Congresso Nacional que procuram equacionar o problema, isto é, ampliar o foco da Lei de Irrigação, harmonizando as dimensões: recursos hídricos, racionalidade e sustentabilidade ambiental.

Destarte, a irrigação racional sustentável se diferencia das práticas irrigantes tradicionais, tais como a irrigação por inundação, que, além de consumir grande quantidade de água, na maioria das vezes, polui os corpos d'água.

Em outras palavras, a *irrigação racional sustentável* é uma técnica que poderá colaborar com o processo de desenvolvimento da região paraibana, visto que, além de racionalizar o uso da água, relativamente escassa no semi-árido, também respeitará o meio ambiente. Conseqüentemente, esse instrumento deverá contribuir direta ou indiretamente com a melhoria da qualidade de vidas das pessoas que convivem nessa região.

Essa irrigação deve ser mais bem ajustada, caso seja aprovado o Anteprojeto de Lei do Senado nº. 229/97. Este é mais amplo do que a Lei nº. 6.662/79, pois busca harmonizar o meio ambiente e os recursos hídricos. Outro fator relevante do Anteprojeto, é que um Projeto Público de Irrigação, pela Lei 6.662/79 atual, não pode ser arrendado nem vendido, pois, apesar da Lei nº. 6.662/79 prevê o ressarcimento dos investimentos em irrigação pelos

usuários, torna-se incorreto, na medida em que o Poder Público mantém-se como proprietário da infra-estrutura de irrigação de uso coletivo. Esse é um gargalo para a expansão da agricultura irrigada do Nordeste e uma dificuldade em estabelecer futura parceria público-privada, visto que os particulares que adquirem os lotes (irrigantes empresários) pagam para amortizar a infra-estrutura, todavia, jamais terão o domínio dos lotes, mas apenas a posse. É então, imprescindível a formatação da parceria público-privada prevista no Anteprojeto, denominado de Projeto Misto de Irrigação – que é definido como sendo aquele implementado de forma compartilhada pelo Poder Público e o setor privado.

2.3 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NACIONAL: ABORDAGEM JURÍDICA

2.3.1 Considerações Iniciais

Compreender e explicar um processo de *gestão hídrica*¹⁷ é instigante, isto em face da complexidade que o problema aglutina, visto que alguns vislumbram as águas como recurso natural e outros como produtos; parcela enxerga como bem de uso público e outra parte, como bem de uso privado; há setores que a encaram como bem de consumo, enquanto que, outros setores utilizam-na como bem de produção.

Tamanha complexidade facilitou a implementação de formas de gestões não integradas e modalidades de planejamentos equivocadas, gerando, assim, planos de recursos hídricos não contributivos ao meio ambiente e à qualidade de vida dos seres vivos.

Urge de forma imperiosa uma gestão, tal qual a gestão de recursos hídricos – vista como um processo de administração participativo, integrado, contínuo, que visa à compatibilização das atividades humanas com a qualidade e à conservação do patrimônio ambiental, por meio de ações conjugadas do Poder Público e da sociedade, das necessidades sociais e do mundo natural, associada à alocação dos recursos financeiros e mecanismos de avaliação e transparência.

De forma transparente, Setti (2001) informa que uma gestão de águas seja vista como uma atividade analítica e criativa, voltada à formulação de princípios e diretrizes, para o

¹⁷ A *gestão hídrica* é um processo envolto pelo processo de *gestão ambiental*, por meio de múltiplas inter-relações.

preparo de documentos orientadores e normativos, estruturação de sistemas gerenciais e tomadas de decisões, que tenham por objetivo final promover o inventário, o uso, e a proteção dos recursos hídricos. Uma gestão ampla, que acolha todas as atividades, inclusive o gerenciamento. Outrossim, a gestão também deva conter a política de águas.

Setti (2001) inclusive conceitua o Gerenciamento de águas como um conjunto de ações governamentais destinadas a regular o uso, o controle e a proteção das águas e a avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela política das águas. Essas ações governamentais são expressas por leis, decretos, normas e regulamentos vigentes.

Ainda conforme Setti (2001), uma gestão de águas eficiente deve ser embasada por uma política que apresente com transparência suas diretrizes gerais, um modelo de gerenciamento que demonstre claramente a sua organização legal e institucional e um sistema de gerenciamento que agregue os instrumentos para concretização do planejamento do uso, controle e proteção das águas.

Por sua vez, as *externalidades*¹⁸, não contabilizadas nas contas nacionais e empresariais devem ser levadas em consideração, na busca de melhor compreensão do problema aludido. (ONU – AVALIAÇÃO ECOSISTÊMICA DO MILÊNIO, 2005).

O processo de gestão de recursos hídricos da Paraíba, para ser bem compreendido, carece de uma contextualização da problemática nacional, de exposições esgarçadas de determinados modelos de planejamentos, planos, programas e projetos, além de uma abalizada interpretação dos documentos e textos jurídicos.

2.3.2 Recursos Hídricos e o Princípio da Federação

É inclusive de bom termo apresentar uma abordagem das competências federativas definidas em lei, mostrando as atribuições, as responsabilidades do Poder Público e da sociedade civil, além das suas limitações e competências, conforme exige a Constituição Federal de 1988.

¹⁸ Conseqüência de uma ação que afeta alguma outra pessoa que não o agente da ação, e pela qual o agente não é compensado nem penalizado. As externalidades podem ser negativas e positivas.

Ademais, no dizer de Pompeu (2006), o princípio da Federação deve ser utilizado com moderação, respeitando a autonomia dos Estados, pois, caso isso não aconteça, a União tornar-se-á centralizadora no processo de gestão hídrica do país.

A União organiza-se administrativamente conforme prevê a Constituição Federal no art. 18, *caput* e nas leis que adotar. Enquanto que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observando os princípios da Constituição Federal (art. 26, *caput*).

No Sistema Federativo pátrio existem limitações constitucionais aos entes que perfazem a Federação e, sem exceção, todos devem respeitar os mandamentos e princípios constitucionais. Assim, a União, em face das limitações constitucionais deve respeitar a autonomia e a organização administrativa dos Estados.

A Constituição Federal de 1988, no art. 19, afirma que compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, logicamente respeitando as autonomias dos Estados, sobretudo no que concerne, a sua auto-organização.

No que se refere à auto-organização estadual, Pompeu (2006) observa que, se nem aos respectivos Poderes Legislativos é dada competência para *alterar a estrutura administrativa dos Poderes Executivos Estaduais*, esta faculdade jamais poderá ser exercitada pelos Poderes Legislativo e Executivo Federais.¹⁹

2.3.3 Contextualização dos Recursos Hídricos Nacional

Costa (2003), no Relatório do Banco Mundial, Séries Água Brasil – Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil, afirma que são as populações desprovidas de recursos financeiros que mais sofrem com a escassez e o mau gerenciamento dos recursos hídricos, a deficiência dos serviços e a insalubridade ambiental, em face do não aprimoramento dos sistemas adequados de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de águas residuárias. Gestão apropriada dos recursos hídricos e maior disponibilidade dos serviços fundamentais de saneamento são dimensões que ampliam a geração de empregos, melhoram as condições de saúde e elevam a qualidade do meio ambiente nos assentamentos humanos, iniciativa imprescindível à redução da pobreza.

¹⁹ STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn 2.654-2/Alagoas, Deferimento medida cautelar; Relator Ministro Sepúlveda Pertence, em 26.06.2002.

Melhorias na gestão dessas áreas exigirão mudança e inovação em diferentes dimensões: jurídica, institucional, financeira e técnica.

Na mesma obra, Costa (2003) assevera que o planejamento e a gestão dos recursos hídricos levantam, necessariamente, problemas de natureza intersetorial e multidisciplinar. Tratando-se a água de um recurso partilhado pelos mais diversos setores de atividade, não pode deixar de estar sujeita a um regime complexo de utilização e jurisdição que tem evoluído ao longo do tempo. Até os anos 70, centrava-se grande ênfase nos aspectos estritamente técnicos relacionados com os aproveitamentos hidráulicos, edificando capacidade e competência tecnológica que, aliás, urge manter. Durante grande parte da década de 80, a ênfase derivou para os problemas de engenharia de recursos hídricos e para elaboração de projetos. Na década de 90 e início do século XXI, espera-se aglutinar esforços sobre o contexto da utilização do recurso, ou seja, sobre o conjunto de condicionamentos: ambientais, econômico-sociais e institucionais, que envolvem e circunscrevem os usos e as funções da água e os processos de decisão a eles relacionados.

Ainda segundo Costa (2003), o núcleo central de problemas tem a ver com a compatibilização entre necessidades e disponibilidades, no espaço e no tempo, em quantidade e qualidade. É este o objetivo essencial da gestão de recursos hídricos. Todavia, hoje é evidente que, para compreender e resolver melhor esse núcleo de problemas torna-se necessário olhar para fora desse domínio restrito. A forma como no mundo real é feita a compatibilização entre necessidades e disponibilidades e a maneira como a sociedade encara a valoriza essa compatibilização são fortemente influenciadas por três ordens de fatores de natureza distinta a que é necessário atender: 1) em primeiro lugar, há os instrumentos tecnológicos e de gestão disponíveis, profundamente interligados com a problemática que se propõem a resolver; 2) servindo a água a inúmeras finalidades sociais, um segundo aspecto, que é determinante para a maneira como, no mundo real, são formulados e resolvidos os problemas de recursos hídricos, envolve tanto a natureza dinâmica específica dos agentes envolvidos, quanto os valores e atitudes que determinam os seus comportamentos e opções. É das ações de diferentes utilizadores, de suas motivações, de sua 'cultura', que dependem, em larga medida, das formas concretas da utilização dos recursos hídricos, e, 3) em terceiro lugar, os agentes de decisão e as estruturas administrativas e jurídicas, que enquadram e apóiam os processos de decisão, assim como os mecanismos de execução, constituem, também, um fator de grande importância, determinante da forma pela qual são formulados e resolvidos os problemas de recursos hídricos. A exemplo da componente tecnológica, os sistemas institucionais, em sentido lato, são também fortemente determinados pelos problemas

concretos que ocorrem em cada país ou região, constituindo, afinal, soluções para fazer face a tais problemas.

Porém, os três aspectos são necessários, mas insuficientes para definir o contexto da utilização de recursos hídricos, isto é, torna-se imprescindível integrar essa gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, além da observância dos aspectos sócio-econômicos e institucionais com mais consistência.

A gestão de recursos hídricos no contexto contemporâneo não deve simplesmente priorizar a dimensão técnico-científica, pelo simples fato de se tratar de um recurso repleto de interesses políticos, econômicos e culturais no que diz respeito a seu uso e apropriação. Assim, na busca de uma sustentabilidade político-institucional de gestão, o estilo de ação orientada pela imposição de uma ordem técnico-científica ao território, mais conhecido como tecnocrático, deve ser substituído pelo estilo de ação orientada pela *negociação sociotécnica*, pois quem vive e molda o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a este, ao direito de sustento e abrigo é a comunidade, a mesma que tem de arcar com as conseqüências diretas de suas ações. O uso que fazemos do termo sócio-técnico – criado nos anos 1960 por um grupo de sociólogos britânicos que estudavam as organizações empresariais e estendido posteriormente ao estudo das tecnologias por historiadores, sociólogos e antropólogos – tem por objetivo enfatizar a necessidade de fazer dialogar o social e o técnico, face à complexidade, à heterogeneidade e à diversidade dos elementos que se combinam e se misturam no espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, formando um emaranhado de relações constitutivas das práticas e ações cotidianas dos atores da dinâmica territorial de uma bacia hidrográfica. (TRIST; MURRAY, 1993 apud MACHADO, 2004).

Essa negociação sociotécnica é uma modalidade consensual arriscada, pois nem sempre o que foi acordado e pautado na legalidade vem sendo cumprido pelas partes, daí sempre haver possibilidade de apreciação processual pelo Poder Judiciário, por meio de ações jurídicas ambientais garantidoras da cidadania, já inscritas na Constituição Federal e leis infraconstitucionais.

A cidadania, em seu exercício, pode ser focada não mais centrada no poder estatal e em sua formatação tradicional. Ao invés dessa concepção, torna-se extremamente relevante deslocar o debate para a inclusão de diversos atores sociais baseado no diálogo, na administração de conflitos, aceito como legítimos no contexto de sociedades atuais muito complexas. Em outro dizer, a concepção de esfera pública significa o local do debate público, do confronto entre os múltiplos atores sociais, tanto os pertencentes ao setor estatal, quanto os adstritos ao mercado e à sociedade civil.

Por sua vez, ao menos no âmbito formal²⁰, o modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos, pontual-corretivo, começou a ceder espaço para novas formas de gestão, porque as questões hídricas tornaram-se prioridades nas agendas de desenvolvimento. Dessa maneira, a gestão deverá ser compartilhada entre o Estado, a sociedade civil, o setor privado e as comunidades locais, por meio de uma democracia participativa e decisões descentralizadas.²¹

Neste caminho, textos normativos infraconstitucionais – federais e estaduais - foram sendo criados, modificando-se significativamente nos fundamentos, princípios, objetivos, instrumentos e penalidades. Princípios vetores da descentralização, participação e integração foram paulatinamente incorporados na produção hídrico-legiferante.

2.3.4 Política Nacional de Recursos Hídricos

Contextualizar os aspectos mais relevantes da política nacional de recursos hídricos é condição necessária para compreender a gestão de recursos hídricos da Paraíba. Daí porque a lógica das mudanças estatais centradas no neoliberalismo e suas novas formulações institucionais carecer de apresentações, tanto dos documentos jurídico-hídricos quanto dos modelos institucionais.

Outro ponto de destaque da política nacional que merece ser ressaltado diz respeito aos requisitos de competência constitucional e infraconstitucional que tratam dos questionamentos hídricos, pois, no plano “formal”, ocorreram profundas transformações no cenário brasileiro.

Será que essas mudanças formais oriundas da implementação desse novo modelo de desenvolvimento impulsionam transformações no plano cultural dos recursos hídricos paraibano? Responder tal indagação requer, preliminarmente, uma contextualização do problema e posterior abordagem empírica.

Frise-se que, no bojo do processo da reforma do Estado brasileiro, na década de 90, surgiram novas entidades e instituições, que vêm atuando nas áreas hídricas, quais sejam, comitês, conselhos de recursos hídricos e agências de água, além de novos instrumentos de

²⁰ Pois, a consistência e significância de um novo modelo de gestão de recursos hídricos ainda não foram totalmente comprovadas na prática.

²¹ Transferências de decisões para as unidades subnacionais, bem como, a delegação de autoridade a administradores de nível mais baixo, principalmente aqueles dirigentes das agências reguladoras de políticas públicas, dentro da mesma esfera da federação.

operação da lei hídrica, tais como, cobrança de água; outorga de água – que embora já existente, sofreu modificações em sua formatação –; enquadramento de corpos de água em classes e sistema de informações sobre recursos hídricos.

O novo desenho da Política Nacional de Recursos Hídricos acompanha a mesma lógica do modelo de desenvolvimento nacional, qual seja, a Reforma do Estado Brasileiro, pautado em mudanças estruturais no plano legal, institucional e cultural.

Daí porque a necessidade imperiosa de Emendas Constitucionais – modificações na Constituição Federal vigente – com o intuito de criar condições favoráveis à implementação do programa de desestatização Nacional.

Foi necessário modificar a Política Nacional de Recursos Hídricos, porém o que se discute é o seguinte questionamento: quais as mudanças imprescindíveis para se alcançar o Estado Necessário?

Essa indagação proposta no parágrafo anterior apresenta-se em sentido transversal, isto é, secciona toda pesquisa, com o propósito de colher informações relevantes que servirão de embasamento na produção do conhecimento.

Por seu lado, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da federação e a autonomia dos entes federados, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, e a repartição de *competências*²² entre eles.

Essa postura do Estado brasileiro facilitou, sobremaneira a divisão das águas nacionais em: águas da União e águas dos Estados. Anteriormente, as águas também eram municipais e particulares, pois o Código de Águas de 1934, atualmente em parte revogado pela Constituição Federal e a Lei nº. 9.433/97, amparava legalmente que essas pessoas jurídicas de direito público interno detivessem o domínio hídrico em seus espaços territoriais.

O Texto Constitucional de 1988 exige que a União legisle sobre águas, institua o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e defina os critérios de outorgas de direitos de seu uso, conforme prescreve o art. 21, no inciso XIX.

No tocante aos bens pertencentes ao Poder Público, a Constituição Federal atribui águas à União (art. 20, III) e aos Estados (art.26, I). Em relação à primeira, foi mantido o domínio constante das Cartas anteriores, ou seja, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Foram-lhe atribuídos, da mesma forma, os potenciais de energia

²² Em *sentido amplo*, define-se como o poder de legislar e administrar os bens públicos.

hidráulica (art. 20, VIII), entre outros. No tocante aos Estados, houve considerável ampliação do domínio hídrico, passando a constar entre os seus bens as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

No plano *infraconstitucional federal* fora produzido a Lei nº. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e alterou o art. 1º da Lei nº. 8.001, de 13.03.1990, que modificou a Lei nº. 7.990, de 28.12.1989. Essa lei possui um “raio” de ação nacional, no sentido de que ela não se dirige exclusivamente à União, mas também aos Estados e Distrito Federal. Por outro lado, deve ser aplicada e ajustada nos seus fundamentos (art.1º), objetivos (art. 2º), diretrizes de ação (art. 3º e 4º), instrumentos (art. 5º), sistemas (arts. 25 e 32 a 46), participações (art. 1º, VI e 47 e 49), infrações e penalidades (arts. 49 e 50).

Ainda na seara federal, produziu-se a Lei nº. 9.984, de 17 de julho de 2000, que 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.

2.3.4.1 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH

A União vem implementando um Programa Nacional de Recursos Hídricos com o objetivo de subsidiar a formulação, a implementação e o aprimoramento contínuo da Política Nacional de Recursos Hídricos, visando introduzir um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH.

Eis uma síntese da organização federal, exposta por Pompeu (2006), no que concerne às águas na esfera ministerial.

Os ministérios que atuavam no tocante às áreas hídricas até maio de 2005²³: a) o Ministério do Meio Ambiente na política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos e em florestas. A pasta dispõe de uma Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) e integram sua estrutura o Conama e o CNRH. Estão vinculados ao MMA: o Ibama e a ANA; b) o Ministério

²³ Lei nº. 10.638, de 28.05.2003, alterada pelas Leis nº. 10.869, de 13.05.2004, e 11.204, de 05.12.2005.

da Integração Nacional, em obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica e na formulação e condução da política nacional de irrigação. A este Ministério estão vinculados a Codevasf, o DNOCS, a ADA e a Adene²⁴; c) a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, da Presidência da República, na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e fomento da produção pesqueira e aquícola; d) o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário e em meteorologia e climatologia; e) o Ministério de Minas e Energia, no aproveitamento da energia hidráulica. A este Ministério estão vinculadas a Aneel e a EPE; f) o Ministério da Ciência e Tecnologia, em planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; g) o Ministério dos Transportes, na política nacional de transportes aquaviários e nos portos e vias navegáveis. A este Ministério estão vinculados a Antaq e o DNIT; h) O Ministério das Relações Exteriores, águas transfronteiriças; i) o Ministério da Defesa, pelo Comando da Marinha, principalmente na Capitania dos Portos, na segurança do tráfego aquaviário; j) o Ministério das Cidades, na política de saneamento ambiental, devendo a bacia hidrográfica ser a unidade de planejamento da gestão de saneamento; e l) o Ministério da Justiça, por intermédio da Funai, relativamente às águas em terras indígenas²⁵.

Integram o SNGRH²⁶: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos; e Agências de Água.

Por sua vez, compete ao SNGRH²⁷ promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores de usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de

²⁴ Anexo I ao Decreto 4.566, de 01.01.2003.

²⁵ Anexo I ao Decreto nº. 4.566/2003.

²⁶ Lei nº. 9.433/1997, art. 33.

²⁷ Lei nº. 9.433/1997, art. 35.

Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança pelo uso desses recursos.

Diante do exposto, o SNGRH promove a gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos, equilibrando esforços da União e suas entidades regionais, dos Estados, dos Municípios, dos usuários de água e das comunidades envolvidas. Para atingir tal objetivo, busca-se disciplinar o uso dos rios para atender à demanda atual, reservando e protegendo os recursos necessários para as gerações futuras; racionalizar o uso da água, propiciando seu uso eficiente com redução de perdas e desperdícios; proteger, recuperar e manter a qualidade dos mananciais de superfície e subterrâneos, implementar investimentos que tenham tido prioridade nos planos de bacias hidrográficas; e contribuir para a disseminação do conhecimento no campo da educação ambiental (MMA/SRH, 1997).

Cabe ao SNGRH estimular a implantação dos cinco instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Plano de Recursos Hídricos, Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos, Cobrança pelo Uso da Água, Enquadramento dos Corpos D'água em Classes de Uso e Sistema de Informações de Recursos Hídricos) nas bacias onde a gestão dos recursos hídricos se mostrar prioritária e sustentável, dando prioridade para as bacias onde os problemas relacionados à proteção, recuperação, distribuição e uso dos recursos hídricos sejam comprovadamente críticos.

São objetivos²⁸ do SNGRH: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

2.3.4.2 Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH

Segundo a Secretaria de Recursos Hídricos (2001), a estratégia adotada pelo Ministério do Meio Ambiente para o início da implementação da Política Nacional de

²⁸ Conforme exposto na CF/1988, art. 21, XIX, o SNGRH de acordo com a 9.433/97, art. 32, inciso I a V e alterado pelo art. 30 da Lei 9.984/2000.

Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi a regulamentação do Conselho Nacional de Recursos Hídrico – CNRH. As competências a ele atribuídas pela Lei das Águas, principalmente a que se refere a seu caráter normativo e deliberativo, deram-lhe condições para desempenhar importante papel no estabelecimento de diretrizes complementares para a implementação da Política e dos instrumentos de gestão nela previstos. Uma das atribuições de grande importância desse órgão é a de desempenhar a função de agente integrador e articulador das políticas públicas que apresentarem interfaces com a gestão de recursos hídricos, particularmente quanto à harmonização do gerenciamento de águas de diferentes domínios.

O CNRH é órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, e é composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; como também por representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; além dos usuários dos recursos hídricos e das organizações civis de recursos hídricos. O número de representantes do Poder Executivo Federal não pode exceder à metade mais um do total dos seus membros.²⁹

Entre as competências³⁰ do CNRH encontram-se: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários; arbitrar em última instância administrativa os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e ainda determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; e estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

²⁹ Lei nº. 9.433/1997, modificada pela Lei nº. 9.984/2000.

³⁰ Lei 9.433/97, art. 35.

2.3.4.3 Representação dos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados no CNRH

Os representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos deverão compor o CNRH, conforme prevê a Lei Federal nº. 9.433/1997, art. 33.

O Decreto nº. 2.612/1998, que regulamentara o CNRH, definiu como cinco o número dos indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, porém, esse decreto desrespeitou a Lei nº. 9.433/1997, pois, a mesma afirma que o Colegiado é composto por representantes indicados *pelos* Conselhos Estaduais, isto é, todos. Assim, o novo regulamento aumentou para dez o número, contudo, ainda não alcançou a totalidade dos entes federados.

2.3.4.4 Comitês de Bacia Hidrográfica

Os Comitês³¹ de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica, sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Compete³² aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e estabelecer critérios, como também promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

³¹ Lei nº. 9.433/1997, art. 37.

³² Lei nº. 9.433/1997, art. 38.

É interessante ressaltar que, das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência³³.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes: da União, dos Estados e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

2.3.4.5 Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

À SRH/MMA, respeitando as competências estabelecidas em lei cabe prover os serviços de Secretaria-Executiva do CNRH, encarregando-se de prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao CNRH; instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; e elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual, submetendo-os à aprovação do Conselho.³⁴

À Secretaria, de forma detalhada, também compete: propor a formulação da Política Nacional dos Recursos Hídricos, acompanhar e monitorar sua implementação³⁵; propor políticas, planos e normas e definir estratégias nos temas relacionados com: a) a gestão integrada do uso múltiplo sustentável dos recursos hídricos; b) a gestão das águas transfronteiriças; c) a gestão dos recursos hídricos em fóruns internacionais; e d) a implantação do SNGRH; coordenar a elaboração e auxiliar no acompanhamento da implementação do PNRH; coordenar, em sua esfera de competência, a elaboração de planos, programas e projetos nacionais, referentes a águas subterrâneas, e monitorar o desenvolvimento de suas ações, dentro do princípio da gestão integrada dos recursos hídricos; propor a formulação da Política Nacional de Combate à Desertificação em conformidade com as diretrizes pré-estabelecidas pelo Ministério; promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; propor, coordenar e implementar programas e projetos na sua área de competência, acompanhar e avaliar tecnicamente a execução de projetos na sua

³³ Lei nº. 9.433/1997, parágrafo único.

³⁴ Decreto nº. 4.613/2003.

³⁵ Lei nº. 9.433/1997 e Lei nº. 9.984/2000.

área de atuação; monitorar o funcionamento do SNGRH; planejar ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos das secas e inundações no âmbito do SNGRH; desenvolver ações de apoio aos Estados, na implementação do SEGRH e na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos; desenvolver ações de apoio à constituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica³⁶, dentre outras atribuições.

2.3.4.6 Agência Nacional de Água

A Agência Nacional de Água – ANA – é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o SNGRH. A ANA tem sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.³⁷ Sua atuação obedece aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SNGRH.

Ao SNGRH cabe³⁸: supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º; fiscalizar o uso de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº. 9.433/1997; estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitê de Bacia Hidrográfica; implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº. 9.433/1997; planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os

³⁶ Art. 13, Anexo I, Dec. 5.766, de 12/05/2006.

³⁷ Lei nº. 9.984/2000, art. 3º.

³⁸ Lei nº. 9.984/2000, art. 4º.

efeitos de secas e inundações, no âmbito do SNGRH, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios; promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos Planos de Recursos Hídricos; definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos; prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; e propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.³⁹

Diante das informações apresentadas pelas Leis nº. 9.433/1997; nº. 9.984/2000 e pelos Decretos. nº. 4.566/2003; nº. 4.613/2003; nº. 5.766/2006, apreende-se que as recentes instituições e as entidades de Recursos Hídricos, tais quais os Conselhos de Recursos Hídricos, Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Agência de Água, Comitês, entre outras emergentes, carecem de investigações científicas. Todavia, essas investigações devem ser contextualizadas, compreendidas e explicadas por um *viés* sistêmico e parâmetros hermenêuticos.

A seguir, observe-se a Figura 1 do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

³⁹ Lei nº. 9.984/2000, art. 4º.

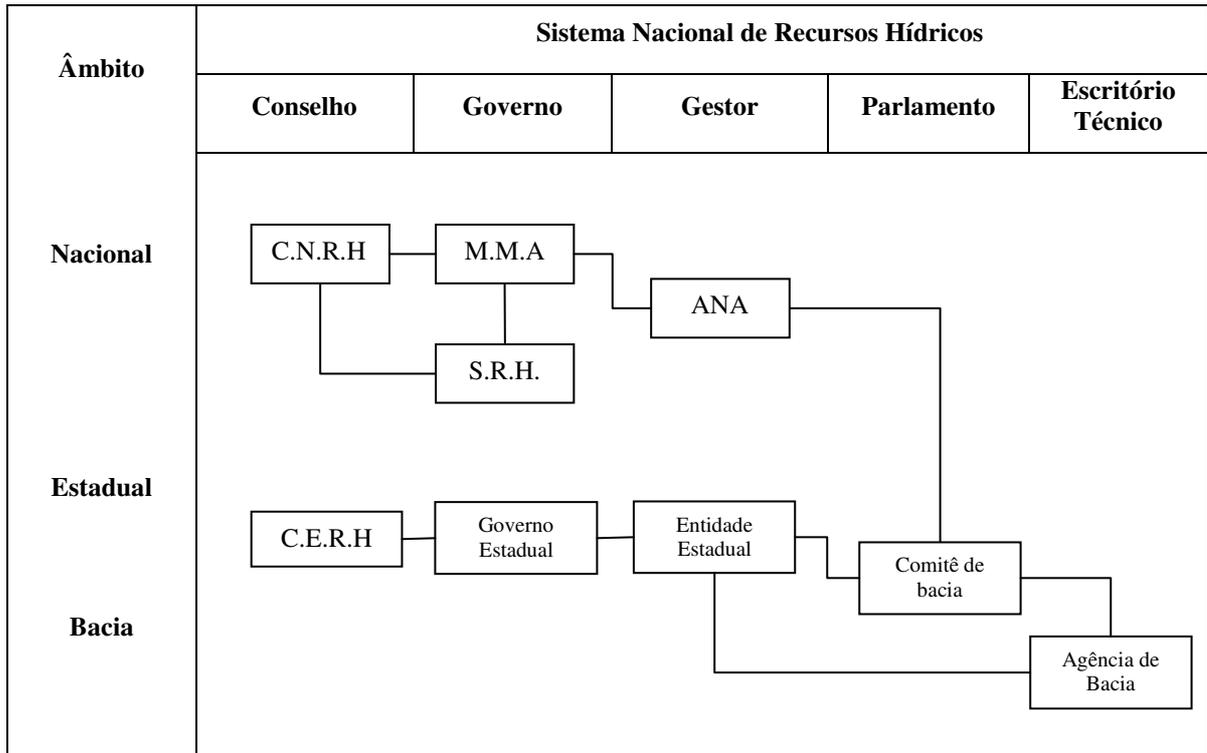


Figura 1 – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos/SNGRH.
Fonte: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos (2001).

Na sua composição aparece, no âmbito federal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Ministério do Meio Ambiente, órgão federal de formulação de políticas de recursos hídricos e meio ambiente, a Secretaria de Recursos Hídricos, como órgão gestor federal de recursos hídricos e responsável pela execução do Programa.

Compete ao Governo Federal instituir um Comitê destinado à coordenação da atuação dos órgãos e entidades federais executoras ou co-executoras do Programa Nacional. Com a Criação da ANA, esta passou a ser responsável pelas atividades da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

2.3.4.7 Plano Nacional de Recursos Hídricos

Compreender a necessidade de implementação de um Plano de Recursos Hídricos no país é respeitar os compromissos firmados na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que almeja a gestão integrada dos recursos hídricos e o aproveitamento eficiente da água.

É também respeitar o ordenamento jurídico-hídrico interno, ou seja, a Lei das Águas que expõe no art. 5º, *ipsis litteris*: “São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I – os Planos de Recursos Hídricos”.⁴⁰

Por seu turno, o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – além de contribuir com as ações do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), em face de ser um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, fortalece as linhas temáticas que se imbricam com o Plano Plurianual Governamental (PPA), procurando a coordenação entre as ações do governo com temas importantes da gestão de recursos hídricos. Assim,

O Plano Nacional de Recursos Hídricos tem o *objetivo geral* de estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 13.) [Grifo nosso].

Frise-se, pois, que o Plano em linhas gerais objetiva melhorar a oferta, gerenciar as demandas, desenvolver regiões, respeitando o meio ambiente e a qualidade de vida.

Por sua vez, os *objetivos estratégicos* ou *finalísticos*, refletidores do objetivo geral, são os seguintes:

I - A melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade. II - A redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos. III - A percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 13).

Observe-se que o Plano, de maneira peculiar, objetiva contribuir para melhorar as disponibilidades das águas dos rios, açudes, reservatórios, aquíferos, dentre outros; mitigar os diversos conflitos pelo uso das águas; além de respeitar a água em suas complexas dimensões sociais e ambientais.

Após essas considerações, atente-se que o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – acolhe o princípio da federação, na medida em que procura envolver os sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos no processo de elaboração do PNRH. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 17).

⁴⁰ Lei nº. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, Capítulo IV.

O PNRH também buscou incorporar efetivamente os municípios ao processo de gestão das águas, em vista da necessidade de articular o planejamento municipal com o planejamento de recursos hídricos. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 18).

É salutar informar que o PNRH envolveu aproximadamente 7.000 (sete mil) pessoas; produziu dezenas de Cadernos Regionais e Setoriais de Recursos Hídricos; alguns relatórios de oficinas temáticas; seminários regionais; um Seminário Nacional de Diretrizes e Programas e 27 (vinte e sete) encontros públicos realizados nas unidades da Federação. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 18).

A metodologia aplicada no PNRH foi a *prospectiva exploratória* para a construção de cenários, com o fito de permitir explicações futuras alternativas na seara dos recursos hídricos nacional, entre os anos de 2005 a 2020. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p. 18).

O PNRH traz uma contextualização *jurídico-institucional* imprescindível para a implantação de um *modelo de gerenciamento sistêmico* de integração participativa. Assim, não simplesmente de forma cronológica, mas sim histórica apresenta as águas brasileiras, desde o período que era permitido águas particulares, até a atualidade, momento em que as águas têm o seu domínio repartido entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal.

É bom perceber que o PNRH “lança olhares” sobre a temática, “plano estaduais de recursos hídricos”, não de forma detalhada, mas mesmo assim, contribui para que os planos estaduais de recursos hídricos não sejam reprodução na íntegra do PNRH, nem tão pouco desconsiderem informações técnicas e jurídicas que possam inviabilizar a execução do plano estadual.

O PNRH inclusive apresenta de forma didática quais as atribuições da SRH/MMA, (Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente); e da ANA (Agência Nacional de Águas) e do CNRH (Conselho Nacional de Recursos Hídricos) (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: SÍNTESE EXECUTIVA, Capítulo II, p. 29):

1. A SRH/MMA coordenou a sua elaboração e deverá acompanhar sua implementação.
2. A ANA teve, entre outras atribuições, a de participar da sua elaboração e supervisionar a implementação.
3. O CNRH deve acompanhar sua execução e deteve a responsabilidade da sua aprovação.

Afora os objetivos, processos de construção e metodologia, o PNRH apresenta informações sobre o SINGREH, o CNRH, a ANA e a SRH, além de focar aspectos importantes da participação dos CERH (Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos); dos CBH (Comitês de Bacia Hidrográfica); da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos e das Outorgas de Águas Federal e estaduais.

O PNRH cria cenários, traça diretrizes, programas, metas e apresenta os atores institucionais.

Assim, foram definidos três *cenários* plausíveis sobre os recursos hídricos no Brasil para 2020, denominados, respectivamente como *água para todos*, *água para alguns* e *água para poucos*. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, Capítulo III, p. 84).

As *diretrizes* orientam a tomada de decisão na consecução das ações programáticas e dos programas do PNRH. Na formulação das diretrizes, foram utilizados vários documentos produzidos ao longo do processo de construção do Plano. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, Capítulo IV, p. 94).

Quanto aos *programas*, visam a estabelecer os meios e as condições para o alcance dos objetivos estratégicos (finalísticos)⁴¹. São 13 (treze) os programas integrados e interdependentes do PNRH, divididos em 30 (trinta) subprogramas. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, Capítulo V, p. 110).

No tocante às *metas* propostas para o PNRH, priorizam-se os aspectos de especificidade, mensurabilidade, exequibilidade, relevância e tempo. O horizonte de planejamento proposto é o de 2020, sendo que os anos de 2007, 2011, 2015 e 2020, são recortes temporais emergenciais, de curto, médio e longo prazo. No PNRH foi dada prioridade às metas de *performance* e de processo em relação às metas de resultados. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, Capítulo V, p. 132).

Quanto aos *atores institucionais*, são eles: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; o Governo Federal e Estaduais; e a Sociedade Civil Organizada. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, Capítulo VI, p. 135).

⁴¹ Ver tópico *retro*.

2.3.4.8 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Amparando-se nos escritos de Pompeu (2006), que se pauta na Lei nº. 4.229/63, alterada pela Lei nº. 10.204/01, e no Anexo I ao Decreto nº. 4.560/03, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS é uma autarquia administrativa e técnica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, competindo-lhe: contribuir para a implementação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos e legislação subsequente; contribuir para a elaboração do Plano Regional de Recursos Hídricos, em ação conjunta com a Sudene (depois adene) e os governos estaduais de sua área de atuação; elaborar projetos de engenharia e executar obras públicas de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização de recursos hídricos, em conformidade com a política do setor e o SNGRH; contribuir para a implementação e operação, sob sua responsabilidade ou conjuntamente com outros órgãos, com vistas à melhor distribuição das disponibilidades hídricas regionais; implantar e apoiar a execução de planos e projetos de irrigação e, em geral, de valorização de áreas, inclusive agricultáveis não-irrigáveis, que tenham por finalidade contribuir para a sustentabilidade do semi-árido; colaborar na realização de estudos de avaliação permanente da oferta hídrica e da estocagem nos seus reservatórios, visando a procedimentos operacionais e emergenciais de controle de cheias e preservação da qualidade da água; colaborar na preparação de planos regionais de operação, manutenção e segurança de obras hidráulicas, incluindo atividades de manutenção, preventiva e corretiva, análise e avaliação de riscos de planos de ação emergencial em casos de acidentes; promover ações no sentido da regeneração de ecossistemas hídricos e de áreas degradadas, para a correção dos impactos ambientais decorrentes da implantação de suas obras, podendo celebrar convênios e contratos para realizar tais ações; desenvolver e apoiar as atividades voltadas para a organização e capacitação administrativa das comunidades usuárias dos projetos de irrigação, visando à sua emancipação; promover a desapropriação de terras destinadas à implantação de projetos e proceder à concessão ou à alienação de glebas em que forem devidas; cooperar com outros órgãos públicos, Estados, Municípios e instituições oficiais de crédito, em projetos e obras que envolvam desenvolvimento e aproveitamento de recursos hídricos; colaborar na concepção, instalação, manutenção e operação da rede de estação hidrológica e na promoção do estudo sistemático das bacias hidrográficas, de modo a integrar o SNGRH; promover estudos, pesquisas e difusão de tecnologia destinados ao desenvolvimento sustentável da aquicultura e atividades afins; cooperar com outros organismos públicos no planejamento e na

execução de programas permanentes e temporários, para prevenir e atenuar os efeitos das adversidades climáticas; cooperar com os órgãos públicos especializados na colonização de áreas que possam absorver os excedentes demográficos, inclusive em terras situadas nas bacias dos açudes públicos; e transferir, mediante convênio, conhecimentos tecnológicos nas áreas de recursos hídricos e aquicultura para instituições de ensino situadas em sua área de atuação. Suas ações compreendem a região abrangida pelos Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Zona do Estado de Minas Gerais, situada no Polígono das Secas, e as áreas das bacias hidrográficas dos Rios Jequitinhonha e Rio Parnaíba, nos Estados de Minas Gerais e Maranhão, respectivamente. Constitui receita do DNOCS a parte da cobrança pelo uso de água proveniente de reservatório, açude, canal ou outra infra-estrutura hídrica por ele operada e mantida, de acordo com o que prevê a Lei 9.433/97. O DNOCS foi autorizado a doar a Estados ou a outras entidades públicas os açudes que não fossem relevantes para o desempenho das funções inerentes à sua missão institucional, desde que localizados em bacias hidrográficas de rios estaduais; a utilização da água estivesse limitada ao território do Estado donatário; não incluísse sistemas formais de abastecimentos de água a cidades e o suprimento a perímetros irrigados; e não estivesse inserida em sistema de transposição de bacias ou de gestão de recursos hídricos.

Frise-se, pois, que o Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão construído pelo governo federal, não pode ser doado pelo DNOCS ao Estado da Paraíba, visto que o mesmo serve para o abastecimento de água a cidades. Assim, a Gestão Hídrica deve ser realizada pelo DNOCS, todavia, como o Açude fica localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, o mesmo também deve ser gerenciado pelo Poder Executivo Estadual, por meio dos seus órgãos competentes.

2.4 O DIREITO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA

2.4.1 Considerações Iniciais

Após a contextualização da política nacional de recursos hídricos, o foco do trabalho será direcionado ao meio ambiente da Paraíba, objetivando compreender o arcabouço

jurídico-institucional, as imbricações existentes e as possíveis mudanças ocorrentes na sua gestão de recursos hídricos.

Uma gestão que garanta ao mesmo tempo justiça social, sustentabilidade ambiental e viabilidade econômica, em torno dos recursos hídricos, é um processo complexo que requer respeito aos parâmetros da intersetorialidade, da ética e do respeito à vida.

Dowbor (2005) expressa que uma gestão de recursos hídricos deverá pautar-se em condutas de um desenvolvimento que persiga uma sustentabilidade de longo prazo, que considere como ponto de partida os seguintes aspectos: planejamento consistente; privilegiar ações preventivas; privilegiar o enfoque integrado; privilegiar os espaços locais de ação; e desenvolver parcerias e mudança cultural.

Assim, desnudar aspectos da política paraibana de recursos hídricos, por meio de informações desentranhadas dos documentos jurídicos e não-jurídicos, além de informações colhidas dos questionários e entrevistas produzidas será de grande valia na busca de tratamento dos dados e futuros resultados confiáveis.

Diante do exposto, compreender a formatação do Plano Estadual de Recursos Hídricos – 1ª Versão –; os mecanismos e relações da Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA e a Proposta da Criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba torna-se imprescindível na busca de informações jurídico-institucionais que contribuam com o processo de gestão hídrica eficiente e sustentável.

Por outro lado, abordar o recente mega-problema hídrico do Açude Epitácio Pessoa - PB, por meio, da Ação Civil Pública Ambiental, patrocinada pelo Ministério Público Federal e Estadual contra o DNOCS e o papel de outras recentes instituições hídricas criadas no Estado ajudará na compreensão da problemática.

2.4.2 O Direito Intradisciplinar como Instrumento Mitigador do Problema Hídrico

Preliminarmente, é importante frisar que problemas hídricos compreendem várias áreas do conhecimento, tais como a Engenharia, a Sociologia, a Economia, o Direito, entre outras.

No que se refere ao Direito, este deve ser definido em *sentido amplo*, não apenas como um complexo de normas jurídicas que rege uma sociedade no tempo e espaço, mas como um fenômeno histórico e sócio-cultural.

Barbosa (2003, p. 15) descreve que:

O Direito engloba tantos conceitos quantas são as modificações *histórico-culturais* de um povo, jamais devendo ficar aprisionado a esquemas preconcebidos por eruditos jurídicos. Sua amplitude varia no tempo e espaço. [...] O Direito deve ser descrito em interligação com outros elementos, caso assim, não aconteça a sua definição torna-se ideal ao invés de real.

O Direito pode ser decomposto em ramos diversificados, tais como Direito Constitucional, Direito Processual, Direito Administrativo, Direito Econômico, Direito Financeiro/Tributário, Direito Ambiental e Direito de Águas, dentre muito outros. Uma *interdisciplinaridade* entre esses ramos torna-se necessário na pesquisa ora investigada, visto que os problemas ocorrentes são de natureza complexa e envolvem múltiplas características.

Segundo Silva (1998, p. 36), o *Direito Constitucional*⁴² – por meio da Constituição Federal – é por demais contributivo, pois fornece princípios e normas gerais acerca das questões hídricas e ambientais, bem como os mandamentos obrigatórios sobre a independência dos poderes (art. 2º); o devido processo legal, garantidos o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV); os direitos fundamentais (previstos em vários incisos do art. 5º). O Título VII, da Atividade Econômica, prevê: a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a livre iniciativa, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e a defesa do meio ambiente, entre outras atividades. Ainda, nos arts. 20, 21, 22, 23, 24 e 26, assevera sobre as competências constitucionais e outras informações no tocante à matéria hídrica.

Destarte, o problema hídrico do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão da Paraíba agrega em seu interior princípios fundamentais constitucionais colidentes, que devem ser utilizados através de técnicas hermenêuticas pacificadoras e contributivas na resolução do conflito, em outras palavras, a resolução dos conflitos deve ser feita mediante a ponderação de bens e valores concretamente colidentes, que faça prevalecer um princípio em detrimento do outro.

Nas situações que envolvem conflitos entre princípios fundamentais, em matéria hídrica, deve ser aplicada a máxima *in dubio pro natura*⁴³, que nada mais é do que um princípio interpretativo norteador.

⁴² *Ramo do direito público que expõe, interpreta, sistematiza os princípios e as normas fundamentais do Estado.* Além de debruçar-se sobre os direitos e garantias fundamentais e as ordens social e econômica. [Grifo do autor].

⁴³ Traduzindo livremente a expressão grifada: “na dúvida decidir em favor da natureza”.

A aplicação desse princípio é imprescindível nos casos em que ocorrem sobreposição de normas – federais, estaduais e por que não dizer, municipais – acerca de assuntos ambientais, conforme estabelece o art. 24, § 1º, CF, ao dispor sobre competência concorrente.

Donizetti (2004, p. 20) informa que o “*Direito Processual* é o método pelo qual se opera a jurisdição, com vistas à composição dos litígios. É instrumento de realização de justiça”.

Assim, sob o prisma do Direito Processual, o conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão, que adquire um *status* de megaproblema hídrico-ambiental, carece então, de um acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF) e, por intermédio da Lei da Ação Civil Pública nº. 7.347/1985, o Poder Judiciário tenta resolver a questão. Afora o uso desse instrumental legal, existem vários “remédios constitucionais” processuais, tais como mandado de segurança, ação popular, entre outros, e diversos princípios processuais que podem ajudar na investigação da problemática.

Di Pietro (2004, p. 52) conceitua o *Direito Administrativo* como “ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução dos seus fins, de natureza pública”.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a matéria hídrica em foco resulta em ganhos científicos, porque o Estado quando administra, isto é, governa, dirige, presta serviço, planeja e executa obras, pratica determinados atos e estabelece relações, que geram conseqüências jurídicas.

É quase indispensável dizer que a vontade da administração pública decorre da lei que traça a finalidade a ser perseguida pelo administrador. A administração pública é objeto de estudo do Direito Administrativo.

Meirelles (2006, p. 84) argumenta que a

Administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. [...] Administração pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma.

Por seu lado, conforme redige Sousa (2002, p. 23), o

Direito Econômico é o Ramo do Direito que tem por objeto a regulamentação da política econômica e por sujeito o agente que dela participe. Com tal é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais, coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica.

Sob o enfoque do Direito Econômico, em conformidade com o estabelecido no Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, da Constituição Federal de 1988 e amparando-se nos princípios da economicidade, há uma efetiva contribuição ao problema hídrico-ambiental, criando condições para sua compreensão, interpretação e explicação.

Ainda centrado no Direito Econômico, acostando no sub-ramo do “Direito ao Desenvolvimento”, de acordo com a Resolução nº. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 04/12/1986, que institui a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, ao reconhecer que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes; e considerando que sob as disposições da Declaração dos Direitos Humanos, todos têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades consagrados nesta Declaração possam ser realizados, proclama no art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento:

Art. 1º.

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e *recursos naturais*. [Grifo nosso].

O *Direito Financeiro*, conforme Baleeiro (1989), pode ser conceituado como um conjunto de normas sobre as instituições financeiras – receitas, despesas, orçamento, crédito e processo fiscal. Sobre o *Direito Tributário*, em seu dizer, Baleeiro (1989) reporta-se ao campo restrito das receitas de caráter compulsório. O autor esclarece que este direito regula precipuamente as relações jurídicas entre o Fisco, como sujeito ativo, e o contribuinte, ou terceiros como sujeitos passivos.

Ambas ramificações jurídicas são contributivas ao problema em foco, pois o Estado vale-se de verbas financeiras na execução da política hídrica.

Segundo Milaré (2001, p. 109), o *Direito Ambiental* pode ser conceituado “como complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta

ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Diante do conceito exposto, em face da proteção dada aos interesses ou direitos difusos e coletivos, amplia-se sua importância em torno do panorama hídrico. É salutar perceber o grau de profundidade atribuído aos princípios da prevenção, precaução, preservação, informação, educação; ao princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; ao princípio da função sócio-ambiental da propriedade; e ao princípio do desenvolvimento sustentável, dentre outros.

Sob o prisma do *Direito de Águas*, o problema hídrico investigado chega ao ápice do seu desnudamento e, em virtude da ampliação dos conflitos, proporcionalmente, cresce o quantitativo de leis, decretos, resoluções e outros documentos similares, acerca da matéria que devem ser compreendidos e interpretados. Em síntese, esse direito trata das normas e princípios sobre o uso e a preservação dos recursos hídricos.

2.4.3 Direito Ambiental e de Águas como Direitos Fundamentais

O Direito Ambiental e o Direito de Águas gozam do *status* de pertencerem ao campo dos Direitos Fundamentais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972), em seu princípio 1 explicita:

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

O princípio em alusão foi reforçado na Declaração do Rio de Janeiro (1992), pois no princípio 1 expõe:

Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 agasalhou esse direito fundamental da pessoa humana quando assevera no art. 225, *caput*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, esse bem de uso comum, o *bem ambiental*, é um *bem difuso*,⁴⁴ que pertence a todos os titulares do direito, sendo essencial à sadia qualidade de vida.

Em síntese, afirma Trindade (2001, apud MILARÉ, 2001, p. 112) o Direito a um meio ambiente equilibrado e sadio, configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.

Milaré (2001) afirma que o Direito Ambiental é reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (princípio 1), reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1) e pela Carta da Terra de 1997 (Princípio 4), vem conquistando espaço nas Constituições mais modernas.

Nesse sentido, Machado (2003) assevera que o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos explicita, no art. 11, que toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos e que os Estados promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Silva (1998), por sua vez, afirma que a Declaração do Meio Ambiente contém 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, que influíram na produção do capítulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Eis dois princípios que carecem exposição:

Princípio 2 – Os recursos naturais da Terra inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

Princípio 24 – Todos os países grandes ou pequenos devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhora do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera

⁴⁴ Transindividual, tendo como titulares pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, I, da Lei nº. 8.078/90).

possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

Ainda seguindo o pensamento de Silva, (1998) a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) reafirmou os princípios enunciados e adicionou outros sobre o desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Parte reconhecimento da natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar, e do princípio de que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (Princípio 1). Põe-se nesse princípio, a correlação de dois direitos fundamentais do homem: o direito ao desenvolvimento e o direito a uma vida saudável.

Por sua vez, Fiorillo (2003) argumenta que o direito do meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas. Todavia, aludido fato, impede que ele proteja a vida em todas as suas formas.

Sem embargos das considerações expostas, a Constituição Federal de 1988, art. 225 expõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade e o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras e futuras e gerações.

Diante de artigo constitucional exposto, Fiorillo (2004) interpreta o supracitado artigo analiticamente em quatro aspectos fundamentais, assim descreve:

1) a existência de um direito material constitucional caracterizado como direito ao meio ambiente, cujos destinatários são todos.

2) a confirmação no plano constitucional de que aludido direito ao meio ambiente diz respeito à existência de uma relação jurídica que envolve um bem (*o bem ambiental*). Referido bem, para que possa ser reputado constitucionalmente bem ambiental, diz respeito àqueles essenciais à sadia qualidade de vida. Por outro lado o bem ambiental se caracteriza por ser ontologicamente um bem de uso comum do povo.

3) em face da relevância do bem material, a Constituição Federal determinou de forma impositiva tanto ao Poder Público como à coletividade não só o dever de defender os bens ambientais com também preservá-los.

4) a defesa assim como a preservação por parte do Poder Público e da coletividade antes referida têm por finalidade assegurar o uso do bem ambiental não só para as presentes mas também para as futuras gerações.

Fiorillo (2004) também comenta que a definição jurídica de meio ambiente ecologicamente equilibrado, no plano constitucional, assegura por via de consequência: a) a tutela jurídica da pessoa humana – principal destinatário da norma constitucional – em face de suas inter-relações com o ambiente; b) a tutela jurídica da fauna e da flora em face dos princípios fundamentais e demais dispositivos constitucionais aplicáveis.

Sem embargo das argumentações apresentadas, eis o momento de informar sobre o *Direito de Águas* que pode ser conceituado, conforme Pompeu (2006, p. 39), “como conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento, conservação e preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas consequências”.

O Direito de Águas deve ser compreendido como um ramo do direito misto ou especial que contém normas de direito privado e principalmente normas de direito público. Estas, bem como as fontes jurídicas, legislação, doutrina, jurisprudência e costume, também contribuem com o aclarar da discussão.

Assim, o Direito de Águas é um direito fundamental, pois, as águas são bens vitais para a sobrevivência das pessoas e de todos os outros seres vivos. Afora essa argumentação, os recursos hídricos se imbricam com os recursos ambientais, desta forma, os princípios norteadores do Direito Ambiental, na quase totalidade se aplicam ao Direito de Águas.

2.4.4 Recursos Hídricos: Bens Públicos de Uso Comum

Os *recursos hídricos* são *bens públicos de uso comum* que integram o domínio público, sendo assim, de toda a comunidade e administrados por um dos entes estatais.

O Código Civil (2002) expõe que são públicos todos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Todos os outros bens são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem (art. 98).

Desta forma, apresenta-se como característica dos bens públicos a existência de um regime jurídico próprio, investigado pelo Direito de Águas. No caso específico dos Recursos Hídricos, é sempre bem vindo o auxílio do Direito Administrativo, do Direito Ambiental, do Direito Econômico, do Direito Processual e do Direito Constitucional.

No que compete ao Direito Administrativo, imprime-se, aos bens de uso comum do povo, os atributos de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Segundo Oliveira e Guimarães (2006), os bens públicos são aqueles incorporados ao patrimônio de uma pessoa jurídica de Direito Público, independente de sua destinação, e que são submetidos a regras de Direito Público em sua utilização e administração. São assim, bens públicos os que pertencem à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às autarquias e às fundações públicas com personalidade jurídica de Direito Público.

Por sua vez, os recursos hídricos, são *inalienáveis*, pois são bens dominiais⁴⁵ pertencentes aos Estados-Membros e à União. Em outras palavras, não podem ser vendidos nem doados, por outro lado, devem ser bem administrados pelo poder público competente. São também *impenhoráveis*, assim não podem ser penhorados, sob o risco de lesão aos interesses da comunidade. Também são *imprescritíveis*, isto é, não podem jamais ser adquiridos por usucapião.

Então, os recursos hídricos da Paraíba são bens públicos de uso comum que não podem ser alienados, penhorados nem prescritos. São bens que devem ser administrados pelo poder instituído competente focando sempre a primazia do interesse público sobre o interesse privado, mas em benefício da sociedade. Outra observação acerca dos recursos hídricos refere-se ao fato de serem bens que pertencem à categoria dos direitos fundamentais, portanto, requerem um tratamento diferenciado de outros bens públicos não tão vitais.

2.4.5 Competência Material e Legislativa sobre Recursos Hídricos

O conceito de *competência* em sentido amplo pode ser visto nos escritos de Silva (1998, p. 479), *ipsis litteris*: “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. A competência material prevista na Constituição Federal vigente está vinculada ao poder concedido aos entes estatais para a realização de atos administrativos.

Por seu turno, a competência legislativa se refere ao poder outorgado aos entes estatais para poder legislar.

No tocante às águas a Constituição Federal de 1988 assevera no art. 21, XIX, que compete à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir

⁴⁵ Dominiais são bens públicos que têm destinação pública.

critérios de outorga de direitos de seu uso (competência material). Enquanto que no art. 22, IV, prevê a competência privativa da União para legislar sobre águas, podendo a lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre a matéria, conforme o parágrafo único, art. 22, da C.F.

Assim, por intermédio dos elementos teleológico e sistemático da hermenêutica, verifica-se que a concentração de algumas competências sobre os recursos hídricos na União, não exclui dos Estados-Membros a possibilidade de serem competentes em âmbito material e legislativo. É positivo que um país de limitações geográficas continentais seja concebido com normas gerais hídricas – seara da União – evitando assim, que cada Estado-Membro trate esse bem hídrico, precioso e vital, ao seu bel prazer. Todavia, as peculiaridades localizadas em cada estado devem ser legisladas por este ente jurídico, em observância aos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais federais.

Segundo Cid Tomanik Pompeu (2002, p. 616):

A ocorrência de águas do domínio estadual, relativamente às quais os Estados têm o poder-dever de administrá-las [...]. Num estado de direito, seria impossível geri-las sem editar normas, inclusive em forma de lei. Sendo assim, não pode ser negada aos Estados a competência para editarem normas administrativas sobre a gestão das águas de seu domínio, mesmo como lei formal. O que a estes é vedado é criar o direito sobre águas, pois trata de matéria privativa da União..

No dizer de Borges (2001 apud GRANZIERA, 2001), se não podem os Estados-Membros legislar sobre águas, com possíveis repercussões estratégicas ou geopolíticas, em detrimento do equilíbrio federativo da República, nada impede que instituam sua política hídrica de natureza ambiental, para planejar o abastecimento e o saneamento e disciplinar a política administrativa das águas das suas reservas hídricas, constitucionalmente reconhecidas como integrantes do seu patrimônio, previsto no art. 26, I, da C.F. No tocante à gestão de recursos hídricos, à União somente compete, nos termos do art. 21, XX, da C.F., instituir diretrizes básicas, a serem complementadas pela legislação dos Estados.

Ainda acostando-se aos escritos de Pompeu (2002), compete à União legislar sobre águas nos seus aspectos gerais, de aplicação nacional, incidente sobre as águas federais e estaduais, com a finalidade de criar, alterar ou extinguir direitos sobre a água. Não se confundem esses direitos com as normas administrativas, mesmo que sob a forma de lei.

Em outras palavras, é de competência do Estado da Paraíba legislar no âmbito material e legislativo, mas somente no que não conflitar com as prerrogativas constitucionais destinadas à União e nos limites das normas administrativas hídricas e não na criação,

alteração ou extinção dos direitos de águas. Em síntese, é permitido ao Estado-Membro legislar sobre a gestão de recursos hídricos das águas do seu domínio.

2.4.6 Governabilidade dos Recursos Hídricos da Paraíba

2.4.6.1 Considerações Preambulares

Logo de início uma indagação é pertinente, o que significa governabilidade? Responder ao questionamento proposto não é tarefa de pouco fôlego, pois o termo em alusão não é unívoco e ainda encontra-se em construção. Todavia, neste trabalho será apresentado um conceito dentre muitos formulados, mas que guiará com relativa autonomia e coerência o rumo das compreensões, interpretações e explicações da pesquisa, ora desenvolvida.

Governabilidade é então uma expressão usual nos processos de gestão de recursos hídricos implementados em escalas globais, regionais e locais. Os organismos internacionais têm se valido dessa “rica” terminologia em suas inúmeras conferências; os governos nacionais, estaduais e municipais também vêm debruçando seus olhares e discursos sobre esse termo; a iniciativa privada, através do *marketing* estratégico de escolhas e desejos, faz sua leitura e imprime seu conceito; as instituições de ensino e pesquisa lançam seu saber sobre a natureza e evolução da expressão; e a sociedade, além de apresentar seu entendimento sobre a governabilidade das águas, também se torna receptora de todo esse cabedal de informações, mesmo que, às vezes, não compreenda os discursos, linguagens, simbologias, ideologias e lógicas de interesses dissimulados.

Apenas tentando apresentar uma das muitas definições, por *governabilidade da água* entende-se como um conjunto de mecanismos institucionais (jurídicos e administrativos) direcionados ao alcance de determinados objetivos práticos, como a gestão sustentável. Essa governabilidade apresenta reflexos nas dimensões sociais, econômicas e culturais, dentre outras.

A governabilidade dos recursos hídricos da Paraíba, analiticamente pode ser dividida em duas formas distintas: 1. Governabilidade hídrica setorial-burocrática; 2. Governabilidade hídrica neoliberal.

2.4.6.2 Governabilidade Hídrica Setorial-Burocrática

A modalidade de governabilidade hídrica setorial-burocrática não será objeto de investigação aprofundada, pois o critério adotado neste trabalho de pesquisa é abordar a gestão de recursos hídricos paraibano, a partir da década de 90, quando da implementação da reforma estatal brasileira, todavia, essa governabilidade hídrica setorial era pautada nos princípios da centralidade, da não-participação social e na burocracia setorial. Esse modelo centrava-se na autoridade e o poder concentrava-se em entidades públicas, de natureza burocrática, que se pautavam em uma visão fragmentada do processo de gerenciamento.

Assim, segundo Setti (2001), o desempenho ficava restrito ao cumprimento de normas ineficazes e ao engessamento da atividade de gerenciamento por falta de flexibilidade. Além disso, havia dificuldade de adaptação a mudanças internas e externas e centralização nos processos decisórios nas mãos dos escalões mais altos, geralmente distantes do local em que ocorre a demanda de decisão, com demoras desnecessárias e descompromisso da parte que recebe as demandas, mas não tem o poder de atendê-las. Ocorria, ainda, um excesso de formalismo, do qual decorrem controles sobre controles, exigindo pessoal para acompanhamento, registro de dados e supervisão de trabalhos, acúmulo de papéis em diversas vias; morosidade no processo de comunicação e de ação; e pouca ou nenhuma preocupação com o meio ambiente externo ao sistema de gerenciamento, que possui demandas nem sempre percebidas.

2.4.6.3 Governabilidade Hídrica Neoliberal

O modelo vigente de implementação político-administrativa do Estado da Paraíba será denominado de *governabilidade hídrica neoliberal*, não com o propósito de rotulá-lo de forma preconceituosa, conforme jargões acadêmicos corriqueiros, mas prioritariamente, com o objetivo de desnudar reais relações ocorrentes no cenário hídrico em alusão.

Destarte, compreender a governabilidade hídrica atual é também compreender os mecanismos que produzem o acionamento de determinadas instituições no Estado, isto é, instituições são extintas, algumas modificadas e outras criadas, e os discursos, propalados por porta-vozes oficiais, advogam a tese da melhor eficiência, produtividade e qualidade.

Talvez interpretando, em *sentido lato*, alguns documentos jurídicos e não-jurídicos dos modelos institucionais criados, apreender-se-ão informações necessárias no resgate do entendimento da política paraibana de recursos hídricos, principalmente em seus vieses político-institucionais.

A instituição que será desnudada detalhadamente será a Agência Executiva das Águas do Estado da Paraíba – AESA, sucessora da Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba – AAGISA. Entretanto, é imprescindível anteriormente, compreender a contextualização do novel denominado “agências reguladoras” introduzidas no cenário neoliberal brasileiro, para posteriormente adentrar na temática específica propriamente dita.

Uma diferenciação torna-se imperiosa ao redor dos modelos institucionais, daí porque a indagação seguinte tem sentido. Quais as principais características e diferenças existentes entre as Agências Reguladoras e as Agências Executivas? Responder ao questionamento proposto exige contextualizações de ambas as agências.

Preliminarmente, apresentar-se-á algumas características das agências reguladoras que se encontram presentes na reforma neoliberal brasileira, tendo por fito compreender futuramente os motivos que levaram o governo paraibano a adotar a formatação atual, qual seja, Agência Executiva das Águas.

2.4.7 Agências Reguladoras

O direito e a economia, ao relacionar-se, contribuem com o aumento da sinergia constitucional. O Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal de 1988 (C. F.), conhecido no jargão jurídico como *Constituição Econômica*, apresenta, segundo a mais abalizada doutrina, 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 o Estado recebeu o apelido de *Estado empresário*. Assim, o Estado através das pessoas jurídicas sob seu controle, produz bens ou presta serviços, age, então, em concorrência no mercado. A C. F. 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.” [Grifo nosso]. E no parágrafo único assevera 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 determinadas práticas nocivas à saúde e à qualidade de vida dos seres vivos, ao meio ambiente, à economia ou à ordem pública.

No *planejamento*⁴⁶, 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].

⁴⁶ 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.

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.

Em princípio, qual o significado do termo *regulação* econômica? De plano, frise-se que regulação diferencia-se 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 consequência 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 90, através dos parâmetros neoliberais, vai se valer desse modelo institucional⁴⁷, 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 acolhe-se características semelhantes entre os diversos tipos de agências reguladoras que vigem 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 (2004), 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 concretiza-se com a introdução da Emenda Constitucional nº. 08, de 15-08-1995 que, no art. 1º, modificou o art. 21, XI, da Carta Federal de 1988, quando exigiu que fosse criado um

⁴⁷ 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.

“órgão regulador” para os serviços de telecomunicações. Outrossim, outra Emenda Constitucional nº. 09, de 09-11-1995, 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. Frise-se, então, que a Constituição de forma expressa apenas autorizou estes 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 desprezar o princípio da tripartição dos poderes ou funções.

Ainda baseando-se em Moreira Neto (2003) os princípios fundamentais das agências reguladoras são os seguintes:

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

3. Participação Regulatória, que se consubstancia 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.

2.4.8 Agências Executivas

Conforme Di Pietro (2004), 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 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.⁴⁸

Em síntese, visa melhorar a eficiência das autarquias e fundações. Desta 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 do exposto, o Estado da Paraíba assim procedeu, ao editar a Lei nº. 7.779 de 08 de julho de 2005, que cria a Agência das Águas do Estado da Paraíba – 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.

2.4.9 Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA: Aspectos Jurídicos-Institucionais

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

Assim, preliminarmente, apresentar-se-á a instituição AAGISA,⁴⁹ 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 07 de julho de 2005, com o fito de colher mais

⁴⁸ Decreto 2.487/98, arts. 1º e 2º.

⁴⁹ Lei 7.0033/01 totalmente revogada.

informações e, assim, descobrir os reais interesses desta 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, a instituição AAGISA 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 do Estado da Paraíba.⁵⁰

Esta 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 6.308/96⁵¹ e 6.544/97⁵².

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.

Veja-se agora informações gerais da criação da Lei 7.779, de 07 de julho de 2005 que cria a AESA.

⁵⁰ Lei 7.033/01, Capítulo I, art. 1º.

⁵¹ Lei Estadual de Águas.

⁵² Lei que criou a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais.

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.⁵³

A AESA possui 04 (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 quem administra e controla o uso, a oferta e a preservação dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.⁵⁴

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.⁵⁵

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.⁵⁶

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

Contudo, é no art. 7º, que é apresentado a Estrutura Organizacional Básica da AESA. Assim, no tópico 01, 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.

⁵³ Lei 7.779/05, Capítulo I, art. 1º.

⁵⁴ Decreto nº. 26.234/05, inciso I.

⁵⁵ Lei 7.779/05, art. 3º.

⁵⁶ Lei 7.779/05, art. 4º.

2.4.10 Agência de Bacia

Uma Agência de Bacia deve ter direitos e obrigações, sua natureza jurídica pode ser quaisquer das modalidades aceitas pelo direito administrativo, civil ou comercial, exceto fundação de direito privado. É um órgão que exerce a função de secretaria executiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica. Assim, possui estrutura administrativa e financeira própria, ou seja, é a entidade de apoio técnico e de suporte operacional do comitê, executando as ações por ele deliberadas.

Essa agência deve ser bem aparelhada tecnicamente e muito ágil, pois cabe a ela participação no gerenciamento dos recursos hídricos, dentre outras funções. Suas atribuições devem estar propostas nos planos aprovados pelos comitês, que assegurem a quantidade e qualidade dos recursos hídricos.

Em síntese, esse tipo de agência não fica fortemente submisso ao controle administrativo do Estado.

2.5 LEI PARAIBANA DE RECURSOS HÍDRICOS Nº 6.308/96

2.5.1 Aspectos Genéricos Conceituais

De antemão, é necessário esclarecer que o *direito* é um fenômeno distinto da *lei*, uma vez que aquele é mais amplo, é um produto jurídico, sócio-cultural e histórico de uma sociedade; enquanto esta é a forma moderna de produção jurídica, é documento escrito produzido pelo legislador.

De acordo com a doutrina jurídica, a lei pode ser definida em sentido amplo e em sentido estrito.

Segundo Nader (1998), Lei em sentido amplo indica o *jus scriptum*⁵⁷. É uma referência genérica que atinge à lei propriamente dita, à medida provisória e ao decreto. Lei em sentido estrito é o preceito comum e obrigatório, emanado do Poder Legislativo, no

⁵⁷ Direito escrito.

âmbito de sua competência. A lei contém duas características básicas: 1. *Características substanciais* – assim, como a lei reúne normas jurídicas, deve agrupar também os seus elementos de generalidade, abstratividade, bilateralidade, imperatividade, coercibilidade. 2. *Características formais* – sob o prisma de forma, a lei deve ser: escrita, emanada do Poder Legislativo em processo de formação regular, promulgada e publicada.

Ainda amparado no dizer de Nader (1998), a Lei Substantiva ou Material é aquela que reúne normas de conduta social que definem os direitos e deveres das pessoas, em suas relações de vida. Enquanto que a Lei Adjetiva ou Formal consiste em um agrupamento de regras que definem os procedimentos a serem cumpridos no andamento das questões forenses.

Montesquieur (apud COMPARATO, 2006) escreve que as leis devem ter uma relação com a constituição de cada governo, os costumes, o clima etc. Esclarece que as leis devem ser relativas ao *físico* do país; ao clima glacial tórrido ou temperado; à qualidade do território, à sua situação, ao seu tamanho; ao gênero de vida dos povos; elas devem se relacionar ao grau de liberdade que a constituição pode admitir; às suas inclinações, às suas riquezas, às suas maneiras de vida. Por fim, as leis se relacionam entre si, elas se vinculam à sua origem, ao objetivo do legislador, à ordem das coisas a respeito das quais elas foram estabelecidas. É em função de tudo isso que devem ser consideradas. Estas relações formam juntas o espírito das leis.

Em síntese, o Direito Ambiental e o Direito de Águas utilizam-se das leis, tanto no sentido substantivo (material) quanto no adjetivo (formal ou processual), com o escopo de prevenir, preservar, recuperar e punir, as diversas maneiras de desrespeito ao meio ambiente e, especificamente, aos recursos hídricos.

2.5.2 Disposições Preliminares, Objetivos, Princípios e Diretrizes Gerais

A lei nº. 6.308⁵⁸, de 02 de julho de 1996, institui a Política Estadual de Recursos Hídricos - PERH, suas diretrizes e dá outras providências.

Esta lei apresenta a seguinte estrutura:

Capítulo I – Das Disposições Preliminares, Dos Objetivos e Princípios Básicos, Das Diretrizes Gerais, Da Execução da Política de Recursos Hídricos. Capítulo II – Do Sistema

⁵⁸ Denominada comumente de Lei de Águas da Paraíba.

Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos, Dos Objetivos, Da Estrutura do Sistema de Gerenciamento, Da Competência, Do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Capítulo IV – Dos Planos e Programas intergovernamentais. Capítulo V – Dos Instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Da Outorga de Direitos de Uso dos Recursos Hídricos, da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, Do Rateio dos Custos das Obras de Uso Múltiplo. Capítulo VI – Do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – Dos Objetivos, Da Gestão do Fundo, Dos Recursos do Fundo, Das Aplicações do Fundo. Capítulo VII – Das Disposições Transitórias. Capítulo VIII – Das Disposições Finais.

Não obstante apresentar toda a estrutura do texto legal, apenas os itens relevantes para a pesquisa serão objetos de interpretação, via o método da hermenêutica normativo-compreensiva.

Diante das considerações iniciais, atente-se de imediato ao fato do princípio da harmonização federativa, que nas disposições preliminares afirma que a PERH do Estado da Paraíba será desenvolvida de acordo com os critérios e princípios estabelecidos nesta lei, observadas as disposições das constituições⁵⁹ e legislações Federal⁶⁰ e Estadual, bem como a Política Nacional do Meio Ambiente⁶¹ e Recursos Hídricos.

É importante observar que em determinadas situações a Lei 9.433/97, a C.F. de 1988, a Constituição Estadual da Paraíba e a Lei 6.938/81 serão avocadas com o intuito de colmatar a Lei de Águas da Paraíba, em outras palavras, estas legislações atuam subsidiariamente.

Quanto aos *objetivos*,⁶² a Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o uso integrado e racional destes recursos, para a promoção do desenvolvimento e do bem estar da população do Estado da Paraíba.

No que tange aos *princípios*,⁶³ os recursos hídricos são considerados como bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser tarifada.

O princípio *bem público* significa que a dominialidade pública das águas, não transforma o Poder Público Estadual em proprietário das águas que pode aliená-las quando lhe convier, mas simplesmente gestor desse bem. Assim, as águas da Paraíba são bens

⁵⁹ Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual da Paraíba.

⁶⁰ Lei nº. 9.433/97, amplamente conhecida por Lei Nacional de Recursos Hídricos.

⁶¹ Lei nº. 6.938/81, a mais conhecida das leis ambientais brasileira.

⁶² Lei 6.308/96, art. 1º, *caput*.

⁶³ Lei 6.308/96, art. 1º, incisos I a VI.

dominiais e não bens dominicais⁶⁴. As águas da Paraíba, portanto, são águas de domínio público no sentido de bem de uso comum.

Segundo Kettelhut et al. (1999, apud CAMPOS; STUDART, 2001), afirmam que o princípio que assevera os recursos hídricos dotado de *valor econômico*, almeja reconhecê-los como bem econômico; induzir a uma racionalidade de seu uso; dar ao usuário um indicador do seu real valor; além de obter recursos financeiros para o financiamento de programas formulados nos planos de recursos hídricos.

Outro inciso do art. 1º grafa como princípio que a *bacia hidrográfica* é uma unidade básica físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos. Desconsidera o critério geográfico municipal e adota o critério de bacia.

O *gerenciamento* dos recursos hídricos estadual, previsto no inciso IV da referida lei, deve ser participativo e integrado, considerando os aspectos quantitativos e qualitativos e as diferentes fases do ciclo hidrológico. Daí porque é imprescindível a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades⁶⁵. Também os aspectos quantitativos e qualitativos são imprescindíveis no processo de gestão.

O inciso VI da mesma lei afirma que o aproveitamento dos recursos hídricos estadual deverá ser feito racionalmente de forma a garantir o *desenvolvimento e a preservação do meio ambiente*. Observe-se que a lei refere-se ao desenvolvimento combinado com a preservação ambiental. Assim, ao interpretar o preceito em alusão, concluí-se que o mencionado texto legal propõe um desenvolvimento sustentável.

No último inciso, explicita que o aproveitamento e o gerenciamento dos recursos hídricos estadual serão utilizados como instrumento de combate aos efeitos adversos da poluição, da seca, de inundações, do desmatamento indiscriminado, de queimadas, da erosão e do assoreamento. Compreende-se, pois, que o processo de gestão e o uso das águas deverá contribuir na mitigação das adversidades, ao invés de ampliar o processo de degradação e deterioração do ambiente.

No tocante às *diretrizes gerais*, a PERH será desenvolvida de acordo com: I – Otimização de oferta de água para as diversas demandas e, em qualquer circunstâncias, priorizando o abastecimento da população humana; II – Proteção dos Recursos Hídricos contra ações comprometedoras da sua qualidade, quantidade e usos; III – Estabelecimento em conjunto com os municípios, de um sistema de alerta e defesa civil, quando da ocorrência de eventos extremos tais como: secas e cheias; IV – Compatibilização dos Programas de uso e

⁶⁴ Que integra o patrimônio privado do Poder Público, quer dizer, pode ser alienável.

⁶⁵ Ver fundamento da Lei 9.433/97.

preservação dos Recursos Hídricos com os da União, dos Estados vizinhos e dos municípios, através da articulação intergovernamental; V – Maximização dos benefícios sócio-econômicos nos aproveitamentos múltiplos dos Recursos Hídricos; VI – Racionalização do uso dos Recursos Hídricos superficiais e subterrâneos, evitando exploração inadequada. VII – Estabelecimento de prioridades no planejamento e na utilização dos Recursos Hídricos de modo a se evitar ou minimizar os conflitos de uso; VIII – Distribuição dos custos das obras públicas de aproveitamento múltiplo, ou de interesse coletivo, através do princípio do rateio entre as diversas esferas de governo e os beneficiários; IX – Fixação das tarifas, considerando os aspectos e condições sócio-econômicas das populações usuárias; X – Estabelecimento de áreas de proteção aos mananciais, reservatórios, cursos de água e demais Recursos Hídricos no Estado sujeitas à restrição de uso.⁶⁶

Estas diretrizes gerais são norteadoras da PERH não devendo os gestores dela se afastar, sob risco de inviabilizar o processo de gestão. Estes incisos são diretrizes imperativas e não exemplificativas.

2.5.3 Execução da Política de Recursos Hídricos Paraibana

São instrumentos da execução da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH: O Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos; O Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos e Programas Intergovernamentais.⁶⁷

O Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto pelos seguintes órgãos: a) Órgão de Deliberação – Conselho Estadual de Recursos Hídricos; b) Órgão Integrador – Secretaria do Planejamento; e c) Órgão Gestor – Grupo Gestor de Recursos Hídricos. É importante observar que a Lei Estadual 6.308/96 é anterior a Lei Federal 9.433/97 e não menciona no capítulo II, do Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos⁶⁸ - SIPGRH –, o instituto dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Todavia, a lei em apreço, no art. 5º, refere-se à participação da sociedade civil organizada, bem como, no art. 1º, exige que a Lei 6.308/96 observe as disposições da legislação federal.

⁶⁶ Lei 6.308/96, art. 3º.

⁶⁷ Lei 6.308/96, Seção IV, art. 4º.

⁶⁸ Já existe uma minuta do Projeto de Lei que dá nova redação e revoga dispositivos da Lei nº. 6.308/96 e prevê a participação dos Comitês de Bacia Hidrográficas no SIPGRH.

O Plano⁶⁹ Estadual de Recursos Hídricos – 1ª versão – será objeto de contextualização, interpretação, compreensão e explicação pormenorizada. Esse Plano Estadual de Recursos Hídricos é instituído por Lei, obedecidos os princípios e diretrizes da PERH e tem como base os Planos das Bacias Hidrográficas. O Projeto de Lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos deverá ser encaminhado pelo Governador do Estado à Assembléia Legislativa, no máximo, até o final do primeiro ano do seu mandato com prazo de vigência igual a duração do referido mandato, fixado pela Constituição Federal.⁷⁰

Quanto aos Planos e Programas Intergovernamentais, o Estado promoverá programas conjuntos com outros níveis de Governo, federal, estadual e municipal, mediante convênios.

2.6 PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA – 1ª VERSÃO

2.6.1 Considerações Prévias

Planejar é uma tarefa árdua e complexa, principalmente na área hídrica, pois envolve múltiplas variáveis para a solução dos problemas.

Na lição de Setti (2001), o planejamento pode ser definido como procedimento organizado com vistas a escolher a melhor alternativa para atingir determinado fim. Assim, pode-se considerar que o processo de planejamento, na sua acepção mais geral, desenvolve-se através de uma seqüência de etapas, dentre as quais se distinguem a formulação de objetivos, diagnóstico, levantamento de dados, elaboração de planos alternativos, comparação de alternativas e, por fim, decisão, programação, implementação e controle.

Por sua vez, conforme Campos e Studart (2001 apud CAMPOS; SOUSA, 2001) um *plano* é um documento que materializa, em textos, um planejamento, e viabiliza sua materialização em termos de ações. Um documento para ser um plano, deve conter objetivos alcançáveis, e conter cursos de ações alternativas para atingir esses objetivos. Um bom plano deve apresentar de forma clara e sucinta os objetivos e as metas que se espera atingir com a sua implementação. A área de planejamento deve ser o bastante para tirar vantagem das oportunidades e das economias de escala, mas, por outro lado, não deve ser mais ampla que o

⁶⁹ Ver Capítulo *supra* com profundidade de investigação.

⁷⁰ Lei 6.308/96, art. 11, parágrafo primeiro.

necessário. O nível de detalhes apresentado para as ações propostas deve ser compatível com as dimensões dessas ações.

Ainda no dizer de Campos e Studart (2001 apud CAMPOS; SOUSA, 2001) um bom plano deve ajustar-se aos outros de atividades sócio-econômicas desenvolvidos em áreas correlatas como saneamento básico, conservação ambiental, irrigação e drenagem, geração de energia, controle hidrológico, manejo de bacias e controle de inundações, transporte fluvial, turismo lazer e outros. As alternativas devem não somente ser identificadas, mas também analisadas com vistas à apresentação de suas vantagens e desvantagens e facilitar a tomada de decisão pelos setores competentes. Um bom plano deve informar quais são os recursos necessários para a sua implementação e como eles devem ser usados. O plano deve ser implementável politicamente, tecnicamente, financeiramente e legalmente.

Diante das informações expostas, o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão – vem sendo desenvolvido com recursos financeiros oriundos de empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a serem geridos pelo Subprograma de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO.⁷¹

Segundo o Governo do Estado, por meio da elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba, com o objetivo de formular e executar estratégias que, levando em conta as vocações e potencialidades de cada bacia hidrográfica, permitam a consolidação das informações disponíveis, estabeleçam cenários e definam Programas e Sistemas de Gestão. Assim, a Secretária Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais (SEMARH), via Equipe de Consultoria criou as condições para a elaboração do Plano, prevendo o seu desenvolvimento em três etapas: Primeira Etapa: Consolidação de Informações e Regionalização; Segunda Etapa: Cenários, Definição de Objetivos e Identificação de Programas; Terceira Etapa: Programas de Sistema de Gestão.

Todavia, em face de não disponibilidade por parte do Governo, apenas o Documento produzido na primeira etapa será compreendido, interpretado e explicado.

Conforme atesta o Governo, esse Documento descreve a situação dos recursos hídricos do Estado da Paraíba e das bacias hidrográficas, em termos de quantidade e qualidade, bem como os potenciais de desenvolvimento associados ao aproveitamento múltiplo e sustentável dos recursos hídricos. Além desses propósitos, o Governo assevera que o grande objetivo final desta primeira etapa foi a proposição de indicadores que servissem

⁷¹ Informações extraídas do Plano de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão –, no tópico da *apresentação*.

para a caracterização das regiões do Plano, na situação atual, e para o monitoramento futuro das ações propostas. Esses indicadores servirão de base fundamental para a viabilidade econômica e social dos programas futuramente propostos.

2.6.2 O Plano Estadual: Um Instrumento da Política Hídrica e da Lei

Frise-se, preliminarmente, que a escolha desse *subtítulo* foi proposital, visto que a Lei Federal 9.433/97 assegura textualmente que o Plano Nacional de Recursos Hídricos é um instrumento que visa assegurar a implementação de sua política hídrica, enquanto que a Lei Estadual 6.308/96 também expõe que o Plano Estadual de Recursos Hídricos é um dos seus instrumentos executores da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Após esta consideração preliminar, observe-se que a Lei nº. 9.433/97 diz que os Planos de recursos hídricos são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos, que devem ter o seguinte conteúdo mínimo:

- I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- II – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- III – balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhorias da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- VI – (VETADO);
- VII – (VETADO);
- VIII – prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- IX – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- X – propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

A Lei 9.433/97 também escreve que os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

Silva e Pruski (2000) lembram que o Plano de Recursos Hídricos Estadual não planeja apenas para o Estado, mas para a realidade de todas as suas bacias e sub-bacias, levando em consideração suas relações hídricas com os outros Estados brasileiros. Assim, converge para o Plano Nacional de Recursos Hídricos.⁷²

Visto pelo ângulo dos limites geográficos da Paraíba, o Plano Estadual dos Recursos Hídricos é previsto na Lei nº. 6.308, de 02 de julho de 1996, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos.

No Capítulo III da mencionada Lei, encontra-se que o Plano será instituído por lei, obedecidos os princípios e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, tendo como base os planos das Bacias Hidrográficas, e como objetivos geral e específicos, diretrizes e metas definidas a partir de um processo de planejamento integrado e participativo, perfeitamente compatibilizado como outros planos gerais, regionais e setoriais.

O embasamento da confecção do Plano Estadual de Recursos Hídricos é a primeira etapa, denominada de Consolidação das Informações e a Regionalização, que buscou informações sobre assuntos pertinentes aos recursos hídricos da Paraíba, tais como: uma abordagem territorial, a caracterização do meio físico e os seus recursos naturais, a definição dos aspectos econômicos, sociais, e jurídico-institucionais, a verificação da disponibilidade de recursos hídricos e da utilização atual desses recursos, um confronto entre a oferta e a demanda, uma visão do controle e conservação dos recursos hídricos e a definição das regiões do Plano. (PARAÍBA, PLANO..., 2004).

Ainda conforme o Documento, na etapa do diagnóstico foi realizado um trabalho de coleta, análise e interpretação dos dados e informações disponíveis, sobre aspectos cartográficos, climáticos, geológicos, pedológicos e sobre as classes de terra para irrigação, vegetação, recursos hídricos superficiais e subterrâneos, divisão geopolítica, demografia, nível de vida, atividades econômicas e qualidade ambiental. Todas essas informações foram contempladas por meio de entrevistas qualificadas com técnicos e autoridades atuantes nas diversas áreas de interesse aos estudos. Assim, o Documento arremata que a primeira etapa é a parte mais importante do Plano. (PARAÍBA, PLANO..., 2004).

⁷² In: Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais, p. 172.

De acordo com a Lei 6.308/96, o Plano Estadual de Recursos Hídricos deve ser composto de programas de desenvolvimento institucional, tecnológico, gerencial e de formação de Recursos Humanos, especializados no campo dos Recursos Hídricos.⁷³

2.7 OUTORGA DO DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA: UMA VISÃO JURÍDICA

2.7.1 Considerações Iniciais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, (art. 20, III e 26, I) expõe que as águas de lagos, rios e as águas subterrâneas são de domínio público e estes bens são da União e dos Estados. Todavia, de plano frise-se que esses bens públicos são bens de uso comum e o Estado tem o dever-poder de administrá-los nunca de aliená-los.

Em outro dispositivo, a Constituição Federal, mais precisamente art. 21, XIX, *in fine*, expõe que compete à União definir critérios para outorga do direito de uso dos seus recursos hídricos.

Conforme Pompeu (2006), o Poder Público Federal pode delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para *outorgar* direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, exceto o aproveitamento de potenciais hidrelétricos, que são indelegáveis por força de disposição constitucional.

Por sua vez, a Lei nº. 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e no Capítulo IV, art. 5º, explicitou que a *outorga* dos direitos de uso de recursos hídricos é um dos seus *instrumentos*. Enquanto que a Lei 6.308/96, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, afirma que a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos é um instrumento de Gerenciamento dos seus Recursos Hídricos.

Preliminarmente, a outorga pode ser definida como um instrumento normativo (também denominado regulatório ou comando e controle) e de gestão hídrica que visa garantir o direito de uso da água, com vazão e fins anteriormente previstos e por tempo delimitado.

⁷³ Lei 9.433/97, art. 1º.

2.7.2 Tipos de Outorga do Direito de Uso de Recursos Hídricos

As outorgas mais conhecidas são: a outorga ripária, a outorga comercializável e a outorga controlada (também denominada de outorga administrativa ou normativa).

Segundo Wurbs e Walls (1989 apud RIBEIRO, 2000), a *outorga ripária* é a forma de outorga que apresenta forte relação com a terra, isto é, a água é aceita como um bem privado. Diante dessa informação, a quem pertencer gleba de terra também pertencerá o corpo d'água. Os conflitos em posse da água são resolvidos judicialmente e quase sempre o poder econômico tem prevalecido, ou seja, quanto mais terra mais quantidade de água. Nesse tipo de outorga, não há condições de haver uma gestão participativa e integrada de águas patrocinada pelo poder público.

Chile (HERNE; EASTER, 1995), Austrália (SIMON; ANDERSON, 1991), EUA (ZILBERMAN et al.; GRIGG, 1996) (apud RIBEIRO, 2000) quanto à *outorga comercializável* ou *transferível*, já consideravam a água como um bem econômico que pode ser comercializado livremente. A comercialização da água segue a lei da oferta e da procura. Funciona a contento no caso da concorrência perfeita, todavia, a água apresenta aspectos diferenciados do que outros bens, tais como variabilidade temporal e espacial, monopólio natural e características sociais. Assim, esse tipo de outorga não é bem aceita pela comunidade científica. O outro tipo é denominado de *outorga administrativa* (ou normativa), a qual é controlada pelo poder público, que emite ou concede ao usuário o direito de uso de águas, todavia, não concede ao outorgado a propriedade definitiva desse bem. Esse tipo de outorga encontra-se insculpido na Lei Federal 9.433/97 e na Lei Estadual 6.308/96.

2.7.3 Outorga Estadual do Direito de Uso de Recursos Hídricos

Baltar et al. (2003) conceituam a outorga como sendo um instrumento jurídico por meio do qual o Poder Público, através do órgão com a devida competência, confere a um ente público ou privado a possibilidade de uso privativo de um recurso público.

Discorre Machado (2003) que a outorga é consentimento, concessão, aprovação, beneplácito. Assim, afirma que a outorga exige a intervenção do Poder Executivo, seja ele Federal, Estadual ou do Distrito Federal.

De acordo com Meirelles (2006, p. 525), “a outorga é uma autorização de uso. Esta autorização é ato administrativo, discricionário e precário pelo qual o poder público permite o desenvolvimento de determinada atividade ou a utilização de um bem público”.

Diante do exposto, e por meio do Decreto nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997 a outorga do direito de uso dos recursos hídricos da Paraíba foi regulamentada.

Atente-se ao fato de que a responsabilidade e a competência de emitir outorga na Paraíba é da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA.

Assim, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos é um ato administrativo que permite, aos particulares ou prestadores de serviço público, o uso das águas, em condições tais, de acordo com o estabelecido nas legislações. Todavia, frise-se que esse uso é por período determinado.

A Instrução Normativa nº. 04/2000, do Ministério do Meio Ambiente assim definiu a outorga, *in verbis*: “Outorga de direito de uso de recursos hídricos é ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato.”(DOU, 2000)⁷⁴

Um dos objetivos de conceder a outorga visa a assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

A outorga prevista na Lei Federal nº. 9.433/97 e na Lei Estadual nº. 6.308/96 é, então, um *instrumento normativo* (também denominado de regulatório ou comando e controle), mas também de gestão.

Dessa forma, o Estado da Paraíba, em qualquer intervenção nos seus cursos d’água ou aquíferos que implique na utilização dos Recursos Hídricos, a execução de obras ou serviços que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade dos mesmos, depende da autorização do Órgão Gestor, do Sistema de Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Então, depende, de cadastramento e da outorga do direito de uso pelo Órgão Gestor, a derivação de água de seu curso ou depósito superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, industrial, agrícola e outros, bem como a lançamento de efluentes nos corpos de água, obedecida às legislações federal e estadual pertinentes. (PARAÍBA, 1996)⁷⁵

⁷⁴ Instrução Normativa nº. 04, de 21 de junho de 2000, do Ministério do Meio Ambiente – Diário Oficial da União, de 03/07/2000.

⁷⁵ Lei Estadual de Recursos Hídricos (nº. 6.308/96), Capítulo V – dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos –, arts. 15-16.

O Órgão Gestor que atualmente concede a outorga é a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA. O solicitante deve, então, requerer a este órgão, por meio de formulários padronizados a outorga de acordo com a finalidade de uso. O requerimento deve conter: identificação do requerimento, informações sobre o projeto, informações sobre a fonte hídrica e outras informações adicionais, consideradas imprescindíveis para aprovação do pedido de outorga.⁷⁶

2.8 COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA: UMA VISÃO JURÍDICA

2.8.1 Considerações Iniciais

Em face da escassez dos recursos hídricos paraibano, dos usuários deve ser exigido um pagamento pela sua utilização. Os custos arcados pela sociedade são altos e devem ser internalizados pelos usuários. Ademais, o montante que, por ventura, venha a ser auferido aos fundos financeiros hídricos deve ser aplicado racionalmente na melhoria das bacias hidrográficas. Assim, o instrumento de cobrança pela utilização de recursos hídricos previstos na Lei Estadual 6.308/96 e na Lei Federal 9.433/97 deve ser visto com mais importância.

A cobrança de água é um instrumento econômico, mas também de gestão hídrica. No Brasil as águas públicas são inalienáveis, outorgando-se ao interessado somente o direito de uso. Ainda, na quase totalidade das unidades da federação, não se cobra pela retirada da água bruta.

A cobrança de água é comumente confundida com a cobrança pela remuneração de serviços de saneamento básico, relacionados com o fornecimento, adução, transporte, e distribuição, todavia essa confusão deve ser desconstituída.

Esse instrumento de cobrança foi inclusive previsto, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando se informou que o uso dos instrumentos econômicos é requisito importante para o desenvolvimento sustentável.

⁷⁶ Informações disponível em: < <http://www.aesa.pb.gov.br/outorga/orientacoes.php> >, p. 01.

A cobrança de água deve ser exigida baseando-se no princípio indutor de racionalidade do uso da água como um bem público de valor econômico (Lei Federal 9.433/97, art. 1º, II e Lei Estadual 6.308/96, art. 2º, II), ou seja, a água não deve ser desperdiçada e sim utilizada com parcimônia pelos diversos usuários.

Assim, a cobrança pelo uso da água é um instrumento econômico, mas também um instrumento que poderá contribuir com a gestão hídrica pública, caso venha efetivamente ser adotado pelo governo paraibano.

2.8.2 Conceitos Genéricos sobre a Natureza Jurídica da Contraprestação pelo Uso das Águas Públicas

Para ser compreendida a natureza jurídica da contraprestação pelo uso das águas públicas requer uma exposição sobre a entrada de recursos financeiros no Tesouro Público ou “cofres públicos”. Assim, com o amparo dos Direitos Financeiro e Tributário, serão abordados conceitos e definições.

As receitas (geralmente denominadas de entradas) podem ser classificadas originárias e derivadas.

Receitas originárias (ou *facultativas*) são as oriundas do patrimônio do Estado ou do exercício de suas atividades. No Brasil, essas receitas estão mencionadas na lei que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro. Essas receitas podem ser denominadas de *preço*, valendo-se, assim, da concepção genérica do termo, que é o de valor da coisa, medido pelo dinheiro.

Pinto (1949 apud POMPEU, 2006) descreve que no ramo do direito público alguns autores denominam-no como *preço público*, quando o pagamento é efetuado pelo indivíduo por serviço ou bem vendido pelo governo, tendo em vista, sobretudo, vantagem particular sua, mas, em segundo lugar, o interesse da comunidade; e, como *preço-quase-privado*, o pagamento voluntário efetuado pelo indivíduo por serviço ou bem vendido pelo governo, tal como se fosse uma pessoa privada.

As *receitas derivadas* (ou *compulsórias*) são oriundas do constrangimento do patrimônio do particular. São então os tributos, objeto do Direito Tributário. Por sua vez, a Constituição Federal vigente, em seu art. 145, dividiu os tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria e dando competência para que a União, os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios os instituíam, em conformidade com o estabelecido na C.F e leis infraconstitucionais.

O Código Tributário Nacional – CTN – no art. 3º, assim define, *ipsis litteris*: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

A natureza específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação.

O CTN inclusive sistematicamente divide os tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria.

O *Imposto* é um tributo de caráter genérico que independe de qualquer atividade ou serviço do poder público em relação ao contribuinte. O imposto é apenas exigido sem contraprestação e sem indicação prévia sobre a sua destinação.

A *Taxa* é um tributo relacionado com a prestação de algum serviço público para um beneficiário identificado ou identificável. O serviço pode ser efetivo ou potencial, considerando-se como potencial o serviço posto à disposição, ainda não utilizado.

A *Contribuição de Melhoria* é um tributo sobre a valorização de imóvel particular, em decorrência de obras públicas realizadas.

2.8.3 Cobrança Pelo Uso dos Recursos Hídricos

Para a *economia neoclássica*, a cobrança de água bruta está centrada no significado da externalidade.

Segundo Ribeiro (2001), o termo *externalidade* encontra-se intimamente relacionado com falhas ocorrentes no mercado, isto é, o mercado privado não consegue implementar uma alocação eficiente dos recursos. Isto porque os custos marginais privados são diferentes dos custos marginais sociais e a economia se afasta do “Ótimo de Pareto”. Isso acontece porque, para alguns insumos de produção inexistente um mercado que aproprie o seu custo.

As externalidades podem ser positivas e negativas. São negativas quando os custos sociais são maiores do que os custos privados (ou os benefícios sociais são menores do que os benefícios privados).

Ribeiro (2001) informa que uma das propostas para a internalização dos custos externos surgiu no clássico artigo de Ronald Coase, “The problem of social cost”, publicado em 1960. Em síntese, o autor queria que os conflitos fossem dirimidos por meio de livre negociação entre as partes (poluidor e vítima). Assim, a negociação resolveria os problemas de externalidades, descartando a participação do governo.

O Teorema de Coase assegura que as externalidades não provocam a alocação imperfeita de recursos desde que os custos de transação (para a elaboração de contratos e negociações de acordos) sejam nulos e os direitos de propriedade bem definidos e respeitados. (SANDRONI, 1994). Entretanto, esse teorema talvez não se aplique aos recursos hídricos brasileiro, pois, no dizer de alguns especialistas, o direito de uso de água no país não está bem definido.

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), classifica os instrumentos econômicos em quatro classes:

- a) Cobrança por emissões, pela utilização dos recursos hídricos, pela produção;
- b) Subsídios;
- c) Mercados de direitos de uso do recurso;
- d) Sistema de devolução de depósitos.

Particularmente, o sentido de cobrança de água apresenta ligações com o *princípio poluidor-pagador*. Esse princípio foi alargado posteriormente e, atualmente, é definido como princípio *usuário-pagador*, caso em que o usuário é obrigado a internalizar os custos que impõe a terceiros ao usar o recurso natural. É, então, um princípio utilizado na cobrança de água bruta que serve como elemento indutor do uso moderado de recursos hídricos (tanto na retirada quanto nos despejos de efluentes) e ao financiamento previstos nos planos de bacia.

Segundo a literatura hídrica são quatro os usos de água possíveis de cobrança: 1) uso da água disponível no ambiente (água bruta) como fator de produção ou bem de consumo final; 2) uso de serviços de captação, regularização, transporte, tratamento e distribuição de água (serviços de abastecimento); 3) uso de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de esgotos (serviços de esgotamento); e 4) uso de água disponível no ambiente como receptor de resíduos.

As empresas de saneamento, via de regra, cobram tarifas pelos usos 2 e 3. O uso 2, pelas instituições que gerenciam projetos públicos de irrigação. O uso 1 e uso 4, são historicamente livres de cobrança na maioria dos países. Atualmente, esses usos 1 e 4 vêm

sendo considerados nos processos de modernização dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos federal e de alguns estados brasileiros.

A *cobrança de água bruta* é um instrumento (de gestão e econômico) previsto na lei brasileira nº. 9.433/97, diferenciado da tributação que pertence à seara dos instrumentos fiscais, isto é, uma tributação que migra para os cofres do tesouro público. Por seu lado, a cobrança, como parte integradora da política nacional de recursos hídricos, tem destinação específica, ou seja, as finanças oriundas da cobrança têm que ser aplicadas na bacia, com o propósito de possibilitar um melhor gerenciamento e racionalidade hídrica.

Afora a Lei 9.433/97, também a Lei nº. 6.662/79 que trata da Política Nacional de Irrigação, estabeleceu critérios de cobrança para projetos públicos de irrigação implementados pelo Governo Federal.

Algumas indagações tornam-se importantes.

Por que cobrar pelo uso de água bruta? São múltiplas as respostas. Todavia, os problemas ocorrem pelo uso excessivo e irracional dos recursos hídricos, obrigando, assim, a implementação de modelos de gestão eficazes e eficientes. O uso intensivo de águas, em âmbito doméstico, por captação, diluição de efluentes, agricultura, indústria, geração de energia, entre outros, limita o uso da água por outros usuários. Assim, no futuro esses usos insustentáveis podem comprometer a qualidade dos recursos hídricos e dos ecossistemas ambientais.

Quanto cobrar pelo uso de água bruta? Esse talvez seja o maior obstáculo na implementação da cobrança como instrumento de gestão, considerando-se os interesses dos usuários serem bastante diferenciados, isto é, a água é usada com finalidades diversas, tanto em sua dimensão qualitativa quanto em sua faceta quantitativa.

No dizer de Baumol e Oates (1971), Tietenberg (1992), e Cánepa et al. (1999) (apud RIBEIRO, 2001), a definição do valor a ser cobrado pelo uso da água pode ser analisada segundo duas grandes abordagens: a análise custo benefício e a análise custo efetividade. Na análise custo benefício busca-se a valoração monetária dos efeitos desfavoráveis (custos) e favoráveis (benefícios) de um empreendimento qualquer que oferta um bem relacionado com a água (seja em termos quantitativos ou qualitativos). Assim, ter-se-ia a determinação do valor econômico da água, através da construção da curva dos benefícios, que representa a curva de disposição agregada a pagar da sociedade. Na análise custo efetividade não se busca o nível ótimo de utilização do recurso (ou, no caso da poluição, de abatimento), mas o alcance de uma meta pré-acordada ao menor custo para a sociedade.

Lanna (2001) informa que as metas almeçadas por meio da cobrança pelo uso da água podem ser: 1) eficiência econômica – estímulo ao uso produtivo ou racionalizado dos recursos hídricos; 2) Sustentabilidade Financeira – através da recuperação de investimentos e pagamento de custos operacionais e de manutenção, e da geração de recursos para a expansão dos serviços; 3) Distribuição de Renda – transferência de renda de camadas mais privilegiadas economicamente para as menos privilegiadas; 4) Equidade Social – contribuição pela utilização de recurso ambiental para fins econômicos; 5) Sustentabilidade Ambiental – estimular um uso ambiental sustentável pela incorporação, aos custos dos usuários, de qualquer impacto que cause ao ambiente.

Segundo Ribeiro (2001), de forma geral, o objetivo financeiro tem sido adotado nos estudos sobre cobrança no Brasil. Na maioria dos casos, propõe-se que o usuário industrial seja mais onerado, o residencial assuma valores intermediários e o agrícola seja o menos cobrado. Essas proposições estão sendo feitas muito mais com base no que se acredita ser a capacidade de pagamento de cada um dos usuários do que em função de considerações sobre o valor econômico da água.

Em síntese, a cobrança de água já é uma realidade no cenário mundial, todavia, no Brasil e, em particular, na Paraíba, esse instrumento econômico e de gestão hídrica não vem sendo muito bem compreendido.

Duas teses apresentam suas argumentações: de um lado, os defensores da cobrança de água bruta que defendem a cobrança como indutor de racionalidade, em face da escassez e desperdício de recursos hídricos; no outro extremo, os opositores da cobrança de água que vislumbram, assim, facilidades para o capitalismo estabelecer no país o monopólio desse recurso natural e conseqüentemente, encarecer a obtenção de água para a população.

Pergunta-se: qual das teses apresenta consistência? Talvez, parte da resposta esteja na formatação do novo arcabouço jurídico-institucional Federal (Lei nº. 9.433/97) e Lei Estadual (Lei nº. 6.308/96) que permite a gestão de recursos hídricos de forma descentralizada e participativa.

Porém, é nos Comitês – “parlamentos hídricos” – que o assunto ganha mais relevância e de maneira democrática deve ser detalhadamente debatido. Por outro lado, não se quer desconhecer que a matéria em alusão não possa ser discutida em outros fóruns, afirma-se, apenas, que esse local é um espaço democrático que permite a participação dos usuários, governantes e da sociedade, por meio de voz e voto.

2.9 AÇÃO CIVIL PÚBLICA: LEI Nº. 7.347/85

2.9.1 Considerações Iniciais

Conforme Pompeu (2006), inicialmente, as águas eram reguladas como usos individuais. A lei disciplinava a relação entre as pessoas, em função dos bens a serem entre elas repartidos, como na perfuração de poços, derivação de águas, etc. Baseava-se no direito privado, valendo-se do direito de vizinhança previsto nos códigos. O Código Civil de 1916 mostra esse panorama (arts. 563 a 568). Na mesma esteira, foi criado o Código de Águas de 1934 (arts. 60 e 73, parágrafo único), que apresenta nesses preceitos característica privada.

Por outro lado, a evolução da proteção da água começa a se fortalecer, ainda com o próprio Código de Águas de 1934, quando prevê que a Administração Pública deverá exigir outorga pela utilização das águas públicas (arts. 43 a 52).

É alentador saber que nos tempos hodiernos existe um instrumento processual jurídico-social, denominado de *Ação Civil Pública*,⁷⁷ capaz de *contribuir* com a mitigação de conflitos hídrico-ambientais. Frise-se que a mesma está descrita na Constituição Federal de 1988, art. 129, III.

A Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, é um marco no arcabouço legislativo brasileiro, visto que a mesma tutela direitos ou interesses vitais da comunidade, que figuram no rol dos *direitos fundamentais*, ao menos na seara ambiental.

A evolução da complexidade hídrico-ambiental em uma sociedade de massa no cenário neoliberal globalizado exigiu que novos institutos jurídico-sociais garantissem o acesso à justiça, por vias não tradicionais, e que, ao mesmo tempo prestasse uma tutela jurisdicional mais célere e com maior probabilidade de êxito.

O meio ambiente, definido na Lei nº. 6.938/81 como um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordens físicas, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas⁷⁸, envolvente dos elementos naturais, culturais e artificiais, foi recepcionado na Constituição Federal de 1988, e *denominado de bem de uso comum do povo*.

⁷⁷ Esta Ação Civil Pública, muito embora seja uma lei ordinária promulgada pelo Congresso Nacional, o seu anteprojeto e projeto foram, em princípio, esforços dos Juristas: Barbosa Moreira, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, Waldemar Mariz de Oliveira Júnior; e, dos Promotores: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior.

⁷⁸ Art. 3º, I.

Assim sendo, foi focado como um direito humano fundamental, qual seja, *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*.⁷⁹

Assim, a Lei 6.938/81 definiu o meio ambiente e concedeu legitimidade ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o poluidor por danos causados ao meio ambiente, ou seja, explicitou-se, pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, uma possibilidade de Ação Civil Pública Ambiental. Todavia, somente com a Lei 7.347/85⁸⁰, de caráter processual, a Ação Civil Pública Ambiental fora devidamente formatada, bem como alargou o seu raio de atuação.

É salutar ainda observar que a Lei nº. 8.078/90 que criou o Código de Defesa do Consumidor – CDC –, também contribuiu com o alargamento da Ação Civil Pública Ambiental.

Isto posto, assevera-se que o Direito pode e deve se valer do instrumento da Ação Civil Pública para ajudar na árdua missão de prevenir, reparar ou ressarcir danos causados ao meio hídrico-ambiental.

Diante do comentado, compreender a dinâmica processual da lei em comento e delimitar com consistência a definição dos termos jurídicos é imprescindível para compreensão da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual e Federal contra o Departamento Nacional de Obras Contra Seca – DNOCS – acerca do conflito ocorrente no Açude Epitácio Pessoa, localizado na cidade de Boqueirão – PB, com desdobramentos de grande magnitude na cidade de Campina Grande, grande centro regional do Estado.

2.9.2 Conceitos de Ação Civil Pública, Direitos ou Interesses Difusos, Direitos ou Interesses Coletivos e Direitos ou Interesses Individuais Homogêneos

O Diploma Legal 7.347/85, inclusive previsto no art. 129, III, da C.F. de 1988, criou a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem econômica ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Após o advento da lei em 1985, o Código de Defesa do Consumidor – CDC – elencou a

⁷⁹ Constituição Federal, art. 225, *caput*.

⁸⁰ Recepcionada pela Constituição Federal de 1988, art. 129, III.

denominação de *ação coletiva* para a tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A Ação Civil Pública é uma ação não penal proposta pelos legitimados do art. 5º da Lei 7.347/85, com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos. Assim sendo, a Ação Civil Pública tem por finalidade a tutela dos interesses metaindividuais ou transindividuais.

Os *interesses ou direitos difusos* são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.⁸¹

Esses interesses ou direitos difusos podem ser conceituados como aqueles pertencentes a um número indeterminado de pessoas, titulares de um objeto indivisível e que estão ligadas entre si por um vínculo fático.

Da definição, podem-se observar as seguintes características sobre os interesses: a indeterminação do sujeito; a indivisibilidade do objeto e a existência de um vínculo fático ligando mencionados sujeitos entre si.

Sustenta Souza (2001a) que a *indeterminação dos sujeitos* – ou dos titulares do interesse – consiste justamente na impossibilidade da delimitação do número exato de pessoas afetadas, potencial ou concretamente, por certo fato. Diferentemente da determinação que é um conceito preciso, exato, a indeterminação é estimada por critérios de aproximação e probabilidade.

Souza (2001a) também informa que a segunda característica dos interesses ou direitos difusos se refere à *indivisibilidade do objeto* –, pois, os interesses difusos que são transindividuais ou metaindividuais, pertencem a todos, todavia, não se pode determinar com exatidão qual a parcela do todo que pertence às pessoas individualmente. Em outro dizer, os interesses difusos é um direito de bem comum, e as lesões individualmente sofridas não podem ser reparadas sem que a prestação estenda-se para toda a comunidade.

A terceira característica dos interesses ou direitos difusos é a existência de *vínculo fático ligando entre si pessoas indetermináveis*. É importante observar que as pessoas indeterminadas possuem interesses em comum, em virtude do surgimento de um fato, de uma circunstância.

Já os *interesses ou direitos coletivos* são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categorias ou classes de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.⁸²

⁸¹ CDC, art. 81, parágrafo único, I.

⁸² CDC, art. 81, parágrafo único, II.

Desta forma, são estas as peculiaridades dos direitos ou interesses coletivos: a indivisibilidade do objeto; a determinação dos sujeitos, que formam uma unidade (grupo, categoria ou classe); e a existência de um vínculo jurídico ligando os integrantes do grupo entre si ou com a parte contrária.

A primeira peculiaridade dos interesses ou direitos coletivos é a *indivisibilidade do objeto*, já abordada na característica dos direitos ou interesses difusos.

Conforme Souza (2001a), a segunda peculiaridade é a *determinação dos sujeitos*. É, portanto, a efetiva possibilidade de aferir-se com exatidão o número de pessoas que titulariza determinado direito.

A terceira peculiaridade dos interesses ou direitos coletivos diz respeito ao *vínculo jurídico*. Frise-se então que essa relação jurídica deve preexistir à lesão ou a sua ameaça. Dito de outra forma, as pessoas determinadas devem manter entre si uma vinculação organizacional previamente.

Quanto aos *interesses ou direitos individuais homogêneos* foi definido como aqueles decorrentes de origem comum. Esses interesses ou direitos individuais homogêneos podem ser conceituados como aqueles que dizem respeito a um número determinado de pessoas, titulares de objetos divisíveis e que estão ligados entre si por um vínculo fático, decorrente de origem comum das lesões.

Assim, colhem-se do parágrafo anterior as seguintes características dos interesses e direitos individuais homogêneos: determinação dos lesados; divisibilidade do objeto e a existência de vínculo fático entre os sujeitos, identificado pela origem comum das lesões por todos sofridas.

A primeira característica é a *determinação do sujeito* já explicada anteriormente, nas características dos interesses ou direitos coletivos.

Sobre a segunda característica, a *divisibilidade do objeto*, Souza (2001a) assevera que permite saber exatamente a extensão da lesão individualmente sofrida pela pessoa, de tal maneira que a reparação do dano possa ser feita caso a caso, ao contrário do que acontece nos interesses difusos e coletivos, quando a solução do problema beneficiará indistintamente a todos.

A terceira característica é a *origem comum das lesões sofridas*. Esta característica permite que lesões individuais possam ser reparadas conjuntamente, todavia, devem ser da mesma espécie e de idêntica origem.

2.9.3 Legitimidade Ativa, Litisconsorte e Legitimidade Passiva

Sem embargo do anteriormente exposto, possuem *legitimidade ativa*⁸³ na Ação Civil Pública o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias, as Empresas Públicas, as Fundações, as Sociedades de Economia Mista ou as Associações que:

I – Estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II – Incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.⁸⁴

Quanto ao *litisconsorte*⁸⁵ é a pluralidade de partes no mesmo processo. Pode ser classificado em ativo, passivo e misto. No litisconsorte ativo há pluralidade de autores, enquanto que no litisconsorte passivo existe pluralidade de réus. Por sua vez, no litisconsorte misto há pelo menos dois autores e pelo menos dois réus.

Fica facultado ao Poder Público e outras associações legitimadas habilitarem-se como litisconsortes de qualquer das partes.⁸⁶

Em caso de desistência infundada ou abandono da ação, por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.⁸⁷

Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.⁸⁸

No tocante à *legitimidade passiva* da Ação Civil Pública, encontram-se todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, isto é, o causador do dano ambiental ao consumidor, à ordem urbanística, ao patrimônio cultural, à ordem econômica ou qualquer outro interesse ou direito difuso ou coletivo.

⁸³ Lei 7.347/85, art. 5º e § 1º.

⁸⁴ Lei 7.347/85, § 1º.

⁸⁵ Código de Processo Civil, art. 46.

⁸⁶ Lei 7.347/85, art. 5º e § 2º.

⁸⁷ Lei 7.347/85, § 3º.

⁸⁸ Lei 7.347/85, § 5º.

2.9.4 Procedimentos e Objetivos da Ação Civil Pública

No que tange ao *rito processual*, a Ação Civil Pública não possui um rito específico, pois, há situações que assume a forma ordinária, sumárias, de liquidação de sentença, de execução, cautelares; além de procedimentos especiais contidos no Código de Processo Civil, em leis extravagantes ou conforme o CDC.

Por seu turno, os *objetivos* da Ação Civil Pública são de fazer, não fazer e indenizar. Assim, as reais preocupações da Ação são a prevenção, a reparação e o ressarcimento dos danos causados aos interesses ou direitos transindividuais ou metaindividuais.⁸⁹

Segundo Souza (2001a), sempre que for possível evitar-se o dano, o aspecto preventivo é o único objeto almejado pela Lei da Ação Civil Pública, sendo os demais, portanto, subsidiários. A reparação do dano apenas surgirá como objetivo da lei nas situações em que os mecanismos de prevenção se tenham mostrado insuficientes. Quanto aos aspectos ressarcitórios é o último dos objetivos da lei. Somente deverá se discutir a indenização quando a função preventiva tenha sido ineficaz e o dano venha a ser tecnicamente irreparável.

2.9.5 Liminar e Antecipação da Tutela em Ação Civil Pública

De acordo com o que prevê o art. 12 da Lei da Ação Civil Pública: “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeito a agravo”.

Assim, na Ação Civil Pública é permitido ao juiz conceder liminar qualquer que seja o rito processual adotado (ação principal ou ação cautelar), com ou sem justificação prévia, assim como impor multa diária ao réu visando a assegurar o cumprimento da ordem.⁹⁰

Por sua vez, o art. 84, § 3º, do CDC, inseriu nos procedimentos da Ação Civil Pública o instituto jurídico da *concessão liminar da tutela*, que atribuiu exigências restritivas, e posteriormente, fora adicionado ao Código de Processo Civil – CPC.

Dito de forma diversa, a antecipação da tutela do CPC é mais rigorosa do que a *liminar* concedida na Ação Civil Pública.

⁸⁹ Lei 7.347/85, art. 3º.

⁹⁰ Lei 7.347/85, art. 12, § 2º c/c 84, § 4º, CDC.

Diante do apresentado, basta ocorrer os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* para que o juiz conceda a liminar na Ação Civil Pública.

2.9.6 Multa Diária e Multa Liminar

Inicialmente, observe-se que a Lei da Ação Civil Pública contém os objetivos da prevenção, da reparação e da indenização. Dito de outra forma, a prevenção é o objetivo precípua da Lei, mas não sendo possível focar-se-á a reparação, somente em último caso utilizar-se-á do objetivo indenizatório.

O art. 11 da Lei da Ação Civil Pública explicita, *in verbis*:

Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de *multa diária*, se esta for suficiente ou compatível, independente de requerimento do autor. [Grifo nosso].

Assim, a *multa diária*, elencada no art. 11 da supracitada lei, tem por foco impor o cumprimento da obrigação principal, com o objetivo de evitar a sua mudança para perdas e danos. Daí porque a multa diária é uma obrigação acessória, arbitrada pelo juiz na sentença, objetivando garantir o dispositivo, inclusive, independente do pedido do autor da Ação.

Por seu turno, a *multa liminar* contém quase a mesma finalidade da multa diária, isto é, garantir o exigido na decisão judicial.

Enquanto a multa diária é fixada e tem por escopo garantir o cumprimento de um preceito contido na sentença, a multa liminar é arbitrada no início da lide e visa assegurar o cumprimento de uma ordem cautelarmente deferida no processo.

2.9.7 Fundo para Recomposição do Bem Lesado

Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um *fundo* gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participam

necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.⁹¹

Frise-se, mais uma vez, que a indenização é um dos últimos objetivos da Lei em apreço, visto que a prevenção está em primeiro lugar e a reparação em segundo plano, são os principais objetivos da Lei da Ação Civil Pública. Atente-se também, que afora as quantias coletadas pela indenização, ao fundo devem também ser revertidos os valores oriundos das multas diária e liminar, além das perdas e danos.

Quanto ao Estado da Paraíba, no que concerne aos Recursos Hídricos, os Decretos 19.256/97 e 18.823/97 regulamentaram o Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

2.9.8 Ajustamento de Conduta

A Lei da Ação Civil Pública grafa que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados *compromisso de ajustamento de sua conduta* às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de *título executivo extrajudicial*.⁹²

Todavia, somente O Ministério Público, algumas pessoas públicas e determinados Órgãos Públicos poderão promover e requisitar o ajustamento de conduta. São eles: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias e os órgãos públicos que não tenham personalidade jurídica. Não estão habilitadas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações, as associações civis, pois estas são regidas pelo direito privado.

Assim, o ajustamento de conduta deve preservar a reparação ou prevenção do dano, todavia, é permissível que o tomador do compromisso “negocie”, dentro do razoável, o prazo e a forma de implementação das medidas necessárias.

É imprescindível alertar que, sendo um título extrajudicial, o inadimplemento ensejará de imediato à execução.

⁹¹ Lei 7.347/85, art. 13.

⁹² Lei 7.347/85, art. 5º, § 6º.

2.9.9 Inquérito Civil

Conforme externa Machado (2003), o *inquérito civil* constitui procedimento administrativo exclusivo do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual. Os outros legitimados podem coletar provas de outras formas, mas não através do inquérito civil.

Milaré (2001) assevera que o inquérito civil é destinado a fornecer provas e demais elementos de convicção que fundamentam a Ação do Ministério Público na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais, sendo procedimento inquisitorial.

O referido autor mencionado no parágrafo imediatamente anterior escreve que o inquérito civil será instaurado: I – por meio de portaria; II – por despacho admitindo representação; III – por determinação do Procurador-Geral de Justiça; ou IV – do Conselho Superior do Ministério Público. Observe-se que a instauração por meio de portaria, baixada de ofício, dar-se-á na hipótese de o membro do Ministério Público tomar conhecimento da *notitia damni* por forma diversa da representação.

2.10 FORMAÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA

2.10.1 Considerações Gerais

Os *comitês*⁹³ de bacias hidrográficas são denominados de “parlamento das águas” por se tratarem simplesmente não de um fórum de discussão, mas de um conselho com poder de decisão em relação a vários problemas pertinentes a recursos hídricos. São eles que devem decidir sobre assuntos prioritários nas bacias hidrográficas, isto é, devem decidir quais as ações e obras serão realizadas com os recursos financeiros postos a seu alcance.

Sua composição é tripartite, devendo prevalecer a gestão descentralizada, participativa e integrada.

A *descentralização* se refere ao poder de decisão e não aos limites geográficos. Quanto à *participação*, deve obrigatoriamente figurar no comitê os segmentos: sociedade civil

⁹³ No Brasil existem comitês de bacias hidrográficas federais e estaduais.

organizada, o governo e os usuários de águas. A *integração* configura-se no ganho proporcionado pela ação conjunta, ou seja, há um aumento da sinergia.

Os *comitês* de Bacia Hidrográfica integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Terão como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.⁹⁴

Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I – promover debates sobre as questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV – acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V – propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VII – (VETADO); VIII – (VETADO); IX – estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.⁹⁵

Frise-se, pois, que o parágrafo único, art. 37 da Lei nº. 9.433/97 expõe que das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

A Lei em alusão também explicita que os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I – da União; II – dos Estados e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III – dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV – dos usuários das águas de sua área de atuação; V – das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.⁹⁶

Atente-se que essas exigências da Lei Federal nº. 9.433/97 incidem em determinadas situações nos comitês estaduais de bacias hidrográficas.

⁹⁴ Lei de Águas nº. 9.433/97, art. 37.

⁹⁵ Lei de Águas nº. 9.433/97, art. 38.

⁹⁶ Lei de Águas nº. 9.433/97, art. 39.

2.10.2 Abordagem Jurídica do Comitê Provisório da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – CBHRPB – atualmente encontra-se em fase de implantação.

A Resolução nº. 01, de 06 de agosto de 2003, estabelece diretrizes para a formação, instalação e funcionamento de Comitês de Bacias.

O art. 1º da Resolução expõe que os Comitês de Bacia Hidrográfica serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com o disposto no Parágrafo único do art. 10, da Lei Estadual nº. 6.308/96, nos artigos 37 a 40 da Lei Federal nº. 9.433/97, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução.

No § 2º, do referido artigo, encontra-se exposto que os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na área de sua atuação. Enquanto que no § 3º do artigo supracitado estabelece que a instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas deverá ser aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e efetivada por ato do Governador do Estado da Paraíba.

O art. 4º, § 2º, assevera que o Estado deverá financiar a criação dos comitês, assim como a manutenção da mobilização social.

Esta Resolução, elaborada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ampara-se nas competências que lhes são conferidas pela Lei Estadual de Recursos Hídricos nº. 6.308/96, e pelo Decreto nº. 18.824/97.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos considerou, assim, a necessidade de estabelecer diretrizes para a formação, instalação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, fortalecendo os princípios de gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos, de forma a implementar o Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba, de acordo com o previsto na Lei nº. 6.308/96.

Com base nas exigências estabelecidas, foram desenvolvidos procedimentos necessários rumo à formação de uma Diretoria Provisória com o objetivo de instituir o CBHRPB. Então, a Diretoria Provisória do CBHRPB elaborou uma Proposta de instituição do Comitê, de acordo com a Resolução nº. 01, de 06 de agosto de 2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DA PESQUISA

O *método* da investigação utilizado é cognominado de *hermenêutico-sistêmico*. Este método permite compreender os sentidos jurídicos das leis, decretos, resoluções e entender as características implícitas dos documentos, instituições e entidades, que abordam questões hídricas. Sem embargo, também lança seu foco para explicações científicas, considerando os aspectos sociais da realidade humana. Assim, o método em alusão orienta, traça as diretrizes, os princípios e formula as estruturas teóricas.

É possível, assim, por meio da hermenêutica, contextualizar e compreender mudanças institucionais de natureza pública na área de recursos hídricos, a partir de informações documentais jurídicas, documentos oficiais e mudanças institucionais, desde que se tenha em mente um conceito ampliado do direito.

Nessa investigação, integrou-se os termos hermenêutica e sistema aumentando a sinergia na percepção dos fenômenos hídricos e potencializando respostas aos problemas complexos.

É preciso, entretanto, esclarecer que a hermenêutica e a interpretação são termos que guardam íntimas relações, mas não são sinônimos, ou seja, enquanto a *hermenêutica* é de cunho teórico que se preocupa com os princípios, critérios, métodos, sistematizações e informações gerais; a *interpretação* visa à parte prática, aplicando os conhecimentos da hermenêutica. Em outras palavras, a hermenêutica é dimensão mais ampla do que a interpretação; esta, por sua vez, é uma técnica guiada por aquela.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1.1 Técnica de Interpretação

A *técnica* aplicada na pesquisa denomina-se *Interpretação*, ou seja, objetiva-se examinar, perquirir e fixar o sentido do texto legal ou de qualquer teor escrito e comportamental externado. Em síntese, a técnica é a parte prática.

A interpretação analiticamente se divide em jurídica e não jurídica. Ambas formas de interpretar são utilizadas na investigação em foco.

No desenvolvimento desta Tese não se privilegia nenhuma das dimensões, isto é, o procedimento metodológico por meio do viés interpretativo valer-se-á das duas dimensões na medida necessária que a pesquisa requer. Ademais, a interpretação jurídica e a interpretação não jurídica não são dimensões estanques, pois no exercício interpretativo, em diversos momentos, ocorre uma integração entre ambas, perfazendo a interpretação total.

Reale (2006) descreve a hermenêutica normativa (jurídica) em componentes, quais sejam:

- a) *Interpretação literal* (ou *gramatical*), que serve para o intérprete inicialmente analisar o dispositivo legal, captando o valor da expressão. Muitas vezes é necessário indagar do exato sentido de um vocábulo ou do valor das proposições do ponto de vista sintático. A lei é uma realidade morfológica e sintática que deve ser, por conseguinte, estudada do ponto de vista gramatical;
- b) Após essa perquirição filológica, o foco deve ser direcionado para um trabalho de interpretação *lógico-sistemático*, pois nenhum dispositivo está separado dos demais. Cada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática. É preciso, pois, interpretar as leis segundo valores lingüísticos, mas sempre as situando no conjunto do sistema;
- c) A *interpretação histórico-evolutiva* é uma norma legal que, uma vez emanada ou criada passa a ter vida própria, recebendo e mutuando influências do meio ambiente, o que importa na transformação do seu significado;
- d) Existe também a *interpretação teleológica* (ou *finalística*), que enfatiza que o fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor.

Essas quatro dimensões, a interpretação literal (ou gramatical), a interpretação lógico-sistemática, a interpretação histórico-evolutiva e a interpretação teleológica (ou finalística) são facetas da componente interpretação normativa (jurídica) e atuam em conjunto no processo hermenêutico. Essa faceta normativa interpreta textos hídricos jurídicos.

A outra componente, chamada de interpretação compreensiva, analisa textos hídricos não jurídicos e contribui com aclarar a investigação documental, a análise dos questionários, a compreensão das mudanças institucionais e a criação de entidades.

Atente-se ao fato de que é possível e sinérgico que as componentes, normativa (jurídica) e compreensiva (não jurídica), integrem-se com a componente de interpretação ecológica. Esta componente possibilita contextualizar que, desequilibrando o sistema natural, desequilibra-se a própria sobrevivência do homem, de sorte que a destruição das condições normais do meio ou ambiente natural também é fato jurídico, uma vez que tem referência ao Direito.

Desta forma, as técnicas de interpretação normativa (jurídica), compreensiva (não jurídica) e a interpretação ecológica são componentes práticas de processo hermenêutico sistêmico.

As técnicas foram aplicadas no tratamento dos dados da pesquisa: na interpretação das legislações hídricas; no processo de compreensão das mudanças institucionais; na formação de novos institutos jurídicos e entidades; além de na análise dos questionários complementares aplicados a AESA e aos professores especialistas em recursos hídricos.

3.1.2 Técnica de Questionários e Análise de Documentos

Outras técnicas aplicadas na pesquisa são os *questionários e análise de documentos*. Os mesmos são instrumentos que tanto podem ser analisados qualitativa e quantitativamente. O questionário é uma técnica que é conceituada como um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisado. (GIL, 1996).

Foram aplicados questionários nas instituições: Gerência Regional de Campina Grande – AESA – a servidores públicos; e na UFCG – Área de Recursos Hídricos, a professores especialistas, cujo propósito foi obter informações complementares sobre questões hídricas da Paraíba. Tais questionários foram dirigidos a servidores de nível superior, atuantes nas instituições públicas, com o intuito de coletar dados importantes para a Pesquisa. Por sua vez, as perguntas são de natureza explicativa, interrogativa, avaliativa, hipotética e categorial.

Na pesquisa epistemológica, utilizou-se a modalidade de *questionário aberto e fechado* – que pode ser entendido como um procedimento seletivo, realizado pelo pesquisador, que aglutina grupos de acordo com traços gerais – atividades ocupacionais que exercem na comunidade, nível de escolaridade, funções profissionais, etc. (TRIVIÑOS, 1987).

Outra técnica utilizada denomina-se *análise de documentos*. Assim, documentos de domínio público da Secretaria do Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente – SECTMA –; da Agência de Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA –; do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês Estaduais de Recursos Hídricos, através de observações foram devidamente pesquisados.

Por outro lado, documentos hídrico-normativos também foram interpretados detalhadamente.

3.1.3 Operacionalização dos Procedimentos Metodológicos

A evolução metodológica contém as etapas conforme disposição apresentada a seguir:

1ª) Iniciou-se a pesquisa aprofundando-se na revisão literária do problema em questão, objetivando desnudar as teorias, paradigmas, conceitos, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, todos direta ou indiretamente relacionados com o processo de gestão hídrica estatal. Além de abordar aspectos sobre o meio ambiente, o desenvolvimento, o neoliberalismo, o desenvolvimento sustentável e a governabilidade hídrica paraibana.

2ª) Por meio da interpretação normativa (jurídica), a Lei Estadual nº. 6.308/96 que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, além dos decretos, resoluções e outras formas hídrico-legais foram analisados. Também se interpretou juridicamente os instrumentos da outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos paraibano. Sem embargo, em alguns momentos, tornou-se necessário interpretar a Lei Federal 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pois a mesma incide em todo território nacional, inclusive no espaço paraibano.

3ª) Através da interpretação, ainda investigou-se o Plano Estadual de Recursos Hídricos - 1ª versão;

4ª) Posteriormente, pelo viés interpretativo, se buscou-se compreender a natureza jurídico-institucional da Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA;

5ª) Ainda baseado na interpretação normativo (jurídica), analisou-se a Ação Civil Pública Ambiental, promovida pelo Ministério Público Federal e Estadual contra o DNOCS;

6ª) Tempo após, 03 (três) Questionários foram devidamente interpretados, quais sejam: a) Questionário 01 – Gestão Hídrica Estadual – aplicável aos Servidores de Nível

Superior da AESA; b) Questionário 02 – Gestão Hídrica Estadual – aplicável aos Professores da UFCG/Área de Recursos Hídricos; e c) Questionário 03 – Formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – aplicável aos Diretores Provisórios. (Ver Apêndices A, B, C).

7ª) Conclui-se a pesquisa, apontando Sugestões e Conclusões sobre o processo de gestão da bacia hidrográfica do rio Paraíba, tendo por escopo o caminhar jurídico-institucional.

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Preliminarmente é de bom termo informar que foram interpretados documentos relevantes da gestão hídrica da Paraíba.

Por meio da hermenêutica, foram interpretados os dados dos seguintes Institutos Jurídicos, Documentos e Questionários, conforme apresenta-se a seguir: Interpretação Jurídica Sobre a Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba; Interpretação Jurídica da Natureza da Contraprestação e da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba; Interpretação Jurídica da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA; Interpretação Jurídica do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão; Interpretação Jurídica da Ação Civil Pública Ambiental (ACPA): Conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB; Interpretação do Questionário sobre a Agência da Gestão das Águas do Estado da Paraíba – aplicado com gestores da Gerência Regional II; Interpretação do Questionário sobre a Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba – aplicado com os professores especialistas em recursos hídricos; Interpretação do Questionário informativo acerca do Comitê Provisório de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – aplicado com membros da Diretoria Provisória.

4.1 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA SOBRE A OUTORGA DE DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA

O Decreto 19.260/1997 que regulamenta a outorga de do direito de uso dos recursos hídricos, apresenta 03 (três) *modalidades de outorga*: I – cessão de uso, a título gratuito ou oneroso, sempre que o usuário seja órgão ou entidade pública. II – autorização de uso, que consiste na outorga passada em caráter unilateral precário, conferindo ao particular, pessoa física ou jurídica, o direito de uso de determinada quantidade ou qualidade de água, sob condições explicitadas. III – concessão de uso, que consiste na outorga de caráter contratual, permanente e privativo, de uma parcela de recursos hídricos, por pessoa física ou jurídica, que dela faça uso ou explore, segundo sua destinação e condições específicas.

Sem embargo das informações do parágrafo anterior, a seguir apresenta-se outras situações da outorga:

Dependerá de prévia outorga da AESA: a derivação ou captação de parte dos recursos hídricos existentes em um corpo d'água, para consumo final ou para insumo produtivo; lançamento em um corpo d'água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos com o fim de sua diluição, transporte e assimilação de esgotos urbanos e industriais e qualquer outro tipo de uso que altere o regime, a quantidade e a qualidade da água.⁹⁷

Por outro lado, *não se exige outorga* de direito de uso de água na situação de captação direta da fonte, superficial ou subterrânea, cujo consumo não exceda de 2.000 l/h (dois mil litros por hora).⁹⁸

1. *Não se concederá outorga* para o lançamento na água de resíduos sólidos, radioativos, *metais* pesados e outros resíduos tóxicos perigosos e nem para lançamento de poluentes nas águas subterrâneas.⁹⁹
2. A *outorga* poderá ser *extinta*, sem qualquer ônus para o Órgão competente, ou seja, sem direito de indenização ao usuário,¹⁰⁰ nas seguintes hipóteses: I - abandono ou renúncia, de forma expressa ou tácita; II - inadimplemento de condições legais, regulamentares ou contratuais; III - caducidade; IV - uso prejudicial da água, inclusive poluição e salinização; V - dissolução, insolvência ou encampação do usuário, pessoa jurídica; VI - morte do usuário, pessoa física; VII - a critério do Órgão competente, quando considerar o uso da água inadequado para atender aos compromissos com as finalidades sociais e econômicas.¹⁰¹

O inciso I, quando se reporta ao *abandono* significa que o usuário de forma tácita desistiu do seu direito; A *renúncia* ocorre quando o usuário expressamente desiste do direito que anteriormente lhe fora concedido pelo Órgão competente.

Por sua vez, o inciso II refere-se ao descumprimento das condições estipuladas no Decreto nº. 19.260/97, na Lei nº. 6.308/96 e nas demais leis hídricas que incidem nas ações ou omissões praticadas pelo outorgante.

⁹⁷ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, art. 6º.

⁹⁸ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, art. 7º.

⁹⁹ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, art. 8º.

¹⁰⁰ Pessoa física ou jurídica, cuja ação ou omissão altere o regime, a quantidade ou a qualidade da água ou o equilíbrio de seus ecossistemas.

¹⁰¹ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, art. 17.

No que tange o inciso III, *caducidade* é a qualidade do ato, contrato ou garantia que perdeu sua validade jurídica por inadimplemento de cláusula ou obrigação, ou seja, o usuário descumpriu determinada cláusula ou obrigação, por desuso, sendo assim, deverá ser extinto o direito de uso dos recursos hídricos.

Quanto ao inciso IV, *uso prejudicial da água*, afora a poluição e salinização, existem outras formas prejudiciais, tais como utilização da água sem respeitar o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água. Neste caso também poderá ser extinta a outorga.

O inciso V, remete-se à dissolução, insolvência ou encampação, do usuário – este pessoa jurídica.

A *dissolução* significa ruptura, rompimento, extinção do ato administrativo que concedia direito ao uso dos recursos hídricos. A *insolvência* está caracterizada quando o usuário (pessoa jurídica) não cumpriu o mister, isto é, a insolvência se expressa na impossibilidade do usuário (pessoa jurídica) cumprir suas obrigações ou impontualidade de pagamento. *Encampação* é a retomada do direito de uso dos recursos hídricos pelo Órgão competente, durante o prazo de concessão.

No tocante ao inciso VI, com a *morte do usuário* (da *pessoa física*), a outorga deve ser extinta, pois com a morte da pessoa física cessam-se todos os atos da vida civil. Entretanto, os herdeiros ou inventariantes, se interessados em continuar com a outorga, devem solicitar no prazo legal uma retificação do ato administrativo, permanecendo então os prazos e condições originais até a decisão definitiva do(s) legítimo(s) herdeiro(s), devendo, pois, ser emitido novo ato administrativo, caso sejam cumprido as exigências legais. Mas, observe-se que a outorga é personalíssima e intransferível.¹⁰²

Quanto ao inciso VII, trata-se de medida preventiva e corretiva para evitar que o uso dos recursos hídricos não deixe de atender aos aspectos qualitativos e quantitativos. Assim, o outorgante desviando-se dos compromissos sócio-econômicos, perderá o direito de uso dos recursos hídricos estadual.

Registre-se, inclusive, que a outorga não implica na alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito do seu uso.¹⁰³ É de bom alvitre informar, que as águas estaduais são bens públicos, mas de uso comum do povo, não podendo ser alienadas pelo Poder Público e sim, geridas de forma eficiente e ecologicamente correta.

¹⁰² Decreto Regulamentar 19.260, de 31/10/97, art. 21.

¹⁰³ Lei Estadual de Recursos Hídricos (nº. 6.308/96), Capítulo V – dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos –, art. 16, parágrafo único.

Junte-se, às informações ministradas, que o Decreto Regulamentar nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, da outorga do direito de uso dos recursos hídricos da Paraíba explicita que, além do respeito aos princípios previstos na Lei Federal nº. 9.433/97 e Lei Estadual nº. 6.308/96, outros princípios gerais devem ser atendidos, quais sejam: a água como direito de todos para as primeiras necessidades da vida; o uso da água tem função social preeminente, com prioridade para o abastecimento humano; é dever de toda pessoa, física ou jurídica, zelar pela preservação dos recursos hídricos nos seus aspectos de qualidade e quantidade; será dada prioridade para o aproveitamento social e econômico da água, inclusive, como instrumento de combate à disparidade regional e à pobreza nas regiões sujeitas a secas periódicas; e o uso da água será compatibilizado com as políticas de desenvolvimento urbano e agrícola.

Quanto ao prazo de vigência da outorga de direito de uso da água, será de 10 (dez) anos o prazo máximo, contados da publicação do ato administrativo, podendo este prazo ser renovado a critério do Órgão competente.¹⁰⁴

*Quanto às infrações*¹⁰⁵, sem prejuízos de outros ilícitos, por ação ou omissão constitui infração: I – usar por qualquer forma águas dominiais sem prévia outorga do direito de uso, ou estando em mora com o pagamento da respectiva tarifa. Ressalvados a hipótese de captação direta na fonte, superficial ou subterrânea, cujo consumo não exceda de 2.000 l/h (litros por hora). II – efetuar lançamentos na água de resíduos sólidos, radioativos, metais pesados e outros resíduos tóxicos perigosos; além de lançamento de poluentes nas águas subterrâneas. III – dificultar, por qualquer modo, seja por ação ou por omissão, a ação fiscalizadora, opondo obstáculo ao local da captação e uso das águas, prestando informações falsas ou distorcidas ou criando qualquer tipo de embaraço ao exercício da fiscalização. IV – prosseguir com a captação ou uso de água interditados temporariamente, a despeito de formalmente advertido para abster-se. V – não proceder à remoção das obras ou à extinção dos serviços de captação e uso definitivamente interditados.¹⁰⁶

Quanto às penalidades, de acordo com a gravidade, as pessoas físicas ou jurídicas infratoras ficarão sujeitas às seguintes penalidades: I – advertência escrita, com prazo de 30 (trinta) dias, para correção de irregularidades e desde que se trate de primeira infração e não tenha causado danos aos recursos hídricos nem à coletividade. II – multa, com base na

¹⁰⁴ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, Capítulo IV, art. 18.

¹⁰⁵ O Decreto Regulamentar 19.260/1997 apresenta duas imperfeições técnico-jurídicas, nos incisos I e II, do art. 30, Capítulo VII. Ao redigir no art. 30, I, “Art. 8º”, deveria escrever “art. 7º”; enquanto que no art. 30, II, ao mencionar “Art. 9º”, deveria grafar “Art. 8º”.

¹⁰⁶ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997, Capítulo VII, art. 30.

Unidade Fiscal Referencial do Estado da Paraíba – UFRPB, ou outra que a venha substituir. III – interdição temporária da captação ou uso da água, pelo tempo necessário à implementação das exigências da outorga. IV – interdição definitiva, inclusive com revogação da outorga que tenha sido concedida, na hipótese de inadequação insanável da captação ou uso da água às exigências para concessão da citada outorga. Na hipótese de interdição definitiva, além da revogação da outorga, se tiver sido concedida, será o infrator obrigado a executar a remoção das obras ou a extinguir os serviços de captação e uso da água.¹⁰⁷

Ressalte-se também que, além das penalidades previstas neste Regulamento, o infrator responderá ainda, quando cabível, penal e civilmente, por ações ou omissões envolvendo recursos hídricos da Paraíba.¹⁰⁸

Todavia, caberá recurso da aplicação de qualquer das penalidades mencionadas, mas sem efeito suspensivo, ao órgão gestor, no prazo de 15 dias, contados da ciência.¹⁰⁹

Em síntese, a *outorga* objetiva dar segurança acerca da disponibilidade de água, vista não apenas pelo prisma de insumo básico produtivo. Por outro lado, a outorga não deixa de ser uma garantia de acesso a um bem finito.

Um obstáculo que deve ser equacionado racionalmente no processo de emissão de outorga se deve ao fato de que o conceito de disponibilidade hídrica permite variadas formulações, logo a vazão fluvial não é constante e sim, aleatória.

Em face da variabilidade da disponibilidade hídrica, constata-se que a outorga não gera direito adquirido para que o poder público garanta concretamente determinada quantidade de água. Por outro lado, o órgão gestor competente não pode aleatoriamente modificar a outorga, todavia, pode alterá-la justificando os motivos, visto que deve prevalecer nos procedimentos referentes à outorga o princípio do interesse público.

Eis o momento de indagar, quais relações ocorrem entre a outorga dos direitos de uso da água e o estudo prévio de impacto ambiental? O EIA é um preceito constitucional e infraconstitucional ambiental, é uma exigência obrigatória que tem por fito prevenir os danos que podem ocorrer no âmbito dos recursos ambientais e hídricos.

Ademais, a outorga dos direitos de uso das águas não é um ato administrativo isolado da Administração Pública. Assim, a Lei 9.433, art. 30, IV, expõe que na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito

¹⁰⁷ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, n.º. 19.260, de 31 de outubro de 1997, Capítulo VIII, art. 31.

¹⁰⁸ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, n.º. 19.260, de 31 de outubro de 1997, art. 34.

¹⁰⁹ Decreto Regulamentar da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos da Paraíba, n.º. 19.260, de 31 de outubro de 1997, Capítulo X, art. 40.

Federal, na sua esfera de competência, promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Daí porque o poder público estadual deverá certificar-se se foi ou não exigido o estudo prévio de impacto ambiental. Em caso afirmativo, não se deve conceder a outorga, enquanto não for procedido o estudo prévio de impacto ambiental.

O órgão público da Paraíba deve ficar atento, principalmente na realização de grandes empreendimentos e, caso seja necessário, proceder às diligências, às vistorias, pedir relatórios detalhados dos projetos, além de acompanhar as audiências públicas imprescindíveis nos estudos prévios de impacto ambiental. Somente após esses procedimentos e conforme o outorgante atenda os demais requisitos da Lei 6.308/96 e do Decreto Regulamentar da Outorga nº. 19.260, de 31/10/97, entre outras legislações hídrico-ambientais será concedido direito de uso dos recursos hídricos paraibano, isto é, será concedida a outorga.

Outra pergunta que merece detalhamento é: quais imbricações existem entre a outorga e o licenciamento ambiental? Esse dois instrumentos jurídicos são interativos. Não se deve conceder a outorga, para obras ou serviços, sem o devido licenciamento, pois, caso se defira o pedido de outorga, não se estará respeitando o princípio de garantir águas em padrão de quantidade e qualidade satisfatórias.¹¹⁰

Assim, mais uma vez, o poder público estadual deve pautar-se na racionalidade ambiental da gestão dos recursos hídricos, verificando caso a caso os pedidos de outorga e caso o outorgado preencha os requisitos legais, deverá ser atendida a solicitação, minorando dessa forma, futuros conflitos pelo uso das águas.

Ainda verifica-se que o Decreto Regulamentar 19.260, de 31/10/97, no art. 3º, inciso V, expõe que o procedimento da outorga deverá atender, entre outros princípios, ao uso da água em compatibilidade com as políticas de desenvolvimento urbano e agrícola.

Interpreta-se do exposto que a outorga, instrumento normativo e de gestão, deveria contribuir com o desenvolvimento da Paraíba, caso fosse implementado, de forma cabal e não apenas parcial, as exigidas atividades de gestão hídrica. Isto porque, sequer os cadastros dos usuários encontram-se totalmente concluídos, ou seja, a implementação da outorga, embora se encontre em fase mais avançada do que a cobrança, ainda requer procedimentos mais velozes e eficazes no curso do processo de gestão hídrica estadual.

¹¹⁰ Lei Estadual nº. 6.308/96, art. 14, inciso IV.

4.2 INTERPRETAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DA CONTRAPRESTAÇÃO PELO USO DAS ÁGUAS PÚBLICAS E SOBRE A COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA

4.2.1 Interpretação da Natureza Jurídica da Contraprestação pelo Uso dos Recursos Hídricos na Paraíba

Interpretou-se, no tratamento de dados, que a natureza jurídica da contraprestação pelo uso das águas públicas:

Não se caracteriza imposto, visto que neste a vantagem do particular é unicamente accidental, porque prevalece o interesse público como condição exclusiva, e se presta a saldar despesas realizadas no interesse comum, sem se preocupar com os ganhos particulares auferidos pelo contribuinte.

Não se configura taxa, isto porque não se realiza a utilização efetiva ou potencial de serviço público identificado ou identificável para um contribuinte ou colocado à sua disposição.

Não é contribuição de melhoria, por não haver valorização de imóveis em face da realização de obras públicas.

Extraiu-se por meio interpretativo da exclusão, a noção de preço público e este é parcela das receitas originárias, em virtude da origem ser a exploração do patrimônio público ou a prestação de serviço público.

Destarte, o poder público pode ceder (outorgar) o uso dos seus bens a particular, mediante pagamento de determinado valor. Percebe-se que o pagamento entra nos cofres públicos, logo é receita originária.

4.2.2 Interpretação Jurídica sobre a Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos na Paraíba

O governo da Paraíba ainda não implementou o instrumento legal de cobrança de água em seu espaço geográfico.

Por sua vez, o grupo do CT hidro da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, vem elaborando um modelo de cobrança de água, utilizando a bacia hidrográfica do Rio Paraíba como objeto de estudo, para futuramente ser colocado à disposição e apreciação do Poder Público competente.

A Lei Federal 9.433/97, no Capítulo IV, Dos Instrumentos, art. 5º, inciso IV, *in verbis*, afirma que a cobrança pelo uso de recursos hídricos é um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Enquanto que a Lei Estadual 6.308/96, no Capítulo V, dos Instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Seção II, art. 19, expõe que a cobrança pelo uso de recursos hídricos é um instrumento gerencial a ser aplicado pela sua utilização, e obedecerá aos seguintes critérios: I – considerar as peculiaridades das Bacias Hidrográficas, inclusive o excesso ou déficit da disponibilidade hídrica; II – considerar a classe de uso preponderante, em que se enquadra o corpo de água onde se localiza o uso ou a derivação, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina; III – Estabelecer a cobrança pela diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos ou outros contaminantes de qualquer natureza, considerando a classe de uso em que se enquadra o corpo de água receptor, a proporção da carga lançada em relação à vazão natural ou regularizada, ponderando-se dentre outros, os parâmetros orgânicos físico-químicos e bacteriológicos dos efluentes.

No parágrafo único, assevera que, no caso do inciso III, os responsáveis pelos lançamentos de poluentes são ainda obrigados a cumprir normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas. Enquanto que, no parágrafo segundo, no caso de usos específicos de água, sujeitos à legislação federal, os usuários deverão cumpri-la integralmente.

Informa também que as tarifas de cobranças e isenções do uso da água serão fixadas anualmente pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, observando as normas legais aplicáveis à espécie, de acordo com o art. 20 da Lei 6.308/96.

Após as informações expostas da Lei Federal 9.433/97 e Lei Estadual 6.308/96, no que se refere à cobrança de água, verifica-se que a Lei 7.779/2005, que criou a AESA, no art. 5º, inciso VII, *in verbis*, expõe: “Implementar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado da Paraíba e, mediante delegação expressa, de corpos hídricos de domínio da União, observando o disposto na respectiva legislação, bem como arrecadar e aplicar receitas auferidas pela cobrança”.

Assim, conforme o art. 15 da referida Lei 7.779, constitui recursos da AESA aqueles oriundos de cobrança pelo uso de águas de domínio do Estado e, no que lhe couber, da União em território do Estado da Paraíba.

Em seu § 3º, a priorização dos recursos da cobrança pelo uso da água proveniente de transposições de bacias realizadas pela União será a restituição, no que lhe couber, com as despesas de operação e manutenção da infra-estrutura hídrica realizadas pela União.

No § 5º descreve que os valores e os mecanismos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão estabelecidos mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo estes previamente analisados e aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com base em estudos elaborados pela AESA.

Explicita, ainda, que os critérios e valores da cobrança pelo uso de águas originárias de bacias hidrográficas localizadas em outros Estados, transferidas através de obras implantadas pelo Governo Federal, serão estabelecidos pela AESA, em conjunto com a União, em consonância com a cobrança sobre os demais recursos hídricos do Estado, de acordo com o § 7º.

Após a exposição dos referidos preceitos, observou-se que o Governo, por meio das atribuições que lhes são peculiares, conforme lhe confere o art. 86, inciso IV, da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto na Lei nº. 6.308/96; e na Lei 7.779/2005, propõe mudanças objetivando dar nova redação ao Decreto nº. 18.823, de 02/04/1997 que regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH.

Propõe, então, que o inciso V e o parágrafo único do art. 5º do Decreto nº. 18.823, de 02/04/1997 passem a vigorar com nova redação.

Assim, os recursos financeiros resultantes da cobrança pela utilização de recursos hídricos devem observar as exceções constantes do art. 6º da lei possivelmente modificada, quais sejam: as aplicações dos recursos do Fundo serão definidas para cada programa pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA, de acordo com as diretrizes do Plano Estadual de Recursos Hídricos, submetidas à apreciação e aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Ainda, deverão constar, do orçamento anual e do plano plurianual do Estado, as propostas orçamentárias do FERH, elaboradas pela AESA.

O artigo 7º do Decreto nº. 18.823, de 02/04/1997, propõe que passe a vigorar com nova redação, ou seja, que os recursos provenientes da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, sejam aplicados em programas do setor, constantes do Plano Estadual de Recursos Hídricos, com prioridades para as bacias hidrográficas onde forem arrecadados.

As mudanças propostas no Decreto 18.823, de 02/04/1997, pelo executivo estadual objetivam ampliar o poder da capacidade gerencial, administrativa e financeira da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA, ou seja, o instrumento econômico da cobrança pelo uso das águas estadual torna-se um instrumento estratégico de grande valia para o governo. Frise-se que os recursos provenientes da cobrança pela utilização hídrica são inclusive fontes de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, administrado pela AESA, que arrecada os recursos da cobrança.

Contudo, ao interpretar a propositura da mudança do Decreto 18.823, de 02/04/1997, verificou-se que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos deverá supervisionar a AESA, que exerce a gerência administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH – conforme prevê o art. 5º, inciso VIII da Lei Estadual nº. 7.779/2005.

Interpreta-se, *in fine*, que a lógica do Estado ao modificar o arcabouço jurídico-institucional estadual, tem por mister fundamental dotar a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA – de *poder decisório centralizado* no processo de gestão hídrica estatal. Mesmo que as decisões do Estado sejam passíveis de revisão pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH –, sem a participação dos comitês de bacias hidrográficas, conforme prevê o parágrafo único do art. 10, da Lei Estadual 6.308/96; os arts. 37 a 40 da Lei Federal 9.433/97 e os critérios estabelecidos na Resolução 01, de 06/08/2003, fica praticamente inviável que as mudanças propostas pelo governo paraibano alcancem um *status* de gestão hídrica integrada e participativa. Isto é, sem as condições efetivas para a formação dos comitês, tal como o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, que há muito tempo já deveria ser criado, de pouco adianta o governo dissimular e propor alterações na formatação jurídico-institucional dos recursos hídricos, quando propõe modificações na Lei Estadual nº. 6.308/96; na Lei nº. 7.779/05 e no Decreto 18.823, de 02/04/97, com o intuito de demonstrar que respeita o princípio da descentralização, pois, na verdade, centraliza as decisões hídricas no bojo da AESA.

Ademais, os comitês já deveriam estar funcionando para poderem se organizar e futuramente propor valores a serem cobrados pela utilização das águas paraibanas, em função de critérios e parâmetros que abranjam a qualidade e a quantidade de recursos hídricos, o uso e a localização temporal ou espacial de acordo com específicas peculiaridades.

Em síntese, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH – é administrado em seus aspectos gerencial, orçamentário, financeiro e patrimonial pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA. Assim, essa agência executiva, além de

deter a competência de implementar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, também deterá o poder de arrecadar e aplicar receitas auferidas pela cobrança.

Sem embargo do exposto, com o propósito de uma melhor compreensão, apresenta-se a seguir um resumo da outorga do direito de uso dos recursos hídricos e da cobrança pelo uso da água no Estado da Paraíba, conforme o Quadro 1.

OUTORGA – Lei 6.308/96, arts. 15 a 18.	COBRANÇA – Lei 6.308/96, arts. 19 e 20
Decreto Regulamentar nº. 19.260/97	Não Regulamentada
<ul style="list-style-type: none"> • Esse Decreto regulamenta a outorga do direito de uso dos recursos hídricos dominiais do Estado da Paraíba • A Outorga prevista no Decreto visa assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao bem-estar e ao desenvolvimento econômico, seja controlada e utilizada em padrões de qualidade e quantidade satisfatórios, por seus usuários e pelas gerações futuras. (Art. 4º, II). • A Outorga, ainda como princípio, ajuda a Planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, o uso múltiplo, o controle, a conservação, a proteção e a preservação dos recursos hídricos, cuidando para que não haja dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos, considerando as fases aérea, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico. (Decreto, art. 4º, III). • A Outorga, inclusive direciona como unidade básica para gerenciamento dos recursos hídricos, a bacia hidrográfica. (Decreto, art. 4º, IV). • Sendo os recursos hídricos bens de uso múltiplo e competitivo, a outorga de direitos de seu uso é considerada instrumento essencial para o seu gerenciamento. (Decreto, art. 4º, V). • A Outorga atenderá aos seguintes princípios gerais: • A água constitui direitos de todos para as primeiras necessidades da vida. (Decreto, art. 3º, I). • O uso da água tem função social preeminente, com prioridade para o abastecimento humano. (Decreto, art. 3º, II). • Prioridade para o aproveitamento social e econômico da água, inclusive, como instrumento de combate à disparidade regional e à pobreza nas regiões sujeitas a secas periódicas. (Decreto, art. 3º, IV). • O uso da água será compatibilizado com as políticas de desenvolvimento urbano e agrícola. (Decreto, art. 3º, V). • A Outorga – é um instrumento da Lei Estadual e da Lei Federal, parcialmente implementado no Estado da Paraíba. 	<ul style="list-style-type: none"> • A cobrança é um dos instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos previsto na Lei Estadual nº. 6.308/96 e Lei Federal nº. 9.433/97. • A cobrança do uso da água é um instrumento gerencial a ser aplicado pela sua utilização. (Lei nº. 6.308/96, art. 19, caput). • A cobrança deve considerar as peculiaridades das Bacias Hidrográficas, inclusive o excesso ou déficit da disponibilidade hídrica. (Lei 6.308/96, art. 19, I). • A cobrança deve considerar a classe de uso preponderante, em que se enquadra o corpo de água onde se localiza o uso ou a derivação, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina. (Lei nº. 6.308/96, art. 19, II). • A Cobrança deve ser estabelecida pela diluição, transporte, e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos ou outros contaminantes de qualquer natureza, considerando a classe de uso em que se enquadra o corpo de água receptor, a proporção da carga lançada em relação à vazão natural regularizada, ponderando se dentre outros os parâmetros orgânicos físico-químicos e bacteriológicos dos efluentes. (Lei nº. 6.308/96, art. 19, III). • As tarifas de cobranças e isenções do uso da água serão fixadas anualmente pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, observando as normas legais aplicáveis à espécie. • Por sua vez, a Lei Federal nº. 9.433/97, no art. 38, IX, afirma que os Comitês de Bacia Hidrográficas, no âmbito de sua área de atuação deve estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a ser cobrados. • A Cobrança – é um instrumento da Lei Estadual e da Lei Federal, mas, ainda não implementado no Estado da Paraíba.

Quadro 1 – Resumo da outorga do direito de uso dos recursos hídricos e cobrança pelo uso da água no Estado da Paraíba

Fonte: Elaboração própria, 2006.

4.3 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA - AESA

Ao comparar determinados capítulos estruturais da Lei nº. 7.779/05 – AESA – com os capítulos correspondentes da Lei nº. 7.033/01 – AAGISA – contata-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 permitia 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, multicares, tais como: informativa, planejadora, fiscalizadora, negociadora, normativa, gerencial, arbitradora e sancionadora e respeitadora do princípio da tripartição de funções.

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

1. A AESA¹¹¹ é uma Agência Executiva, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira, enquanto que a AAGISA¹¹² 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 Superior¹¹³ é mais flexível do que a Diretoria Colegiada da AAGISA¹¹⁴, isto é, os Dirigentes da AESA são exonerados de acordo com o entendimento do Chefe do Executivo,

¹¹¹ Lei 7.779/05, art. 1º.

¹¹² Lei 7.033/01, art. 1º.

¹¹³ Lei 7.779/05, art. 7º.

¹¹⁴ Lei 7.033/01, art. 3º c/c 4º.

diferentemente da exoneração prevista na AAGISA, quando previa textualmente que o dirigente da Agência, após 06 (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.

Diante das argumentações do parágrafo anterior, extraiu-se que o risco de se adotar uma Agência Executiva incumbida da Gestão das Águas é vantajosa única e exclusivamente sob o prisma estatal, mas extremamente perigoso do ponto de vista da sociedade civil organizada.

Pode parecer um paradoxo externar 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 exemplos, aqui e alhures, que o excesso de poder nas mãos do Estado redundará, 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.¹¹⁵

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).

¹¹⁵ Lei 9.433/97, art. 1º, VI e Lei 6.308/96, art. 2º, IV.

AESA – Lei nº. 7.779/2005 (em vigor)	AAGISA – Lei nº. 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.

Quadro 2 – Comparativo entre a Agência Executiva – AESA e a Agência Reguladora – AAGISA.

Fonte: Elaboração própria, 2006.

4.4 INTERPRETAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA – 1ª VERSÃO

4.4.1 Interpretação da Característica Jurídico-Institucional do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba

Este tópico visa interpretar os dados do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – PERHPB, 1ª versão. Atente-se, pois, que o Documento 01 deverá ser desenvolvido em três etapas, todavia, apenas 1 (uma) é de conhecimento público, qual seja, a Primeira Etapa, denominada de Consolidação de Informações e Regionalização.

O PERHPB (1ª versão), no Capítulo IV, sob a rubrica Caracterização Jurídico-Institucional, requer uma interpretação aprofundada. No que concerne aos aspectos enfocados, o método da hermenêutica normativo-compreensiva permitirá coletar resultados confiáveis.

O Plano, no capítulo IV, (2004, p. 62) mostra rápidas informações sobre os comitês e textualmente afirma: “os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados, compostos pelo poder público, usuários de águas e sociedade civil organizada, tendo como *objetivo principal o gerenciamento de água* de uma ou mais bacias hidrográficas, de forma descentralizada e participativa”. [Grifo nosso].

Todavia, observou-se que o Governo Estadual não adotou mecanismos ágeis para instituir a formação dos comitês de bacias hidrográficas. Aliás, é um paradoxo, pois afirma que o gerenciamento de água é o objetivo principal dos comitês, porém sua implementação

vem ocorrendo de maneira vagarosa. Pode-se inferir do exposto que o Governo estrategicamente, somente após dotar-se do poder decisório hídrico – por meio de alterações do arcabouço jurídico-institucional – de forma centralizada¹¹⁶, para legitimar o processo de gestão hídrica permite a participação dos comitês.

O PERHPB (1ª versão) apenas informa textualmente os Instrumentos da Execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, que são: I – Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos¹¹⁷; II – Plano Estadual de Recursos Hídricos; e III – Planos e Programas Intergovernamentais.¹¹⁸

O Capítulo IV, Caracterização Jurídico-Institucional, não contém um comentário abalizado acerca do princípio IV, art. 2º, da Lei 6.308/96, que assim dispõe, *ipsis litteris*: “O gerenciamento dos Recursos Hídricos far-se-á de forma participativa e integrada, considerando os aspectos quantitativos e qualitativos desses recursos e as diferentes fases do ciclo hidrológico”.

Interpretando o *caput*, primeira parte, do inciso referido, que informa da necessidade de “participação e integração” no gerenciamento dos recursos hídricos e levando em consideração que a Lei Federal 9.433 foi promulgada em 08 de janeiro de 1997 e a Lei Estadual 6.308/96 foi produzida em de 02 de julho de 1996, ou seja, ocorreu um lapso temporal de apenas 06 (seis) meses e 06 (seis) dias, entre ambas, constata-se que os Comitês das Bacias Hidrográficas Estaduais – amplamente conhecidos como parlamento hídrico – há muito tempo já deveriam fazer parte do Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos da Paraíba – SIPGRHPB.

Os motivos da não inserção dos Comitês de Bacias Hidrográficas no Texto Hídrico Estadual apresentam várias vertentes, todavia, a argumentação que tenta justificar a demora da sua inclusão, em face da cultura burocrática nas relações entre os poderes executivo e legislativo não se sustenta. Primeiro, porque a Lei 6.308, art. 2º, IV, é clara quando acolhe em seu bojo legal o *princípio da participação*, na busca de um gerenciamento eficaz. Segundo, quando ampara, em seu interior, o *princípio da integração* em prol de um gerenciamento racional.

Assim, após o advento da Lei Federal 9.433/97 e posterior regulamentações, o Governo da Paraíba *urgentemente* deveria ter enviado um Projeto de Lei propondo as inadiáveis mudanças na Lei Estadual 6.308/96, no sentido de garantir uma política paraibana

¹¹⁶ Ver Quadro 2.

¹¹⁷ Doravante denominado pela sigla SIPGRHPB.

¹¹⁸ Lei 6.308/96, art. 6º.

de recursos hídricos integrada e racional, visando à promoção do desenvolvimento e do bem estar da população,¹¹⁹ e de conscientizar a população no sentido de “pressionar positivamente” os parlamentares para inserir os comitês de bacias hidrográficas no arcabouço jurídico-estadual hídrico. Deveria assim, basear-se no modelo federal, conforme inclusive prevê a Lei nº. 9.433/97, em seu art. 33.

Por seu turno, não apresentar o PERHPB (1ª versão) Capítulo IV, que se reporta à Caracterização Jurídico-Institucional, de forma sistemática¹²⁰ e orgânica, agregando informações jurídicas que permitam uma real e consistente participação dos comitês e, por extensão, da sociedade civil organizada é uma omissão, com repercussões no campo da ética hídrico-ambiental.

Observe-se, também, quando o Documento 01 enfatiza, *in verbis*, que:

Os trabalhos da primeira etapa – Consolidação das Informações e Regionalização – demonstraram de forma inequívoca a precariedade dos recursos hídricos no estado da Paraíba. A escassez regional de água ficou claramente demonstrada, a *fragilidade jurídico-institucional* na área de recursos hídricos foi trazida à superfície¹²¹ [...]. [Grifo nosso].

Ora, pois, quando o Documento 01 adverte que existe fragilidade jurídica, era de se esperar que as providências para sanar essa debilidade fossem imediatamente tomadas. Assim, a primeira providência seria incluir no próprio Documento, informações jurídicas de forma sistemática, por meio de técnicas jurídico-sociais, com mais detalhamento, mas sem redundar no “jurisdicismo”.¹²²

Por outro lado, apesar da relativa inconsistência técnico-jurídica do Documento 01, Capítulo IV, o mesmo apresenta de forma aligeirada informações acerca da necessidade de uma revisão nos aspectos jurídicos e institucionais dos órgãos e instrumentos que a compõem, com a finalidade de racionalizar e agilizar as ações de planejamento, desenvolvimento e gestão de recursos hídricos estaduais.¹²³

O PERHPB (1ª versão), Capítulo IV, Caracterização Jurídico-Institucional do Estado da Paraíba, também explicita que “a legislação sobre os recursos hídricos do Estado da Paraíba contempla os principais pontos abrangidos pela Política Estadual de Águas.”¹²⁴

¹¹⁹ Lei 6.308/96, art. 2º, *caput*.

¹²⁰ Organizada dentro de técnicas racionais e democráticas.

¹²¹ Plano de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão –, *introdução*, p. 03.

¹²² Informações jurídicas quase incompreensíveis pela população, principalmente por pessoas que não vivenciam o “mundo” jurídico.

¹²³ Plano de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão –, Capítulo IV, p. 61.

¹²⁴ Plano de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão –, Capítulo IV, p. 62.

Interpreta-se, da citação legal, que se a Política Estadual de Águas satisfaz-se com a legislação estadual hídrica e esta carece de alterações, pode-se concluir que a Política Estadual também requer mudanças.

O PERHPB (1ª versão), Capítulo IV, Caracterização Jurídico-Institucional do Estado da Paraíba, também tece rápida referência ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

Quanto ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos, previsto na Lei Estadual de Águas nº. 6.308/96, em seu art. 22 grafa que este deverá ser criado mediante lei, com a finalidade de oferecer suporte financeiro à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos. Por sua vez, no art. 23 expõe que o Fundo será administrado pelo Órgão Integrador, com o apoio do Banco do Estado da Paraíba S/A¹²⁵, e regido pelas normas estabelecidas nesta Lei e cujo regulamento deve ser elaborado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, devendo ser este baixado por ato do Poder Executivo.

Destarte, foi editado o Decreto nº. 18.823, de 02 de abril de 1997, que regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH, e dá outras providências.

Assim, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH, de acordo com o art. 13 do Decreto, é administrado por um Conselho Diretor, constituído da seguinte forma:

- I – Secretário de Planejamento, que o presidirá;
- II – Secretário da Infra-Estrutura;
- III – Secretário da Agricultura, Irrigação e Abastecimento;
- IV – Presidente do Banco do Estado da Paraíba S/A – PARAIBAN.

A Proposta do Projeto de Lei que anseia *modificar* a Lei 6.308/96 propõe alteração no art. 23, quando assim determina:

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos será administrado pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA e supervisionado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, devendo seu regulamento ser baixado por Decreto do Poder Executivo, em conformidade com o disposto no inciso VIII do Art. 5º da Lei nº. 7.779, de 07 de julho de 2005.

O Governo, acostando-se nessa proposta de modificação do Projeto de Lei Estadual de Recursos Hídricos, em 2005 redige uma Propositura de Decreto que dá nova redação e revoga dispositivos do Decreto 18.823, de 02 de abril de 1997, que regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH, previsto na Lei 6.308/96, capítulo VI.

¹²⁵ Atualmente é um Banco Privado, em face do processo de privatização implementado no país.

Desta forma altera os dispositivos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 16 e revoga os arts. 8º, 9º, 11, 12 e 15.

Então, uma interpretação comparativa entre a Lei 6.308/96, o Decreto 18.823/97 e a propositura do Decreto de alguns preceitos merece comentários.

O inciso e o parágrafo único do artigo 5º do Decreto nº. 18.823, de 02 de maio de 1997, passam a vigorar com a redação: Recursos financeiros resultantes da cobrança de Recursos Hídricos, observadas as exceções constantes no art. 6º da Lei [...] ¹²⁶ de 2006. No parágrafo único, deverão constar do orçamento anual e do plano plurianual do Estado, as propostas orçamentárias do FERH, elaboradas pela AESA.

Por seu turno, os arts. 6º e 7º do Decreto nº. 18.823/97 passarão a vigorar, de acordo com a proposta da minuta do Decreto, com a seguinte redação: as aplicações dos recursos do Fundo serão definidas para cada programa pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA, de acordo com as diretrizes do Plano Estadual de Recursos Hídricos, submetidas à apreciação e aprovação do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos.

No art. 7º, propõem inclusive que os recursos provenientes da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, serão aplicados em programas do setor, constantes do Plano Estadual de Recursos Hídricos, com prioridades para as Bacias Hidrográficas onde foram arrecadados.

Essas propostas modificadoras do Decreto regulamentador do FERH ampliarão o poder centralizador da AESA no processo de gestão hídrica paraibana. Eis porque foi revogada a AAGISA – Agência Reguladora e criada a AESA – Agência Executiva. (Ver Interpretação Jurídica e Interpretação do Questionário sobre a AESA).

Após as considerações apresentadas da Lei 6.308/96, do Decreto 18.823/97, das Propostas no Projeto de Lei e da Propositura do Decreto, apreende-se que o PERHPB (1ª versão), no Capítulo IV, Caracterização Jurídico-Institucional do Estado da Paraíba, deveria agregar o mencionado capítulo em subdivisões, conforme a importância dos temas. Daí porque o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, expressão relevante no bojo do Plano, não deveria ser focado de forma superficial, isto é, abrir-se-ia um item dentro do Capítulo em tela e se apresentariam aspectos imprescindíveis da temática com mais vagar, em linguagem de transparente comunicação.

Constata-se, ainda, que o PERHPB (1ª versão) é um instrumento de Gestão democrática que, apesar de apresentar *relativa* inconsistência técnica quanto ao modo de

¹²⁶ Lei que será modificada futuramente.

apresentação informativa do Capítulo IV, Caracterização Jurídico-Institucional do Estado da Paraíba, não deve sofrer modificações que contribuam para diminuir a participação da comunidade no processo decisório hídrico.

Por meio de uma interpretação, normativo-compreensiva extensiva, apreende-se a lógica da Política de Recursos Hídricos Estadual, visto que, ao propor reformulação do arcabouço jurídico hídrico paraibano, o Governo amplia sua capacidade gerencial, financeira e orçamentária. Daí porque o Governo Estadual ampara-se em um dos objetivos propostos no Programa de Desestatização Nacional, Lei nº. 8.031/90¹²⁷, o qual permite que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das suas prioridades. Corroborando esse entendimento, atente-se ao fato do Governo criar a Agência Executiva de Gestão das Águas – AESA.¹²⁸

A lógica é derogar ou mesmo elaborar leis e decretos quantos forem necessários, com o escopo de alojar no bojo normativo-hídrico sua instituição recentemente criada, qual seja, a AESA. Essa lógica deve ser decomposta em duas análises. A primeira análise se refere ao prisma *legal*. Do ponto de vista jurídico-positivo, o Governo amparado nas competências que lhe são peculiares agiu de acordo com os mandamentos constitucionais. A segunda análise diz respeito ao comprometimento do Governo com a lógica neoliberal. A reforma estatal amparada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado em 1995, sustentada nos três pilares: legal, institucional e cultural, que cria condições de autonomia para que o gerenciamento ocorra, permitiu ao Governo da Paraíba ajustar o processo de gestão em áreas consideradas fundamentais pelo Estado.

Diante das análises comentadas, ampliar a capacidade gerencial, orçamentária e financeira do Governo é *legal*. Modificar a Lei 6.308/96 e o Decreto 18.823/97, via Proposta de Projeto de Lei e Propositura de Decretos também é *permitido* na seara do direito positivo. Entretanto, é necessário que a lógica neoliberal não amplie *demasiadamente* o poder da AESA no âmbito de tomadas de decisões, visto que é *ilegítimo*¹²⁹ esse procedimento e pode comprometer o processo de participação da sociedade civil organizada na gestão hídrica estadual.

Apreende-se, finalmente, que as mudanças legislativas propostas pelo Governo, por intermédio da Proposta do Projeto de Lei e da Propositura de Decretos, não podem

¹²⁷ Apesar de ser um objetivo da Lei Federal nº. 8.031, art. 1º, V, o Governo acolhe, ao menos como princípio impulsionador.

¹²⁸ Ver Capítulo que trata da matéria de forma detalhada.

¹²⁹ Significa valores éticos e justos que qualificam e tornam válidas as leis diante dos cidadãos e sociedade.

comprometer, ainda mais, o Capítulo IV, do PERHPB (1ª versão), mesmo sendo legais tais atos normativos, porque se deve também respeitar a ótica da legitimidade.

4.4.2 Plano Estadual Paraibano de Recursos Hídricos – 1ª Versão: Relações e Observâncias com o Plano Nacional de Recursos Hídricos

Existem relações e observâncias entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – PERHPB (1ª versão) – e o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH?

O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – não deve ser um instrumento copiado nas políticas estaduais de recursos hídricos, nem tão pouco descartado totalmente. Mas, sua postura filosófica, seu modelo sistêmico participativo e integrado deve obrigatoriamente, constar em qualquer plano hídrico estadual democrático.

Por seu turno, o Governo Paraibano, funcionando como principal condutor do Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª versão – deveria compreendê-lo em sua totalidade e desnudar os seus detalhamentos, com o escopo de ajudar nas futuras atualizações que venha desempenhar.

A primeira observação que deve ser levada em consideração encontra-se na formatação do modelo do PNRH. Priorizou-se o viés transversal sistêmico, mas, principalmente, por meio de participação efetiva da sociedade e usuários, que tradicionalmente quase não participavam da política hídrica. O PERHPB desconsiderou a participação efetiva da sociedade, senão como explicar o retardamento em formar comitês de bacias hidrográficas.

A segunda observação acontece no formato lógico-sistemático da base jurídico-institucional do modelo de gestão do PNRH. Nesse, há preocupação e vagar em explicar as legislações hídrico-ambientais, o que é de importância fundamental para a implementação futura das ações, ou seja, sem uma consistente sistematização do arcabouço jurídico-institucional, o PNRH não se materializará. Por sua vez, o PERHPB (1ª versão) não apresentou um arcabouço jurídico-institucional consistente, haja vista o Capítulo IV não detalhar claramente a base jurídica do modelo de gestão de recursos hídricos.

A terceira observação ocorre quando o Grupo Técnico de Coordenação e Elaboração do Plano (GTCE), apresenta claramente no PNRH, os seus objetivos; um panorama histórico da gestão integrada das águas; a base jurídica institucional; a situação atual da implementação

da Lei nº. 9.433/97; a conjuntura macroeconômica relacionada com os recursos hídricos; O GTCE na elaboração do PNRH também apresenta: cenários, diretrizes, programas, metas, além dos atores institucionais. Por seu turno, o PERHPB (1ª versão) não apresenta as informações jurídicas-institucionais de forma integrada e contextualizada.

É assim preocupante que o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – 1ª Versão – de forma aligeirada e sem observar o método da hermenêutica lógico-sistemático, não tenha assim procedido, quando da produção do Capítulo IV, que trata da Caracterização Jurídico-Institucional do Estado da Paraíba.

4.5 INTERPRETAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL (ACPA): CONFLITO NO AÇUDE EPITÁCIO PESSOA/BOQUEIRÃO - PB

4.5.1 Considerações Iniciais

Sem embargo de haver discorrido em tópico *retro* sobre a Ação Civil Pública (sentido genérico), neste momento, ao tratar dos dados da pesquisa, interpretar-se-á concretamente uma Ação Civil Pública, cujo objeto é o *dano ambiental difuso*.

Desta forma, partindo de uma análise preliminar anteriormente produzida por Souza (2001b), em Dissertação de Mestrado¹³⁰, avançar-se-á na interpretação da Ação Civil Pública Ambiental desde a sua propositura até a sentença a ser proferida.

Por conseguinte, serão analisados aspectos relevantes da *Ação Civil Pública Ambiental*,¹³¹ (sentido específico), promovida pelo Ministério Público Estadual e Federal contra o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS –, que tramita na 6ª Vara Federal de Campina Grande – PB.

Assim, um conflito hídrico ocorrente no Açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – da Paraíba, por meio da Ação Civil Pública Ambiental, Processo nº. 00.0017250-2, será interpretado com o objetivo de apreender informações contributivas na compreensão do processo de gestão hídrica do Estado em alusão.

¹³⁰ Intitulada de: Águas: legislação e políticas para uma utilização racional, o caso dos irrigantes do açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – Paraíba – Brasil; Parte do Capítulo IV, se reporta sobre: relatório, laudo e parecer.

¹³¹ Espécie do Gênero Ação Civil Pública.

4.5.2 Interpretação Jurídica do Conflito no Açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – PB

Preliminarmente, foi instaurado um Inquérito Civil em 01/06/1998 e, posteriormente, criado o Grupo Permanente de Assessoramento Técnico à Coordenação do 2º Centro de Apoio Operacional (CAOP), constituída por Técnicos especialistas na área de Recursos Hídricos com membros das Universidades Federal e Estadual e Órgãos Públicos Estaduais.

De plano passa-se em revista os documentos – relatórios e pareceres – que serviram de embasamento para a propositura da Ação movida pelo Ministério Público da Paraíba.

Estes documentos foram produzidos por uma Comissão de Técnicos Especialistas na área de Recursos Hídricos.

Segundo Souza¹³² (2001b, p. 102-103), observa-se dos documentos os aspectos apresentados a seguir.

4.5.2.1 Primeiro Documento – Relatório (15/06/98)

Este Documento/Relatório denominado – Riscos de Colapso do Sistema de Abastecimento D’água”, constatou a gravidade em que se encontrava o manancial, assim recomendou:

A utilização da água do reservatório exclusivamente para consumo humano e animal; fechamento da comporta (descarga de fundo) de alimentação da calha do Rio Paraíba, responsável pela perenização do Rio; proibição da retirada da água do manancial para irrigação, devendo o DNOCS e os órgãos de segurança colaborarem com tal medida. (SOUZA, 2001b, p. 102).

4.5.2.2 Segundo Documento – Laudo Técnico – (15/10/98)

Documento denominado de “Os Riscos dos Sistemas de Abastecimentos D’água Supridos pelo Açude Epitácio Pessoa (Boqueirão)”, por meio de simulações, apresenta o comportamento do Açude sob diversificadas condições de uso. Sugere *in fine*:

¹³² In: Dissertação de Mestrado. Águas: legislação e políticas para uma utilização racional, o caso dos irrigantes do açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – Paraíba – Brasil, p. 102-103.

A suspensão imediata e definitiva à montante; implantação imediata do racionamento d'água; realização de estudos técnicos para a definição e efetivação de soluções alternativas, aplicáveis emergencialmente, ante o iminente colapso; elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, nos termos da Lei 9.433/97; implantação a nível estadual dos demais instrumentos que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a exemplo dos Comitês de Bacia Hidrográfica, Agências de Água e Conselhos de Recursos Hídricos. (SOUZA, 2001b, p. 103-104).

4.5.2.3 Terceiro Documento – Parecer (02/99)

Ainda conforme Souza (2001b), este documento é importantíssimo, pois é o mais completo documento produzido pelo Grupo Permanente de Assessoramento Técnico, denominado de 'Parecer – Resultante da Análise Comparativa de Estudos Técnicos sobre Problemas do Abastecimento D'água com Base na Reserva Tangível do Açude Epitácio Pessoa (Boqueirão). Este parecer objetivava esclarecer dúvidas surgidas entre o que afirma os documentos produzidos pelos técnicos do Grupo Permanente de Assessoramento e os Estudos elaborados pelos técnicos da CAGEPA, denominado de 'Abastecimento D'água de Campina Grande – Perspectivas e Ações de Custo e Médios Prazos', visto que os técnicos da CAGEPA faziam previsões sempre otimistas quanto à falta d'água.

Eis as conclusões do Documento:

Há necessidade de construção de obras de engenharia como forma de evitar o colapso; a necessidade de suspender a irrigação à montante em caráter definitivo; a conclusão da CAGEPA de que haveria água até o ano 2000 é discutível porque baseava-se em falsas premissas; as sugestões dos documentos anteriores (Relatório de 25/06/98 e o Laudo de 15/10/98), principalmente, sob a interligação das inúmeras barragens, não foram levadas em conta pelas autoridades competentes. (SOUZA, 2001b, p. 105).

Destarte, no parecer recomenda-se:

Que o Ministério Público ingresse com ação suspensiva da irrigação dentro da bacia hidrográfica do Açude Epitácio Pessoa (Boqueirão); que o Ministério Público viabilize a elaboração de um diagnóstico ambiental e de recursos hídricos, de tal forma a tornar medidas que preservem o Rio Paraíba e o Açude Epitácio Pessoa; que fosse realizado a integração de todas as barragens situadas a montante, na bacia hidrográfica do Rio Paraíba, mediante a constatação de obras de engenharia, visando assegurar um maior aporte hídrico para o reservatório. (SOUZA, 2001b, p. 106).

De posse dos Documentos que serviram de embasamento às ações judiciais, o Ministério Público fez valer os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais e adentrou na Justiça Federal com o escopo de sanar ou mitigar os problemas hídrico-ambientais.

Antes de ingressar com Ação Civil Pública, o Ministério Público Estadual moveu uma Ação Cautelar Inominada.

Assim, amparados nos Documentos e em face de não haver acordo na adoção das medidas administrativas preventivas, o Ministério Público ingressou com a ação judicial denominada de Ação Cautelar Inominada, em 23/02/1999, na Justiça Federal de Campina Grande, contra o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS – do Distrito de Engenharia Rural.

Nessa ação foram requeridos os seguintes pedidos:

- Suspensão da irrigação à montante da bacia hidráulica;
- Manutenção do fechamento da comporta que pereniza o Rio Paraíba;
- Apoio do DNOCS aos órgãos gestores de recursos hídricos na realização de obras de engenharia, visando evitar o colapso do reservatório;
- A implantação imediata de sistema de segurança, visando à defesa do sistema de captação, transporte e tratamento da água do reservatório;
- A intercomunicação entre as lagoas que estavam fracionando o manancial;
- A prestação do DNOCS de informações sobre o processo de multiplicação de algas, que estaria surgindo dentro da bacia hidráulica, ameaçando da qualidade das águas.

A Justiça Federal da 4ª Vara Federal, por intermédio do Juiz competente, *concedeu liminar*, aos pedidos: 1. A partir de 03/03/99, está suspensa a irrigação à montante da bacia hidrográfica do Reservatório de Boqueirão, cujas águas serão utilizadas exclusivamente para o consumo humano; 2. Determinou ao DNOCS que deixasse fechado a comporta (descarga de fundo) de perenização do Rio Paraíba. Os demais pedidos propostos pelo Ministério Público naquele instante não foram prontamente concedidos.

Todavia, os problemas continuaram a persistir, daí porque o Ministério Público Estadual ingressou com uma Ação Civil Pública na 4ª, Vara da Justiça Federal em Campina Grande, processo nº. 00.0017250-2, contra o DNOCS.

4.5.3 Ação Civil Pública Ambiental (ACPA)

4.5.3.1 Petição Inicial

Amparado na Constituição Federal de 1988, art. 129, III; 170, V e VI e art. 225; no Código de Águas, art. 5º, no Código Florestal; no Código Civil, art. 99; na Lei 7.347/85; nas Leis nº. 9.433/97 e 9.605/98, o Ministério Público Estadual, detentor de *legitimidade ativa*, propôs uma *Ação Civil Pública*¹³³, na 4ª Vara, contra o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – 2º Distrito de Engenharia Rural – Paraíba, tendo por fundamento os elementos presentes nos autos da Ação Cautelar Inominada nº. 570 – Classe XII, quais sejam:

- a) A suspensão definitiva da irrigação à montante da bacia hidráulica do açude público Eptácio Pessoa, incluídas suas ilhas e margens, com o escopo de que a água seja utilizada exclusivamente para consumo humano;
- b) Manutenção do fechamento da comporta de alimentação da calha do Rio Paraíba.

Segundo Souza (2001b), repete-se na Ação Civil Pública (Ação Principal) o que já havia ocorrido na Ação Cautelar Inominada. Foram atacados apenas os aspectos mais urgentes e de fácil solução. Os graves problemas que estão levando a morte o reservatório, detectados pelos relatórios dos peritos, não foram profundamente levados em consideração. Todavia, em face da complexidade foi acertada a decisão de limitar o pedido da ação principal aos aspectos mais urgentes da questão. Porém, isto não impediria que o Ministério Público ingressasse com outras Ações Cíveis Públicas, requerendo que o Poder Judiciário determinasse que os órgãos responsáveis tomassem as medidas recomendadas pelos técnicos, visto que as águas da bacia hidráulica de Boqueirão são patrimônio de uma coletividade e estão seriamente ameaçadas.

¹³³ Proposta em 05 de abril de 1999.

4.5.3.2 Alteração da Petição Inicial

Desta forma, o Ministério Público Estadual da Paraíba, além de ratificar os pedidos já formulados na Petição Inicial¹³⁴, amplia o pedido e agrega todos os itens contidos na Ação Cautelar Inominada. Não obstante, postula como medida liminar a suspensão da irrigação já concedida.¹³⁵

Por outro lado, postula que o pedido feito inicialmente, no tocante a “suas ilhas e margens, devendo ser consideradas como áreas de preservação ambiental”, seja desconsiderado, pois essa situação é consequência direta do Código Florestal, visto que solo e cobertura vegetal nativa integram-se e se fundem.¹³⁶

Pede-se, ainda, a proibição do uso e aplicação de agrotóxico e quaisquer outros produtos ou práticas que impliquem em degradação, poluição e conspurcação das águas do reservatório.¹³⁷

Diante do reformulado, compreende-se que a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual da Paraíba contra o DNOCS – PB, por meio das alterações da Petição Inicial, ampliou o seu raio de alcance no que tange à reparação e prevenção do possível dano hídrico-ambiental.

Ainda assim, as medidas postuladas, caso sejam acatadas, embora necessárias, são insuficientes na resolução da gestão hídrica da Paraíba, pois a gestão é um processo complexo que carece além das medidas judiciais outras medidas de caráter administrativo.

4.5.3.3 Legitimidade Passiva e Citação

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS – PB, conforme prevê a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, é o *legitimado passivo* da Ação Civil Pública, impetrada pelo Ministério Público Estadual da Paraíba.

¹³⁴ Proposta de alteração do pedido e da causa e complemento da petição inicial, em 06 de abril de 1999.

¹³⁵ Autos da Ação Civil Pública – Alteração da Petição Inicial, Vol. 01, folha 08.

¹³⁶ Autos da Ação Civil Pública – Alteração da Petição Inicial, Vol. 01, folhas 08 e 09.

¹³⁷ Autos da Ação Civil Pública – Alteração da Petição Inicial, Vol. 01, folha 09.

Respeitando os mandamentos constitucionais e processuais, a Justiça Federal da 4ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba, por meio de carta precatória¹³⁸ e dos órgãos competentes, procede à *citação* do réu – DNOCS – PB, para se defender.¹³⁹

Frise-se, pois, que o prazo para a defesa contestar a ação foi de 60 (sessenta) dias, sob pena de presunção da veracidade dos fatos articulados pelo requerente.¹⁴⁰

Na verdade, quem realizou concretamente a citação foi a 7ª Vara da Justiça Federal do Ceará¹⁴¹, a pedido da 4ª Vara da Seção Judiciária do Estado da Paraíba, em Campina Grande, conforme prevê o Código de Processo Civil Brasileiro.¹⁴²

4.5.3.4 Litisconsorte Ativo

O Ministério Público Federal – MPF – após tomar ciência da demanda requer o seu ingresso no pólo ativo da Ação Civil Pública. Dito de outro modo, o MPF, ora denominado de *litisconsorte ativo*, a partir de então¹⁴³ torna-se também autor da referida ação.

Assim, o Juiz Federal Substituto, em exercício na 6ª¹⁴⁴ Vara, deferiu o pedido de inclusão do MPF no pólo ativo da relação processual.¹⁴⁵

4.5.3.5 Contestação

O DNOCS, Autarquia Federal, com sede Nacional em Fortaleza, ora vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais, em face do Decreto nº. 2.974/99, por seu Procurador Autárquico, apresentou *Contestação*¹⁴⁶ à Ação Civil Pública postulada pelo Ministério Público Federal e Estadual.

¹³⁸ Expedida em 15 de abril de 1999.

¹³⁹ Autos da Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 25.

¹⁴⁰ Autos da Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 25.

¹⁴¹ No dia 06 de maio de 1999, o Mandado de Citação foi expedido. Posteriormente, a Carta Precatória que tramitava na 7ª Vara migrou para 10ª Vara da Seção Judiciária do Ceará.

¹⁴² Capítulo IV, Seção II (Das Cartas), art. 202 – 212.

¹⁴³ 23 de agosto de 1999.

¹⁴⁴ A Ação Civil Pública que tramitava na 4ª Vara migrou para 6ª Vara da Justiça Federal de Campina Grande.

¹⁴⁵ Lei nº. 7.347/85, art. 5º, § 2º.

¹⁴⁶ 27 de julho de 1999.

Preliminarmente¹⁴⁷, o réu requereu os prazos especiais concedidos às autarquias federais e o respeito ao duplo grau de jurisdição, *ipsis litteris*: “Art. 9º - Aplica-se às autarquias e fundações públicas o disposto nos arts. 188 e 475, *caput*, e no seu inciso II, do Código de Processo Civil”.

Ainda como preliminar¹⁴⁸, postulou que fosse citada a União, através da Procuradoria da União no Estado do Ceará – AGU, conforme determina o art. 35 da Lei Complementar nº. 73, de 10/02/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e o art. 4º da Medida Provisória nº. 1.561, de 19/12/96, que expõe: “Art. 4º - A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou réu, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais”. A Procuradoria Autárquica alegou que a Ação proposta não envolve apenas matéria de direito, mas também matéria de prova.¹⁴⁹

Destarte, requer que seja realizado um estudo prévio da situação hidráulica da bacia, para qualquer tomada de posição. Além do que requer ainda o chamamento ao feito do *Governo do Estado da Paraíba*, através da sua Secretaria competente, como *litisconsorte passivo necessário*, posto que o presente tema aglutina um conjunto de medidas de natureza sócio-econômico-cultural de grande complexidade, tendo em vista a atual situação da agricultura irrigada da Região.¹⁵⁰ Por fim requer que seja o pedido julgado improcedente, em face do não procedimento de estudos técnicos mais conclusivos.¹⁵¹

4.5.3.6 Impugnação da Contestação

O Ministério Público Estadual da Paraíba – MPEPB¹⁵² – e o Ministério Público Federal – MPF¹⁵³ – protocolaram na Vara da Seção Judiciária do Estado da Paraíba *impugnações acerca da contestação* alegada pela Procuradoria Autárquica, representante do DNOCS.

¹⁴⁷ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 19.

¹⁴⁸ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 19.

¹⁴⁹ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 20.

¹⁵⁰ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 20.

¹⁵¹ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 20.

¹⁵² Protocolou a impugnação da Contestação em 19 de novembro de 1999.

¹⁵³ Protocolou a impugnação da Contestação em 02 de fevereiro de 2000.

O MPEPB assevera que o réu não contestou o pedido do autor, uma vez que a preliminar argüida com fundamento no art. 269 do CPC é atípica.¹⁵⁴

Por sua vez, o MPF expõe que o réu, na contestação, limitou-se apenas em fazer uma negativa genérica dos fatos narrados na inicial. Este procedimento do demandado fere o princípio do ônus da defesa, de acordo com o prescrito no art. 302 do CPC.

“Ensina Humberto Theodoro Júnior que: ‘além de defender-se, o réu tem, no sistema de nosso Código, o ônus de impugnar especificamente todos os fatos arrolados pelo autor (grifamos)’ e arremata ‘é de tal sorte ineficaz a contestação por negação geral, bem como ‘ a que se limita a dizer não serem verdadeiros os fatos aduzidos pelo autor’. (Curso de Direito Processual Civil, 11ª Edição, pág. 373)”.¹⁵⁵

Segundo o MPF, diante do exposto, não tendo o réu rebatido pontualmente as alegações feitas na inicial, deve-se aplicar ao presente caso o disposto no art. 302, do CPC.

Ainda no dizer do MPF, não é empecilho para a concessão das medidas pleiteadas o fato dos agricultores terem firmado com o DNOCS contrato de uso e usufruto de águas do reservatório.

Dispõe o *caput* do art. 43 do Código de Águas:

Art. 43. As águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.¹⁵⁶

Destarte, o MPF arremata que o Contrato Administrativo de concessão de uso firmado pelos agricultores e o DNOCS na área irrigada do Açude Epitácio Pessoa apresenta características de contrato público e não privado, onde prevalece o *interesse público*, podendo o mesmo ser rescindido unilateralmente pela Administração Pública. Em outro dizer, havendo risco de colapso no abastecimento de água na cidade de Campina Grande, deverão prevalecer os interesses da população desta cidade em relação aos lavradores, em face de que o consumo humano e a dessedentação de animais têm prioridade sobre a agricultura.¹⁵⁷

Ante as argumentações apresentadas, requereu o MPF a *procedência da Ação* nos termos do pedido inicial.

¹⁵⁴ Ação Civil Pública, Vol. 01, folhas 56 – 57.

¹⁵⁵ Citação extraída, *ipsis litteris*, dos autos da Ação Civil Pública, Vol. 01, folhas 59.

¹⁵⁶ Ação Civil Pública, Vol. 01, folhas 60-61.

¹⁵⁷ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 61.

4.5.3.7 Provas

O MPEPB e o MPF foram intimados pela 6ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba para dizerem as provas que pretendem produzir, indicando sua natureza e finalidade específica.

O MPEPB indicou como meio de provas:

1. as postuladas na petição inicial;
2. as contidas nos autos da Ação Cautelar (esta já integrada com a Ação Civil Pública ora discutida);
3. produção de laudo técnico;
4. realização de perícia (análise físico-química) da água do Açude Epitácio Pessoa – Boqueirão, para determinação do teor de agro-tóxico, feita a coleta de amostras no próprio manancial;
5. realização de perícia na massa hídrica do mesmo manancial, para determinação do teor de componentes orgânicos e micro-organismos deletérios;
6. realização de balanço hídrico referente às contribuições ao manancial a partir do último sangramento, verificado em 1989; indica ainda que requererá por outros meios admitidos em lei, caso a dinâmica e complexidade da matéria interdisciplinar torne-se imperiosa.¹⁵⁸

Ante o exposto, dos quesitos e provas formulados, o Juiz Federal da 6ª Vara Judiciária da Paraíba, observando que não havia nulidades a sanar, bem como verificando que, embora deva ser aplicado à Ação Civil Pública o rito ordinário, no caso concreto, assevera que é incabível a designação de audiência de conciliação, por não versar a lide sobre direitos disponíveis.¹⁵⁹

Deferiu a produção de prova pericial, requerida pelo Ministério Público. Assim, determinou que o autor apresentasse na Secretaria relação com o nome de três profissionais habilitados para realizar a prova técnica.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 65.

¹⁵⁹ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 71.

¹⁶⁰ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 71.

Também permitiu a apresentação de laudo pericial, fixando o prazo de 60 (sessenta dias), independente de compromisso, a partir da oportuna retirada dos autos de Cartório.¹⁶¹

4.5.3.7.1 Parecer técnico sobre a ACPA referente a riscos de colapso, degradação ambiental e problemas de gerenciamento do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB

4.5.3.7.2 Introdução do Parecer Técnico

Na Introdução do Parecer Técnico, o Perito Auxiliar do Ministério Público assevera que o Açude Epitácio Pessoa, um dos mananciais mais importantes para o Estado, responsável pelo abastecimento de uma população estimada em cerca de 1.000.000 (um milhão de pessoas), tende a receber aportes cada vez mais desfalcados pela construção não-planejada de barragens-parasitas; não dispendo de matas ciliares, tem as suas áreas de preservação desrespeitadas, o solo de suas margens erodido pela irrigação predatória e, finalmente, suas águas conspurcadas pela ação deletéria de inseticidas, fungicidas e fertilizantes químicos, ante à ganância de pessoas físicas, que executam, e de pessoas jurídicas, que aprovam e/ou financiam projetos, ao arrepio da legislação ambiental, do Código de Águas e do bom-senso e solidariedade humana. Argumenta inclusive, que nunca fora realizado um Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). E arremata, *in fine*, que o problema é FALTA DE GESTÃO.¹⁶²

4.5.3.7.3 Quesitos formulados pelo ministério público federal e respondido pelo perito judicial

Por seu lado, o MPF, além de acatar o requerimento de provas ofertadas pelo MPEPB, indica alguns quesitos a serem respondidos em realização de Perícia-Técnica que vise a focar a Gestão do Açude Presidente Epitácio Pessoa, tanto no aspecto quantitativo de demanda da água, como qualitativo, bem como ao uso e ocupação do solo adjacente e devidas restrições que tratam as áreas de preservação ambiental.

¹⁶¹ Ação Civil Pública, Vol. 01, folha 71.

¹⁶² Autos da Ação Civil Pública/ACP – 2º Volume, Parecer Técnico do Perito, Introdução.

Adjacentes às formulações dos quesitos requeridos pelo MPF, têm-se as respostas com recomendações e sugestões produzidas pelo perito judicial.¹⁶³

1. Caracterizar o uso e ocupação das terras à margem do Reservatório Epitácio Pessoa (Açude Boqueirão).

R. É evidente que seu projeto original foi desvirtuado, e a legislação específica descumprida, quando nada, pela não desapropriação de todo o entorno do Manancial e de ilhas existentes.

Constata-se a inexistência das necessárias matas ciliares, agravada pela degradação (quase extinção) da mata nativa, no perímetro do Manancial.

Enquanto o DNOCS diz não ter concedido outorgas para irrigação das terras arrendadas, das terras não-desapropriadas e das terras ocupadas ilegalmente, - segundo o próprio Gestor, utilizadas, apenas, para a agricultura dependente de chuvas e agricultura de vazantes -, contraditoriamente, mapeia-se 29 pontos de atuação, de 502 usuários, de um total de 467 bombas, dispensáveis para os tipos de agricultura, por ele aludidos, e para os quais teria feito concessões.

2. Estão sendo respeitadas as áreas de preservação permanente no entorno do Açude de Boqueirão?

R. As áreas de preservação vêm sendo desrespeitadas, continuamente, desde os primórdios da operação do Manancial.

Há flagrante inexistência de matas ciliares, contrariando a legislação específica.

Há erosão das margens do Manancial, em decorrência, da irrigação predatória, predominante.

É feito uso aleatório e intensivo de pesticidas (inseticidas e fungicidas), os quais, em sua quase totalidade, são carregados para o manancial, associados aos adubos químicos, em si já potencialmente venenosos para seres humanos, animais e plantas.

É evidente e irresponsável o assoreamento do Manancial.

Além dos condenáveis agrotóxicos e dos adubos químicos, como se não bastassem, verificam-se, no dia-a-dia, massivos lançamentos de esgotos e de lixos (inclusive

¹⁶³ Autos da ACP – apenas os quesitos relevantes do Parecer Técnico serão comentados nesta Tese, fls. 69-70.

hospitalares), nas águas do manancial, destinadas a não menos de 1.000.000 (um milhão) de seres humanos.

3. São aplicados defensivos agrícolas (agrotóxicos) nas culturas no entorno do Açude de Boqueirão?

R. Sim, conforme Relatório do Extensionista I, da EMATER, constante dos autos.

No ano de 1999, das menores hídricas disponíveis, foram lançados, na Bacia Hidráulica de Boqueirão, aproximadamente, 20t (vinte toneladas) de inseticidas e fungicidas, cinco dos quais sem declaração de seus principais ativos.

O autor do antecitado Relatório formula veemente protesto contra os chamados “pacotes de insumos modernos”, de uso indiscriminado, contra os desmatamentos e contra as queimadas, em virtude dos danos, - por vezes irreversíveis –, causados ao meio ambiente e ao homem, os quais têm, em Boqueirão, um exemplo concreto.

O referido relatório destaca que os agrotóxicos geram nas culturas resistências crescentes de aplicação de super-dosagens, assim super-poluindo os ecossistemas e propiciando o surgimento de novas pragas, num círculo vicioso de perigo evidente.

Argumenta, também, que é possível a prática de uma agricultura produtiva, respeitando o homem e o meio ambiente, de forma sustentável e que a prática da agricultura dependente de agrotóxicos e fertilizantes químicos pode ser substituída pelo exercício da agricultura familiar, mediante o emprego de culturas consorciadas e de insumos naturais.

E arremata que somente a substituição das atuais práticas agrícolas por uma agricultura familiar totalmente isenta de insumos contaminantes (inseticidas, fungicidas e adubos químicos) poderia permitir a continuidade de atividades agrícolas na Bacia Hidráulica do Manancial, em causa; tal condição é também indispensável para a viabilização do resgate de áreas degradadas e da própria massa hídrica, propiciando a diminuição gradativa de deletérios efeitos cumulativos.

4. Caso exista um plano de gestão das águas do Açude de Boqueirão, apresentar suas linhas de ação, procedimentos e exigências.

R. Informações vagas, de criterioso estudo hidrológico, insinuam a elaboração conjunta, DNOCS/SEMARH, por volta do primeiro semestre de 2002, de um Plano de Gestão do Manancial, em apreço.

Consta dos autos, que os escritórios do DNOCS, em Campina Grande e João Pessoa, desconheciam, então, tal estudo.

Diante das contradições explicitadas neste item, corroboradas pelo caos estabelecido na operação e no monitoramento do Manancial, eclode a convicção da inefetiva existência do plano questionado.

5. Os usuários de Boqueirão pagam pela água retirada?

R. Somente a CAGEPA – Órgão encarregado da distribuição de água potável, para o abastecimento da população, detém a outorga do uso das águas do Manancial, pagando o valor de R\$ 0,00811/m³, ou seja, menos de um centavo de Real, por metro cúbico; ou, ainda, menos de 10 centavos de Real, por cada 10m³ de água bruta.

Paradoxalmente, como a CAGEPA efetiva a destinação prioritária do Manancial, mesmo sendo o pagamento pela água bruta de valor tão inferior ao que ela cobra dos usuários, da cota-de-saúde-pública, configura, em termos relativos, uma penalização do bem.

Os demais usuários, cessionários ou não, do DNOCS, captam, arbitrariamente e liberalmente, as águas do Reservatório, inclusive para fins prejudiciais, sem qualquer ônus, a qualquer título, e, não raro, clandestinamente, o que configura, em termos relativos uma premiação do ilícito, motivando a pergunta: a quem favorece tais distorções de valores?

4.5.3.7.4 Quesitos formulados pelo ministério público estadual e respondido pelo perito judicial

O Ministério Público Estadual da Paraíba – MPEPB – formulou os seguintes quesitos¹⁶⁴:

- 1.** Vem o DNOCS, ao longo de mais de quatro décadas de sua gestão, fazendo monitoramento das alterações topográficas da Bacia de Hidráulica do Manancial, seja em decorrência de assoreamento natural, seja em razão de movimentos de

¹⁶⁴ Autos da ACP – apenas os quesitos relevantes do Parecer Técnico serão comentados nesta Tese, fls. 86-92.

terra em áreas não submersas (erosões superficiais, voçorocas, construção de canais de irrigação, barramentos provisórios, retirada de materiais para construção, etc.)?

R. Não. Não nos consta que tal dever tenha sido cumprido, por parte do Gestor, ao longo de quarenta anos de valiosos serviços prestados pelo Manancial.

2. Existiam, ou existem, programação e controle da operação do Reservatório de modo a garantir o suprimento da demanda, mesmo nos períodos de estiagem?

R. Não. Não consta que tal programação e controle existam, e/ou sejam obedecidos, do contrário, o estado do Manancial não seria deplorável.

3. Qual o volume mensal que pode ser liberado do Manancial, em condições normais médias (isto é, sua vazão regularizável), para atendimento de suas demandas legítimas e consonantes com a legislação pertinente, sem riscos de que, ocorrendo uma série de três (03) anos consecutivos de estiagem, o Sistema venha a entrar em colapso, ou se tornem necessárias medidas de racionamento?

R. Não se sabe. Nem o Gestor pode responder, a esse quesito com precisão. À época do questionário, como ainda hoje, não havia e não há respaldo técnico para responder a este quesito, POR FALTA DE PLANO-DE-GESTÃO, jamais elaborado, e de monitoramento eficaz.

4. É, a irrigação, praticada na bacia hidráulica do Manancial, e suas áreas vicinais, estranha às finalidades originais do Reservatório?

R. Sim. E, nociva é, como jamais deveria ter sido tolerada pelo DNOCS, aceita pelos governos do Estado e da União (SEMARH/SUDEMA/IBAMA), e pela sociedade organizada; muito menos ter merecido financiamentos de bancos, inclusive oficiais; estes, não entendemos como possam ter sido aprovados, sem que o DNOCS concedesse outorga do uso da água, fato digno de uma investigação judicial, entendemos.

5. Controla, o Departamento Gestor de Boqueirão, a construção de edificações comerciais, industriais, de vivendas e de suas instalações sanitárias, às margens do Manancial, bem como suas ilhas, de modo a coibir o lançamento de dejetos e resíduos diversos em suas águas de qualidade e em quantidades suficientes, como

preconiza a Constituição, ou consente que seus usuários e moradores lancem “despejos”, irresponsavelmente, em tão preciosas reservas hídricas, embora não desconhecendo que as mesmas são prioritariamente destinadas ao consumo humano, e que não poderia, legalmente, permiti-lo?

R. Não. E é indiscutível que tal prática seja contaminadora, ao contrário do entendimento revelado pelo DNOCS, nos Autos.

6. Tem, o Gestor da Barragem em causa, feito a correta manutenção preventiva e/ou corretiva de instalações e equipamentos do complexo ali existente, ou não são de sua responsabilidade: o grave estado de corrosão da escada de acesso à Torre de Captação; o estado de abandono do túnel de onde partem as tubulações de descarga-de-fundo e de alimentação de adutoras; o concreto em desagregação, por oxidação de armaduras das colunas de apoio das citadas tubulações de grosso calibre; e, finalmente, a perigosa erosão, na rocha mole, que, a jusante do sangradouro, progride, perigosamente, no sentido de solapar suas bases?

R. Não. Não temos conhecimento de tomada das necessárias providências, para correção das falhas aludidas no quesito.

7. Que tem feito o Gestor, para garantir a segurança do Reservatório, de seus equipamentos e de suas instalações, contra a prática de abusos, agressões e até de sabotagens anunciadas e, inclusive, tentadas?

R. Nada, que seja do nosso conhecimento. Entretanto, consta dos Autos, que o DNOCS afirmou realizar permanente fiscalização, admitindo, logo em seguida, “que não tem apoio logístico e demais recursos para fiscalizar a prática de danos ao Manancial”, o que se nos afigura contraditório.

8. Dispõe, a Residência Local do DNOCS, de Corpo de Funcionários eficaz, em número e capacidade funcional, devidamente equipado para cumprir todas as suas obrigações de Gestor, sem graves riscos da prática de omissões, imprudências, negligências e imperícias, assim, evitando prevaricações fatais para a saúde e a preservação ambiental, fator interferente na qualidade de vida de cerca de 01 (um) milhão de pessoas?¹⁶⁵

¹⁶⁵ Autos da ACP – apenas os quesitos relevantes do Parecer Técnico serão comentados nesta Tese, fls. 81-82.

R. Não. Segundo estamos informados, seu Quadro-de-Pessoal é precário, não dispõe de equipamentos e, segundo consta dos Autos, “não dispõe da desejável formação técnica”, para o atendimento das necessidades de um Manancial do porte do Açude de Boqueirão.

4.5.3.7.5 Quesitos formulados pelo DNOCS e respondido pelo perito judicial

Por sua vez, o DNOCS, por intermédio de sua Procuradoria, formulou quesitos que foram prontamente respondidos pelo perito:

1. Podem informar, conforme os autos, como o DNOCS, deve proceder, em relação aos agricultores que sobrevivem a partir das culturas provenientes da irrigação induzida, no contorno da Bacia Hidráulica do mencionado açude, haja vista a proibição de irrigação a montante?

R. O DNOCS só precisa não esquecer suas obrigações de Gestor, não ignorar a função precípua do Manancial, de abastecimento de seres humanos e animais, e, cumprindo a Constituição e a Legislação Ambiental, não privilegiar uma atividade predatória, como a irrigação ora praticada, em relação á qual, mesmo não concedendo outorga para o uso da água, fecha os olhos ao abusos nela e com ela praticados.

2. A perenização do rio Paraíba, no trecho compreendido entre as Cidades de Boqueirão e Itabaiana, viabiliza a cultura de subsistência nessas localidades, evitando assim o êxodo rural. Como fazer quando o mesmo não for mais perenizado?

R. A perenização do Rio Paraíba, no trecho citado, como em qualquer outro, não depende, apenas, da abertura perdulária das comportas da Barragem, e sim, do não-desmatamento das encostas, da não-depredação das vertentes, da erradicação da grande quantidade de Algarobas que juncam o leito do Rio, e de demais aspectos da preservação ambiental.

Com relação à água das comportas, que se poluía e contaminava, imediatamente, à jusante da Barragem, - onde deságuam os esgotos de Boqueirão, misturando-se com resíduos

de currais e pocilgas –, não é exato dizer que os agricultores foram dela privados, mas sim, que foram, dela protegidos (poupados).

3. Por que não orientar os agricultores que utilizam as águas do açude em questão, tanto na montante, quanto na jusante, através de novos métodos de irrigação, mediante a celebração de Convênios em parceria com o DNOCS/EMBRAPA/EMATER/SECRETARIA DA AGRICULTURA, fazendo com que o uso da água seja efetivamente racional?

R. O quesito revela claro pendor do DNOCS, pela irrigação, em detrimento da dessedentação e da potabilidade da água; estranho é que o Gestor não tenha realizado, em quarenta anos, o que somente agora sugere, após tamanho desastre ecológico.

4. Por que privar os agricultores e famílias, bem como os animais, alocados nas margens do rio Paraíba, no trecho acima citado, do consumo da água, em face da falta de perenização do rio Paraíba?

R. Repitamos: os usuários das águas com que o DNOCS alimentava a calha do rio, águas de péssima qualidade, contaminadas com esgotos e juncadas de lixo, não foram dela privados, e sim, poupados de suas mazelas.

5. Por que, ainda, deixar que a água acumulada se evapore, sem proceder a irrigação racional, mediante a utilização de técnicas modernas de irrigação?¹⁶⁶

R. Primeiro, a irrigação consentida pelo DNOCS, à montante e à jusante, não é racional, mas predatória e contaminadora. Segundo, o desperdício da água nas comportas, após as quais imediatamente se contamina, não diminui a evaporação, e, sim, compromete a reserva disponível.

4.5.3.7.6 Conclusões, recomendações e sugestões do parecer técnico

Diante do exposto, o Parecer Técnico *Conclui* que a Gestão do Manancial, em questão, realizada pelo DNOCS, deixa muito a desejar, a ponto de o Gestor conseguir

¹⁶⁶ Quesitos do bojo da Ação Civil Pública, formulados pelo DNOCS/Procuradoria, folhas, p. 81-82.

descumprir a Lei Maior, o Código de Águas, as mais elementares Normas Ambientais e as Normas Administrativas referentes à Gestão e Manutenção do Patrimônio Público, além do descumprimento de Normas Técnicas relativas à periódica atualização de parâmetros hidrológicos, necessários ao monitoramento e à eficaz Gestão do Manancial.¹⁶⁷

Assim, como *Conclusão*, propõe um redirecionamento de conduta, não apenas por parte do Gestor, de direito, e da CAGEPA, mas, igualmente, do Sistema Sócio-Político-Governamental, com o propósito de assegurar a implantação de uma metodologia que alcance as prioridades fundamentais do Manancial, de acordo com a exigência legal. Propõe, também, uma parceria consciente entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, apoiado no Grupo de Assessoramento Técnico Permanente, com o fito de alcançar eficácia na gestão e operação.¹⁶⁸

Quanto às *recomendações*, recomenda que o Ministério Público acione o Poder Judiciário para que este ordene, a quem detiver competência, que, na Agricultura Familiar, seja excluído o uso de Agrotóxicos e de Adubos Químicos, mediante a prática das culturas-consorciadas, e do emprego de defensivos e de adubos naturais, como procedimentos alternativos, econômicos, ecológicos e educativos (de desejável efeito multiplicador).¹⁶⁹

Propõe ainda, que a Agricultura Familiar, respeitando as prioridades de atendimento a diferentes demandas e controle, possa ser praticada, mas sem o uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, assim como atentando para a preservação do solo, a recuperação das Matas-Nativas e a gradual implantação das Matas-Ciliares.

No que se refere às *Sugestões*, sugere que o Ministério Público Estadual requirite do DNOCS informações atualizadas sobre o Plano de Gestão que estaria sendo elaborado, conjuntamente com a SEMARH.¹⁷⁰

4.5.3.7.7 Outras constatações sobre a ação civil pública ambiental e o conflito no açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB

Diante do Parecer Técnico - sobre a Ação Civil Pública referente a Riscos de Colapso, Degradação Ambiental e Problemas de Gerenciamento do Açude Epitácio Pessoa (Boqueirão) - o juiz recebeu elementos técnicos suficientes para esclarecimentos dos fatos.

¹⁶⁷ Ação Civil Pública: Parecer Técnico – Conclusões, p. 27.

¹⁶⁸ Ação Civil Pública: Parecer Técnico – Conclusões, p. 28.

¹⁶⁹ Ação Civil Pública: Parecer Técnico – Recomendações, p. 29-30.

¹⁷⁰ Ação Civil Pública: Parecer Técnico – Sugestões, p. 32.

Estes servirão de embasamento para prolatar a decisão final (sentença). Porém, o juiz apreciará livremente as provas, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos e deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.¹⁷¹

É salutar informar que o autor desta Tese de Doutorado peticionou requerendo uma autorização para xerografar parte dessa Ação Civil Pública, no dia 22 (vinte e dois) de fevereiro de 2006 (dois mil e seis), autorização esta prontamente deferida pelo Excelentíssimo juiz federal da 6ª Vara Federal da Paraíba.¹⁷²

No momento, os autos estão conclusos para o juiz proferir a Sentença.¹⁷³

No tocante à Ação Cautelar Inominada – Processo nº. 00.0017252-9, por se tratar de uma ação subsidiária (anexa à ação principal), isto é, dependente da Ação Civil Pública, seu resultado também se encontra no aguardo da Sentença da ACPA, visto que seu julgamento dependerá desta Decisão final.

Por outro lado, é interessante perceber que esta Ação Civil Pública, ao defender um direito fundamental – o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – de terceira geração, também denominado de direito da solidariedade ou direito dos povos, alcança um *status* inigualável na seara jurídica. Todavia, em face da complexidade do conflito hídrico no Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB, o problema não foi totalmente solucionado.

Ainda que a Sentença venha confirmar o pedido ajuizado pelos Ministério Público Estadual e Federal, várias componentes do conflito continuarão a persistir.

Longe da redundância, a medida judicial foi necessária e oportuna para o período de baixo nível d'água no Açude. Porém, um planejamento de longo prazo deveria ser desenvolvido, conforme também sugere o Parecer Técnico quando requisita informações ao DNOCS sobre um possível Plano de Gestão que estaria sendo elaborado.¹⁷⁴

Como estratégia de desenvolvimento sustentável e de gestão hídrica eficiente, mudanças de cultura e atitude por parte do Gestor do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB, da CAGEPA e dos Governos Federal e Estadual, são necessárias para reverter ou, ao menos, minorar os conflitos ocorrentes na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.¹⁷⁵

Ademais, é de bom alvitre informar que a prática de irrigação por inundação deve realmente ser proibida, pois, desperdiça grande quantidade de água. Contudo, em tempos de normalização quantitativa do Açude, deveria ser permitido a utilização da Técnica de

¹⁷¹ Código de Processo Civil, Capítulo IV, art. 131.

¹⁷² Autos da Ação Civil Pública – Petição, folha 317.

¹⁷³ Ação Civil Pública – Autos conclusos para julgamento. Em 22/ 02/2006, data da última visita aos arquivos da Justiça Federal na cidade de Campina Grande – Paraíba.

¹⁷⁴ Ver comentário detalhado do Parecer Técnico em tópico retro.

¹⁷⁵ Ver comentário detalhado do Parecer Técnico em tópico retro.

Irrigação Racional Sustentável, que evita o desperdício dos recursos hídricos, respeita a sustentabilidade ambiental e contribui com o desenvolvimento sustentável da região semi-árida.

As medidas governamentais tomadas até então ainda são insuficientes na resolução do problema, pois, conforme atesta o Documento de Criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – PICBHRPB –, os problemas no Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB ainda persistem.

Sem embargo das observações comentadas, a Ação Civil Pública movida na questão ambiental é um instrumento contributivo ao processo de gestão hídrica da Paraíba, porém o problema, por ser de grande magnitude, obviamente, não poderá ser resolvido apenas via dimensão jurídico-processual. Em outras palavras, a problemática requer também dos governos Federal, Estadual e Municipal procedimentos integrados de gestão em áreas hídricas, sociais, econômicas, políticas, técnicas e ambientais, com o escopo de ampliar o enfrentamento ao modelo degradante que ora atua na região em questionamento.

Segue abaixo um quadro resumo das principais fases da Ação Civil Pública Ambiental: Conflito Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – Paraíba, com o fito de aclarar o rito processual.

LEGISLAÇÃO	FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL: Autor (MINISTÉRIO PÚBLICO) X Réu (DNOCS)
Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº. 7.347/85) e Código de Processo Civil (Lei nº. 5.869/73).	Processo nº. 00.0017250-2
Legitimidade Ativa do Pedido: Ministério Público Estadual (ACPA, art. 5º, § 1º). Litisconsorte: Ministério Público Federal (Ver CPC, art. 46).	Pedido de suspensão definitiva da irrigação à montante da bacia hidrográfica do Açude Epitácio Pessoa; manutenção do fechamento da comporta de alimentação da calha do rio Paraíba; apoio do DNOCS aos órgãos gestores de recursos hídricos na realização de obras de engenharia, visando evitar o colapso do reservatório; implementação imediata de sistema de segurança, visando à defesa do sistema de captação, transporte e tratamento de água do reservatório; intercomunicação entre as lagoas que estavam fracionando o manancial; prestação do DNOCS de informações sobre o processo de multiplicação das águas, que estaria surgindo dentro da bacia hidrográfica, ameaçando a qualidade das águas; proibição do uso de agrotóxico e quaisquer outros produtos ou práticas que impliquem em degradação, poluição ou conspurcação das águas do reservatório.
Liminar (ACPA, art. 12).	Liminar concedida aos pedidos: suspensão da irrigação à montante da bacia hidrográfica do Reservatório Boqueirão; Determinação ao DNOCS para fechar a comporta (descarga de fundo) de perenização do rio Paraíba. Os demais pedidos aguardam decisão.
Provas (Ver CPC, art. 131, 420 e segs.) e ACPA.	Pedido da Justiça de Provas Periciais e Laudo Pericial. (CONTINUA)

LEGISLAÇÃO	FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL: Autor (MINISTÉRIO PÚBLICO) X Réu (DNOCS)
Provas (Ver CPC, art. 420 e segs.) e ACPA.	Conclusão do Parecer Técnico: Gestão do Manancial, realizada pelo DNOCS, deixa muito a desejar. Assim, propõe redirecionamento de conduta, não apenas do Gestor, de direito, e da CAGEPA, mas, igualmente do Sistema Sócio-Político-Governamental.
Provas (Ver CPC, art. 420 e segs.) e ACPA.	Recomendação do Parecer Técnico: propõe a Agricultura Familiar, respeitando às prioridades de atendimento a diferentes demandas e controle, mas sem uso de agrotóxico e fertilizantes químicos, bem como preservação do solo e recuperação de matas-nativas.
Provas (Ver CPC, art. 420 e segs.) e ACPA.	Sugestão do Parecer Técnico: que o Ministério Público requirite do DNOCS, informações atualizadas sobre o Plano de Gestão, que estaria sendo elaborado conjuntamente com a SEMARH.
Ação Civil Pública nº. 7.347/85	Em fase de Sentença. Em outras palavras, a ACPA aguarda a decisão definitiva por parte da Justiça Federal.

Quadro 3 – Resumo da ação civil pública ambiental: conflito açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – Paraíba.
Fonte: Elaboração própria, 2006.

4.6 INTERPRETAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS SOBRE A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA

Após o tratamento de dados: dos instrumentos da outorga e da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; da AESA; do PERHPB (1ª versão) e da ACPA, vistos pelo prisma jurídico, a investigação debruçar-se-á na análise dos questionários.

Com o propósito de obter informações complementares acerca da Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA; do posicionamento de Especialistas em Recursos Hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – e da Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, foram aplicados questionários com servidores de nível superior das instituições e membros da Diretoria Provisória do referido Comitê em formação.

A seguir, observe-se o tratamento dos dados que contribuirá com o processo de aprofundamento investigatório da pesquisa.

4.6.1 Deficiências das Entidades Gestoras dos Recursos Hídricos da Paraíba e Prioridades de Fortalecimento Institucional

Objetiva-se, por meio desta indagação, acolher informações/dados complementares ao processo hermenêutico (interpretação jurídica) que já vem sendo realizado na pesquisa em vários tópicos. Entende-se que conhecer as possíveis deficiências da entidade gestora de recursos hídricos da Paraíba – AESA – e destacar as prioridades de fortalecimento institucional são aspectos relevantes na pesquisa em discussão.

Assim, dentre o público-alvo considerado (AESAs), 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 gerada 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.

Considerando o segundo público entrevistado (professores), observou-se que quatro deficiências foram citadas das entidades gestoras dos recursos hídricos da Paraíba. Dentre estas, destacaram-se a deficiência institucional do modelo político de gestão hídrica e corpo técnico da entidade insuficiente e necessitando de capacitação (ambas como o mesmo percentual de 75,0%). (Tabela 1).

TABELA 1 – Principais deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB

PRICIPAIS DEFICIÊNCIAS ⁽¹⁾	f	%
DEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL DO MODELO POLÍTICO DE GESTÃO HÍDRICA	3	75,0
CORPO TÉCNICO DA ENTIDADE INSUFICIENTE E NECESSITANDO DE CAPACITAÇÃO	3	75,0
FALTA DE INDEPENDÊNCIA POLÍTICA DA AESA	1	25,0
CULTURA DOS GOVERNANTES E GESTORES PÚBLICOS	1	25,0
BASE	4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

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

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 a evolução e 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, sede em 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. Os comitês efetivos de bacia hidrográfica já deveriam ter sido criados, pois os mesmos são considerados pela literatura como “parlamento hídrico”, porta-voz dos anseios e necessidades hídricas dos usuários e principalmente da sociedade civil organizada. Contudo, somente comitês provisórios, tal como o Comitê Provisório da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, vêm desempenhando ações dentro do âmbito da sua restrita competência. Desta forma, os fundamentos (ler princípios) inseridos na Lei Federal nº. 9.433/97, art. 1º, inciso VI e os princípios esculpidos na Lei Estadual nº. 6.308/96, art. 2º, inciso IV, quais sejam: “participação e descentralização”, ficam comprometidos, visto que não são utilizados pelo governo como diretriz contributiva ao processo de gestão hídrica sustentável. Outra percepção refere-se à não participação dos comitês nas formulações dos planos hídricos, sejam eles de bacias ou estadual, em face da morosidade do Estado em não dar rapidez aos trabalhos conclusos pela Diretoria Provisória de um dos principais, talvez o principal comitê hídrico do Estado, qual seja, o “Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba”.

Quanto às prioridades indicadas para um eventual trabalho de fortalecimento institucional, destacaram-se duas delas: instalação definitiva dos comitês das bacias hidrográficas do estado e divulgação ampla de informações/dados sobre recursos hídricos no âmbito da sociedade (ambas com o mesmo percentual – metade, 50,0%). Neste item um entrevistado não opinou (25,0%). (Tabela 2)

TABELA 2 – Prioridades destacadas para um eventual trabalho de fortalecimento institucional, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB

PRIORIDADES DESTACADAS⁽¹⁾	f	%
INSTALAÇÃO DEFINITIVA DOS COMITÊS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO	2	50,0
DIVULGAÇÃO AMPLA DE INFORMAÇÕES/DADOS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO DA SOCIEDADE	2	50,0
AMPLIAR O PODER DECISÓRIO DO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	1	25,0
NÃO RESPONDEU	1	25,0
BASE	4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

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

Observou-se que a *instalação definitiva dos comitês das bacias hidrográficas do Estado da Paraíba* é uma exigência legal. A Resolução nº. 01, de 06/08/2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, amparado nos usos, atribuições e competências que lhes são conferidas pela Lei 6.308/96 e pelo Decreto nº. 18.824, de 02 de abril de 1997,

estabeleceu diretrizes para a formação, instalação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, permitindo um fortalecimento dos princípios da gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos do Estado. Todavia, essa prioridade somente no segundo semestre de 2006 foi relativamente acelerada.

Quanto à *divulgação ampla de informações/dados sobre os recursos hídricos no âmbito da sociedade*, percebeu-se que há necessidade de democratização e ampliação dos instrumentos da Lei 9.433/97, da Lei 6.308/96 e da Resolução 01/2003 do CERH, tais como outorga e cobrança, e do papel que o comitê deve desempenhar na busca de uma gestão hídrica sustentável. Confirma-se a argumentação, por intermédio dos questionários respondidos e por meio da Lei nº. 9.433/97, art. 5º, inciso VI, quando afirma-se que o sistema de informações dos recursos hídricos são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Inclusive, no art. 4º, também está exposto que a União articular-se-á com os Estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

O motivo de 25% não ter opinado pode ser em face do entrevistado aglutinar, no mesmo bojo de resposta, os termos, deficiências e prioridades, ambos mediados pela dimensão político-cultural. Ao comentar as deficiências da entidade gestora de recursos hídricos, também tentou apresentar de forma integrada e na mesma questão as deficiências e as prioridades. Extraiu-se na análise qualitativa que os gestores ainda não conseguiram encontrar critérios, parâmetros e diretrizes eficazes na adoção da gestão hídrica sustentável, por não haver mudança significativa na postura cultural dos governantes.

4.6.2 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 interpretado juridicamente em tópico anterior da pesquisa) carecem de complementaridade de informações, ou seja, perquirir sobre o andamento da implementação dos instrumentos mencionados é imprescindível, pois os instrumentos dão materialidade à lei e ao processo de gestão hídrica do Estado.

Diante do parágrafo exposto, independente da instituição pesquisada, 75,0% 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 (50,0%) dos dirigentes da AESA e pela totalidade (100,0%) dos professores. (Tabela 3)

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 (Projeto de Pesquisa financiado pelo 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 da AESA ser uma agência de gestão de águas centralizadora e dotada de mecanismos de pressão.

TABELA 3 – Aceite da premissa: implementação lenta dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba, segundo os dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB

Aceita a premissa?	AESA		Professores		TOTAL	
	f	%	f	%	f	%
SIM	2	50,0	4	100,0	6	75,0
NÃO	2	50,0	–	–	2	25,0
TOTAL	4	100,0	4	100,0	8	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006;

Considerando o primeiro grupo estudado, AESA, constatou-se que metade dos entrevistados (50,0%) 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 encontra-se em um processo mais avançado do que a cobrança da água. Não foi citada nenhuma ação prioridade.

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 (50,0%)*, 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. Extraíu-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 detalhes 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 este 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, falta de cadastro completo de usuários de água e falta de fiscalização (ambos obtiveram indicação de 75,0% do público entrevistado). (Tabela 4).

TABELA 4 – 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
BASE	4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

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

No tocante à *falta de interesse político para implementar os instrumentos da Lei 9.433/97 e da Resolução 01/2003 do CERH*, constatou-se que o governo somente começou a se preocupar com a implementação de tais instrumentos, de forma efetiva, quando já havia alterado grande parte do arcabouço jurídico-institucional da gestão de águas estadual.

As entidades e instituições que concentram poder decisório na esfera governamental evoluíram e vêm funcionando, tal como a AESA; enquanto que as entidades e instituições que

permitem maior participação da sociedade vêm sendo estrategicamente implementadas em velocidades, de acordo com a lógica de interesses políticos do governo estatal. Tem-se como exemplo estratégico de implementação dessas entidades o “comitê de bacia hidrográfica” que evolui em velocidade inferior à instituição dominada estrategicamente pelo governo, qual seja, a “AESAs”.

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

Quanto às ações prioritárias para consecução dos instrumentos indicados, uma delas se destacou, instalação dos comitês de bacias hidrográficas, indicada por metade (50%) dos entrevistados. Um entrevistado não opinou sobre esta questão. (Tabela 5).

Frise-se, que os *comitês de bacias hidrográficas são imprescindíveis a um sistema de gerenciamento estadual de recursos hídricos*, conforme prevê a Resolução 01/2003 do CERH e a Lei Estadual 6.308/96, art. 10, parágrafo único, quando afirma que compete ao Governador do Estado, mediante decreto, criar na estrutura do Sistema comitês de bacia hidrográfica. Ademais, de acordo com a Resolução 01/2003, art. 4º, § 2º, o Estado deveria financiar a criação dos comitês assim como a manutenção da mobilização social.

Quanto às ações prioritárias, compreendeu-se que um entrevistado não opinou, alegando que ações prioritárias nas áreas hídricas requerem um procedimento anterior, qual seja, a mudança cultural em torno do problema.

TABELA 5 – Ações prioritárias dos instrumentos considerados, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB

AÇÕES PRIORITÁRIAS	f	%
INSTALAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	2	50,0
OPERACIONALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS: OUTORGA E COBRANÇA DE ÁGUA	1	25,0
NÃO RESPONDEU	1	25,0
TOTAL	4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

4.6.3 Comitê de Bacia Hidrográfica na Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba

Compreender e explicar, principalmente, o posicionamento dos atores sociais acerca do processo de formação do Comitê de Bacia Hidrográfica é questão primordial na busca de conhecer historicamente o processo institucional do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

Assim, independente do setor estudado, 62,5% dos entrevistados acredita na possibilidade de que organizações de usuários de água e comitês de bacia desempenham de maneira efetiva seus papéis nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Essa possibilidade é mais destacada para os dirigentes da AESA (75,0%) enquanto que para os professores esse índice é de 50,0%. (Tabela 6).

A Paraíba ainda não possui comitês de bacias hidrográficas estaduais efetivos¹⁷⁶, pois, atualmente, tem-se conhecimento apenas de comitês provisórios de bacias hidrográficas, tal como o Comitê Provisório da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, que formulou a Proposta de Instituição do Comitê, conforme a prevê a Resolução nº. 01/2003 do CERH da Paraíba. Observou-se que a Diretoria Provisória cumpriu com o seu mister, organizando informações e dados que sirvam aos interessados, seja ele sociedade, usuários ou Estado.

TABELA 6 – Desempenho das organizações de usuários da água e comitês de bacia nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB

Acredita no desempenho?	AESA		Professores		TOTAL	
	f	%	f	%	f	%
SIM	3	75,0	2	50,0	5	62,5
NÃO	1	25,0	1	25,0	2	25,0
NÃO RESPONDEU	–	–	1	25,0	1	12,5
TOTAL	4	100,0	4	100,0	8	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

Apenas um comentário foi citado por dois professores sobre a questão considerada. Acredita-se que os comitês e as organizações de usuários de água vêm se estruturando.

¹⁷⁶ Até o fechamento da Tese de Doutorado ainda não existia nenhum comitê estadual, todavia, em 04 de setembro de 2006 foi editado o Decreto Estadual nº. 27.560 que institui o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

4.6.4 Investimentos em Infra-Estrutura para Atender à Demanda

A pergunta sobre a infra-estrutura no processo de gestão hídrica paraibana é fundamental como atesta a argumentação a seguir, isto é, a infra-estrutura implementada com racionalidade é também componente de um processo de gestão hídrica.

Independente do setor pesquisado, a grande maioria (87,5%) dos entrevistados concorda com o diagnóstico segundo o qual, além dos esforços direcionados à melhoria do gerenciamento dos recursos hídricos, há, ainda, uma evidente necessidade de investimentos importantes em infra-estrutura para atender à demanda existente nos diferentes setores usuários. Considerando os grupos isoladamente, observou-se que o grau de concordância é total para os dirigentes da AESA (100,0%) enquanto para os professores esse índice é um pouco menor (75,0%). (Tabela 7).

TABELA 7 – Necessidade de investimentos importantes em infra-estrutura para atender a demanda existentes nos diversos setores de usuários, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB

Concorda com o diagnóstico?	AESA		Professores		TOTAL	
	f	%	f	%	f	%
SIM	4	100,0	3	75,0	7	87,5
NÃO	–	100,0	1	25,0	1	12,5
TOTAL	4	100,0	4	100,0	8	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

Constatou-se que a *infra-estrutura* é condição prévia para uma gestão hídrica consistente.

Observou-se que as projeções de disponibilidade/demanda previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos – 1ª versão – não são suficientes na busca de um desenvolvimento econômico, pois se corre o risco de não haver águas suficiente para os usuários. Assim, embora polêmico, o Projeto de Transposição de Águas do São Francisco para o Nordeste Setentrional poderá ser uma alternativa viável na busca de mitigar o problema. Por outro lado, questiona-se sobre os riscos. Mas, esses riscos são inerentes às inúmeras atividades humanas. Não obstante, torna-se necessário minimizá-los na adoção de modelos de desenvolvimento, principalmente quando envolve os recursos hídricos. Contudo, além desse projeto que aumenta o quantitativo de água, deve ser posto em prática um programa de gerenciamento integrado em comunhão com as águas já existentes no Estado.

Afora esses procedimentos, programa de coleta de esgotos, abastecimento d'água, adoção de técnicas de irrigação que evitem desperdício, saneamento básico, técnicas de reuso de águas, capacitação de técnicos para desenvolver a agricultura devem ser paralelamente implementados pelo governo. Em síntese, deveria ocorrer um planejamento integrado de várias ações realizadas pelo Estado, que englobassem a indústria, a pesca, a agricultura, o turismo, a saúde, o lazer, dentre outros, incluindo é claro, os recursos hídricos, redundando em um desenvolvimento sustentável para a Paraíba.

Considera-se que os elevados riscos envolvidos em obras como grandes barragens e transposição de água entre bacias também propiciam importantes benefícios e que recomendações poderiam facilitar a realização desses investimentos para um melhor tratamento dos riscos envolvidos.

Nesse contexto, para o primeiro grupo pesquisado (AESA) que concordou com o diagnóstico, as recomendações mais descritas foram: ampliação dos recursos financeiros, citada por 75,0% dos entrevistados; por sua vez, 50% dos entrevistados afirmaram que outros atores também devem contribuir e assumir responsabilidades. (Tabela 8)

No que se refere à *ampliação de recursos financeiros* para realização de obras, barragens ou transposições de águas em bacia, exige-se que o princípio da transparência pública e o interesse coletivo sejam seguidos e utilizados como diretrizes prioritárias. Observou-se, ainda, que não basta ampliar os recursos financeiros para alcançar uma gestão hídrica eficaz. Nos dias atuais, torna-se imprescindível racionalizar o uso desses recursos. Assim, torna-se necessário que a sociedade e usuários conheçam os destinos orçamentários governamentais e participem no processo decisório, por meio dos órgãos competentes, na alocação das verbas nas áreas de infra-estrutura hídrica.

TABELA 8 – Recomendações para facilitar a realização de investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos em obras como grandes barragens e transposições de águas em bacia, segundo a opinião dos dirigentes da AESA, Campina Grande, PB

RECOMENDAÇÕES ⁽¹⁾	f	%
AMPLIAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS	3	75,0
O ESTADO TEM INVESTIDO NO GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS	3	75,0
OUTROS ATORES SOCIAIS TAMBÉM DEVEM CONTRIBUIR E ASSUMIR RESPONSABILIDADES	2	50,0
BASE	4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

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

Ademais, já existe o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH – criado pela Lei Estadual nº. 6.308/96 e regulamentado pelo Decreto nº. 18.823, de 02 de abril de 1997. O FERH tem como objetivo financiar investimentos na área de recursos hídricos de acordo com a Política Estadual de Recursos Hídricos. O FERH, respeitando as prioridades e metas da Administração Pública Estadual (art.3º, caput) e conforme explicita o inciso V, do referido Decreto, traz como diretriz que os recursos devem ser utilizados de forma criteriosa e em adequadas políticas de garantias a fim de assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno às aplicações.

Assim, serão beneficiários dos financiamentos concedidos com recursos do FERH as instituições públicas ou privadas envolvidas com a Política Estadual de Recursos Hídricos.

As fontes de recursos do FERH são: I – recursos orçamentários do Tesouro Estadual; II – transferência da União ou de Estados vizinhos destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum; III – compensação financeira que o Estado venha a receber em decorrência de aproveitamentos hidroenergéticos; IV – parte da arrecadação relativa à compensação financeira que o Estado receber pela exploração de recursos minerais para aplicação exclusiva em levantamentos, estudos e programas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos; V – recursos financeiros resultantes da cobrança pela utilização dos recursos hídricos; VI – empréstimos de entidades nacionais e internacionais; VII – recursos provenientes de ajuda à cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; VIII – produto de operação de crédito e rendimentos provenientes de aplicação de recursos do Fundo; IX – resultados da aplicação de multas cobradas dos infratores, previsto em lei; X – recursos decorrentes do rateio de custos conforme o estabelecido na Lei Estadual nº. 6.308/96; XI – contribuições pelo melhoramento e taxas cobradas dos beneficiados pelas obras de aproveitamento ou serviços prestados; XII – doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras e quaisquer outros recursos concedidos ao Fundo. Porém, deverão constar do orçamento do Estado vinculado à Secretaria do Planejamento os recursos que serão concedidos ao Fundo.

Quanto ao *investimento do Estado no gerenciamento de recursos hídricos*, observou-se que é compreensível que gerentes da AESA afirmem que o Estado vem investindo no gerenciamento hídrico, isto porque a lógica da natureza jurídico-institucional do governo paraibano, por meio da centralização da agência executiva – AESA, obstaculiza a transparência de parte das informações/dados sobre o processo de gestão hídrica estadual. Quando muito permite e disponibiliza informações gerais, mas dificulta que a sociedade civil organizada, principalmente pesquisadores, tenham acesso de forma democrática aos

procedimentos da gestão hídrica, desconsiderando, então, o princípio do direito à informação. Senão por que o Estado até o presente momento (julho/2006) não permite que a sociedade e usuários conheçam o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba, que segundo o discurso oficial estatal, desde março de 2006 já foi produzido? Apenas a 1ª versão do Plano é de domínio público.

Para o segundo grupo (professores) que concordou com o diagnóstico (75,0% – Ver tabela 6), a recomendação citada por todos os professores considerados foi à necessidade de planejamento integrado das ações estatais, voltadas à agricultura, indústria, turismo, pesca, saúde, etc., além de programas de saneamento básico, abastecimento de água, coleta de esgotos, reuso de água e adoção de técnicas de irrigação que cortem desperdícios. (Tabela 9)

TABELA 9 – Recomendações para facilitar a realização de investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos em obras como grandes barragens e transposições de águas em bacia, segundo a opinião dos professores, Campina Grande, PB

RECOMENDAÇÕES ⁽¹⁾	f	%
Necessidade de planejamento integrado das ações estatais, voltadas à agricultura, indústria, turismo, pesca, saúde, etc., além de programas de saneamento básico, abastecimento de água, coleta de esgotos, reuso de água e adoção de técnicas de irrigação que cortem desperdícios	3	100,0
Quanto aos aspectos qualitativos, há necessidade de serem construídos estações de tratamento de esgotos	2	66,7
Em algumas situações pequenas adutoras seriam suficientes (e não construção de barragens)	1	33,3
BASE	3	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006.

(1) Questão de múltipla escolha. 3 casos válidos dentre 3 dirigentes entrevistados.

Quanto à *necessidade de planejamento integrado das ações estatais*, observou-se que o planejamento de recursos hídricos é necessário, porém insuficiente para resolver problemas de natureza complexa. Torna-se imprescindível que um planejamento paraibano de recursos hídricos seja realmente formatado com o foco não apenas na integração, mas também na participação. O planejamento de recursos hídricos deve ser de tal ordem que não inviabilize as ações governamentais voltadas para os outros setores, tais como indústria, agricultura, saúde, turismo, pesca, dentre outros. Assim, a participação da sociedade civil e usuários é de fundamental importância na sua elaboração e aplicação.

O planejamento de recursos hídricos, ao formular seus objetivos, diagnósticos, levantamentos de dados, elaboração de planos, cenários comparativos e as decisões, implementações e controle, deve apresentar qual ou quais escalas utilizará, além de focar o prisma temporal. Mas, para que o planejamento adquira eficiência, deve explicitar claramente

seu viés político, que garanta um processo de comunicação entre os diversos escalões da hierarquia administrativa pública, além das entidades interessadas nas ações de planejamento de recursos hídricos. Verificou-se que o governo, ao retardar o processo de instituição da formação dos comitês de bacias hidrográficas estaduais, cria um gargalo no processo comunicativo entre o Estado e a Sociedade, visto que o comitê é uma entidade imprescindível na estrutura do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conforme atesta a Resolução nº. 01, de 06 de agosto de 2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH –, art. 1º, § 1º, *in verbis*: “após serem criados os Comitês de Bacias Hidrográficas passam a compor o Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba”.

Quanto à *necessidade de construção de tratamento de esgotos*, é quase desnecessário afirmar que sem esgotamento sanitário não se alcança melhoria na qualidade de vida das pessoas. Observou-se, inclusive, que a bacia hidrográfica do rio Paraíba carece de programas consistentes e ações que viabilizem as diversas propostas sugeridas ou recém formatadas.

4.6.5 Melhores Abordagens para Identificação dos Problemas Centrais de Recursos Hídricos na Paraíba

Formular indagação sobre a dicotomia abordagem (corte) *versus* setores usuários com o foco de discutir qual o melhor critério para enfrentar os principais problemas na seara dos recursos hídricos paraibano é importante, apesar da Lei Estadual nº. 6.308/96, no art. 2º, inciso III, já exigir a observância do princípio em que a “bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos”.

Independente do setor pesquisado, as bacias hidrográficas foram citadas por 87,5% como a melhor abordagem (ou corte) para identificação dos problemas centrais de recursos hídricos da Paraíba em detrimento dos setores usuários (saneamento, energia, irrigação, etc.). Quando analisados isoladamente, constatou-se que essa abordagem foi indicada pela totalidade dos dirigentes da AESA (100,0%) enquanto que, para os professores, esse nível de indicação é um pouco menor (75,0%). (Tabela 10)

TABELA 10 – Melhores abordagens para identificação dos problemas centrais de recursos hídricos na Paraíba, segundo a opinião dos dirigentes da AESA e professores, Campina Grande, PB

MELHOR ABORDAGEM	AESA		Professores		TOTAL	
	f	%	f	%	f	%
BACIAS HIDROGRÁFICAS	4	100,0	3	75,0	7	87,5
SETORES USUÁRIOS	–	–	1	25,0	1	12,5
TOTAL	4	100,0	4	100,0	8	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2006

Observou-se que a melhor abordagem para identificar os principais problemas de recursos hídricos paraibano são as bacias hidrográficas. Ao interpretar a Lei Federal nº. 9.433/97 e a Lei Estadual nº. 6.308/96, verificou-se nos fundamentos da Lei Federal, art. 1º, inciso V, que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; enquanto que a Lei Estadual, nos seus objetivos e princípios, art. 2º, inciso III, informa que a bacia hidrográfica é uma unidade básica físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.

4.6.6 Estado da Rede de Monitoramento da Disponibilidade Hídrica e da Qualidade da Água

Formular uma pergunta acerca do monitoramento e da qualidade da água paraibana, torna-se relevante, principalmente, quando a mesma é endereçada, ao Órgão Gestor, qual seja, a AESA. Isto é, caso o governo realmente queira implementar um processo de gestão hídrica eficiente deve preocupar-se com as duas dimensões mencionadas.

Então, atestar que o *monitoramento da disponibilidade hídrica* está sendo realizado constantemente é uma afirmação que merece questionamentos. Se o quadro de pessoal na área de recursos hídricos é insuficiente como o Estado consegue monitorar a disponibilidade hídrica de forma satisfatória?

Quanto à *qualidade da água*, de acordo com laudos técnicos, contidos na Ação Civil Pública Ambiental: Conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB, movida pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual contra o DNOCS, verificou-se que a água naquela ocasião estava poluída. Indaga-se, assim, se a sociedade civil organizada, ao ser

estrategicamente alijada da estrutura do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, pode confiar nas informações prestadas pelos canais de comunicação oficiais?

Por outro lado, todos os dirigentes foram unânimes em afirmar que a rede de monitoramento da disponibilidade hídrica e da qualidade da água são suficientes e bem operadas.

4.6.7 Fiscalização dos Usos da Água

Perguntar ao Órgão Gestor – AESA – acerca da fiscalização dos usos dos recursos hídricos é imprescindível, pois sem fiscalização não se consegue alcançar uma gestão hídrica sustentável.

Assim, para totalidade (100,0%) dos entrevistados, a fiscalização dos usos da água é realizada periodicamente.

Verificou-se, conforme atestam os dirigentes, que a fiscalização da água é realizada periodicamente, todavia, a falta de servidores é um indicativo que merece ser levado em consideração.

4.6.8 Sistematização de Informação

Questionar se as informações sobre recursos hídricos vêm sendo sistematizadas conforme prevê as legislações hídricas é importante, pois se respeita a lei, além de contribuir com o processo de gestão hídrica sustentável.

A totalidade dos dirigentes entrevistados afirmou a existência de sistemas de informação e que os mesmos são atualizados regularmente. Constatou-se que a afirmação da atualização do sistema de informação carece ao menos de uma observação: se o sistema de informação fosse atualizado regularmente, o Plano de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba já seria de domínio público, o que na verdade ainda não ocorreu. Os pesquisadores só têm acesso ao Plano de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba – 1ª versão.

4.6.9 Avaliação da Gestão do Açude Epitácio Pessoa-PB

Perguntar aos servidores do Órgão Gestor – AESA – e aos especialistas em recursos hídricos da UFCG sobre a gestão do Açude Epitácio Pessoa – PB, entendendo que essa gestão é parte da gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, é relevante, porque esse Açude vem sendo motivo de conflito hídrico.

Assim, a avaliação por parte dos dirigentes da AESA foi positiva, expressada pela totalidade (100,0%), quando afirmam que a gestão do açude Epitácio Pessoa é eficiente. Esta eficiência pode ser comprovada através dos depoimentos dos entrevistados, ao afirmarem que o processo de gestão no açude (parte da gestão da bacia hidrográfica) vem sendo monitorado diariamente.

Contraditoriamente, a avaliação por parte dos professores foi negativa pela sua totalidade, ou seja, todos os professores consideram ineficiente a gestão do açude Epitácio Pessoa. Ressalta-se o fato de que um professor não respondeu a esta questão. Dentre as justificativas indicadas para essa ineficiência, destaca-se a falta de planejamento do uso das águas e o fato de que a gestão do açude faz parte da gestão da bacia hidrográfica do Rio Paraíba.

Observou-se que os *dirigentes da AESA afirmam ser o Açude bem administrado*. Se é assim, pode se questionar como o conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão – PB alcançou tamanha magnitude, chegando ao ápice de poder ser denominado de megaproblema hídrico.

A avaliação dos Professores é negativa na totalidade, ou seja, todos os *professores especialistas na área hídrica responderam que a gestão no Açude (parte da gestão da bacia hidrográfica do rio Paraíba) é negativa*. Um Professor descreveu que a gestão do Açude Epitácio Pessoa que faz parte da gestão da bacia hidrográfica do rio Paraíba não vem sendo gerenciado de forma satisfatória. Outro Professor afirmou que não existe um planejamento de uso das águas do Açude.

Observou-se ainda que no ano de 1999, o conflito ampliou-se, sendo necessário os Ministérios Públicos, Estadual e Federal acionarem o DNOCS por meio de uma Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº. 7.347/85). Nas conclusões do Parecer Técnico, propõe-se um redirecionamento de conduta, não apenas por parte do Gestor, de direito, e da CAGEPA, mas também do Sistema Sócio-Político-Governamental, com o fito de assegurar a implantação de

uma metodologia, que alcance as prioridades fundamentais do Manancial, conforme as exigências legais.

4.7 INTERPRETAÇÃO DO QUESTIONÁRIO SOBRE A FORMAÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA

Essa seção da análise tem por objetivo coletar informações/dados complementares sobre o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, ainda que o comitê funcione nesse momento de forma provisória, de acordo com o estabelecido na Resolução 01, de 06/08/2003.

A seguir observe-se o tratamento dos dados que contribuirá com a investigação da pesquisa.

4.7.1 Ano de Implementação/Início de Funcionamento do Comitê

Preliminarmente, torna-se necessário informar o ano de implementação ou funcionamento do comitê provisório, com o intuito de melhor clarividência na compreensão da proposta institucional da formação do comitê.

Dentre os Diretores Provisórios responsáveis pelo comitê pesquisado, dois deles (67,7%) indicaram o ano 2003 com sendo o ano de implementação do comitê.

O motivo de um membro da Diretoria Provisória não opinar pode ser explicado com base na Resolução nº. 01, de 06/08/2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba – CERH –, que estabelece textualmente as diretrizes para a formação, instalação e funcionamento do comitê. Também consta do Documento que a “Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, conforme Resolução nº. 01, publicada em 31 de Agosto de 2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba”, foi finalizada em “março de 2004”. Posteriormente, o governo imediatamente deveria dar continuidade (criar condições) para a formação definitiva do referido comitê.

4.7.2 Composição do Comitê em Termos de Número de Vagas para os Grupos que o Integram

Apenas um entrevistado (33,3%) indicou a composição do comitê em termos de número de vagas para os grupos que o integram. Comitê este formado por 40,0% das vagas para o governo, 40,0% para usuários e 20,0% para a sociedade.

Para os que não indicaram (66,7%) a composição do Comitê, as justificativas dadas foram que a composição (para todos os comitês do Estado) está representada na Resolução nº. 01, de 06/08/2003 do CERH, que versa sobre o assunto, e que o Comitê se encontra em processo de formação, ainda não tendo representantes de todos os grupos; informaram ainda que nas poucas reuniões realizadas não foi possível avaliar o comportamento dos representantes, pois não se tratou profundamente dos conflitos que porventura existam na bacia.

4.7.3 Atuação dos Grupos nas Ações/Deliberações do Comitê

Destaca-se nesse momento, as atividades desenvolvidas pelos grupos nas ações/deliberações do comitê, mesmo que o comitê funcione de forma provisória, porque estas informações preliminares ou incipientes contribuem para compreensão do processo histórico evolutivo do comitê.

Verificou-se não ser possível delimitar com precisão qual ou quais os grupos que predominam nas ações e deliberações. Isto porque as ações e deliberações da Diretoria Provisória são restritas aos requisitos legais exigidos a uma diretoria em transição, ou seja, na prática, seus atos administrativos discricionários são menos amplos que os atos discricionários de uma Diretoria Definitiva e quase não foram aprofundados os debates polêmicos, com vieses de interesses econômicos. Em outras palavras, a preocupação primordial foi a criação de uma Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. Não obstante, observou-se que, na Diretoria Provisória, encontram-se representados a sociedade civil, o poder público e o usuário, de acordo com o exposto na Proposta de Instituição do Comitê.

4.7.4 Setores de Maior Participação nas Ações/Deliberações do Comitê

Ao perquirir sobre as ações/deliberações dos setores e grupos no comitê, embora o mesmo seja provisório, coletou-se informações genéricas, mas complementares às investigações, já em desenvolvimento por meio do método hermenêutico (interpretação jurídica e compreensiva).

O Comitê Definitivo encontra-se em processo de formação¹⁷⁷. Atualmente, só existe uma Diretoria Provisória e esta vem desempenhando satisfatoriamente suas atividades exigidas por lei. A Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba tem cumprido os prazos legais, além de desempenhar com transparência, competência e inclusão suas atividades. Atesta-se com veracidade essas informações, em face de conhecer e desnudar o documento principal formulado por essa Diretoria. O documento é denominado de “Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, conforme Resolução nº 01, publicada em 31 de agosto de 2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba”. O documento apresenta sistematicidade e detalhamento sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, contendo: apresentação, justificativa, diagnósticos da situação dos recursos hídricos da bacia, identificação dos conflitos, dentre outras informações.

4.7.5 Principais Conflitos Existentes na Bacia Hidrográfica de Ordem Qualitativa e Quantitativa dos Recursos Hídricos

Indagar sobre os conflitos ocorrentes na bacia hidrográfica é imprescindível, pois a polêmica alcançou proporções inimagináveis, ocasionando, inclusive, ações judiciais na esfera federal e acalorados debates políticos e sociais.

O principal conflito ocorrente na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba é o conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão, sendo inclusive alvo de uma Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85), Processo nº. 00.0017250-2 da 4ª Vara Federal em Campina Grande – PB, que se

¹⁷⁷ Até o fechamento da Tese de Doutorado ainda não existia nenhum comitê estadual, todavia, em 04 de setembro de 2006 foi editado o Decreto Estadual nº. 27.560 que institui o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

encontra na fase do proferimento da sentença. Os principais setores envolvidos nesse conflito são a agricultura (irrigantes) e o abastecimento doméstico (urbano).

Diante do exposto, o Quadro 4 apresenta uma síntese da proposta de instituição da formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, com o desiderato de uma transparente exposição da legislação pertinente.

LEGISLAÇÃO	TÓPICOS RELEVANTES PARA FORMAÇÃO DO COMITÊ
Resolução n.º 01/2003 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH; Lei n.º 6.308/96 e Lei n.º 9.433/97.	O Decreto n.º 27.560 de setembro de 2006 institui o Comitê de Bacia Hidrográfica Estadual na Paraíba.
Ver, Lei 6.308/96, arts. 10, parágrafo único; e Lei 9.433, arts. 37 a 40	Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão instituídos pautados nessas duas Leis, Estadual e Federal, além de observar os critérios estabelecidos pela Resolução n.º 01/2003. (Resolução, art. 1º, <i>caput</i>).
Resolução, art. 1º, § 1º.	Após serem criados, os Comitês de Bacias Hidrográficas passam a compor o Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba.
Resolução, art. 1º, § 2º.	Os Comitês são órgãos colegiados com atribuições, normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na área de atuação.
Resolução, art. 1º, § 3º.	Os Comitês serão vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH.
Resolução, art. 4º, § 2º.	O Estado deverá financiar a criação dos comitês assim como a manutenção da mobilização social.
Resolução, art. 6º.	O Conselho Estadual só deverá intervir em Comitê de Bacia Hidrográfica, quando houver manifesta transgressão ao disposto na Lei Federal n.º 9.433/97, e Lei Estadual n.º 6.308/96, e na Resolução n.º 01/2003.
Resolução, art. 9º, II, IV e V.	Cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas, no âmbito de sua área de atuação, observadas as deliberações emanadas, de acordo com as respectivas competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dentre outras prerrogativas: criar câmara técnica para encaminhamento dos pedidos de outorga de uso de água; ter participação no estabelecimento dos mecanismos de cobrança e nos valores a serem cobrados; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, no âmbito da sua área de atuação.
Ver Lei n.º 6.308/96; Lei n.º 9.433/97 e Resoluções do CERH.	O Poder Executivo Estadual, antes de propor reformulações no arcabouço jurídico-institucional e instituir mudança na gestão hídrica deveria ter dado suporte para formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.
Ver Lei n.º 6.308; Lei n.º 9.433/97 e Resoluções (CERH).	Em resumo, é lenta a participação do Poder Executivo Estadual na formação, instalação e funcionamento do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

Quadro 4 – Resumo da Formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

Fonte: Elaboração própria, 2006.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Esta pesquisa buscou contextualizar, compreender e interpretar o processo de gestão dos recursos hídricos do Estado da Paraíba, por meio do viés jurídico-institucional. De forma sistemática e por meio do método hermenêutico-sistêmico, essa produção científico-acadêmica fora possível de se realizar. Destarte, mostram-se as conclusões e algumas sugestões alternativas com o escopo de ajudar a fortalecer o processo de gestão hídrica da Paraíba.

5.1 CONCLUSÕES

É construtivo compreender a gestão hídrica do Estado da Paraíba por meio do viés jurídico-institucional, pois, quase sempre, o prisma tecnológico prevalecia nas pesquisas científico-acadêmicas. Ademais, a mudança de paradigma que permite abordagens interdisciplinares favorece que outras visões de interpretação do problema possam ser apresentadas, o que certamente favorece a todos os atores sociais envolvidos na busca por melhorias hídrico-sociais, econômicas, jurídicas e ambientais.

A pesquisa científica ancorada nas teorias mostradas no referencial teórico e por intermédio do método hermenêutico-sistêmico, valendo-se da técnica interpretativa jurídica e não jurídica, explicou as informações e dados subjacentes: aos documentos normativos e oficiais hídricos; o trajeto judiciário da Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº. 7.347/85) referente ao conflito do Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão; as proposituras de mudanças na legislação hídrica exigida pelo Poder Executivo Estadual; os movimentos da instituição gestora de águas da Paraíba – AESA; além de revelar as dissimulações e estratégias no retardamento da principal entidade (comitê de bacia hidrográfica), portadora dos anseios da sociedade civil organizada e de parte dos usuários.

O primeiro ponto conclusivo reportou-se ao caminhar centralizador da gestão de recursos hídricos da Paraíba. A Agência das Águas do Estado da Paraíba – AESA (criada pela Lei Estadual nº. 7.779/2005) – é centralizadora, ao agregar em sua autonomia administrativa e financeira maior poder decisório, ao mesmo tempo em que retarda as participações nas

decisões hídricas da sociedade civil organizada e de parte dos usuários, já que não existem comitês de bacias hidrográficas estaduais.

A conclusão interpretativa jurídica desvendou aspectos relevantes dos instrumentos de outorga dos direitos de usos dos recursos hídricos e da cobrança pelo uso das águas. Quanto à outorga normativa, os capítulos, artigos e incisos mais importantes foram comentados, mas com base na sistematização técnico-jurídica exigida pela hermenêutica. No que tange à cobrança, verificou-se que o Poder Executivo deveria agilizar a formação do fórum apropriado ao debate, uma vez que adotar mecanismos para formação dos comitês, conseqüentemente, ajudaria no aprofundamento do debate sobre a cobrança pelo uso das águas. Inclusive, percebeu-se que o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH (Decreto Estadual nº. 18.823) –, ficará centralizado nas “mãos” do Poder Executivo Estadual, apesar da existência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Observou-se ainda, que aos comitês, deveriam ser dadas oportunidades de estabelecer os mecanismos de cobrança pelos usos dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados, conforme atesta as leis hídricas. Contudo, sem a existência dos comitês¹⁷⁸, há impossibilidade de se cumprir o *fundamento* (ou *princípio*) da participação dos usuários e da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos. Em síntese conclusiva, ao se descumprir este princípio legal, por extensão, desrespeitou-se também o princípio da inclusão social na gestão hídrica.

Constatou-se também que o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH – só existe no discurso do Poder Executivo, visto que o mesmo ainda não é de domínio público. Até o presente momento do fechamento desta Tese de Doutorado, apenas o Plano Estadual – 1ª versão – era conhecido. Assim, interpretou-se sistematicamente suas componentes. O mesmo, como já demonstrado em tópico retro, carece de ajustes técnico-jurídicos no Capítulo IV, quando aborda a caracterização jurídico-institucional.

Posteriormente, mergulhou-se nos autos da Ação Civil Pública Ambiental – ACPA (Processo nº. 00.0017250-2) – promovida pelo Ministério Público Federal e Estadual contra o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Atestou-se, em face das interpretações produzidas, que a ACPA é um instrumento jurídico decisório e contributivo na resolução de conflito, porém, de *per si*, é insuficiente para resolver o problema da gestão hídrica estatal, sendo necessário uma interação com um Sistema de Planejamento Integrado/Participativo, que harmonize os diversos setores econômicos, sociais e ambientais.

¹⁷⁸ Até o fechamento da Tese de Doutorado ainda não existia nenhum comitê estadual, todavia, em 04 de setembro de 2006 foi editado o Decreto Estadual nº. 27.560 que institui o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba.

Concluiu-se, também, que os recursos hídricos paraibano são dimensões estratégicas de desenvolvimento, portanto, devem ser utilizados nas técnicas de irrigação racional sustentada, que evitem desperdícios e respeitem o meio ambiente.

Da pesquisa que ora se conclui, apreendeu-se que, com o retardamento da formação concreta dos comitês, principalmente, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, não será possível implementar uma Gestão de Recursos Hídricos no Estado da Paraíba, descentralizada, participativa e democrática.

5.2 SUGESTÕES

5.2.1 Sobre a Gestão Hídrica da Paraíba

Apreendeu-se que a Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA (Criada pela Lei Estadual nº. 7.779/05) – deve não apenas desconcentrar, mas *descentralizar* o processo de gestão dos recursos hídricos estatal, tendo em vista que:

- a) A descentralização requer que pessoa distinta do Estado tenha efetivamente amplo poder de decisão;
- b) A descentralização exige que outras pessoas, tais como membros da sociedade civil organizada ou entidades (por exemplo, comitês) e usuários, possam propor e decidir conjuntamente com o Estado os destinos da gestão;
- c) O Estado da Paraíba, centralizador na gestão hídrica, apenas desconcentrou a administração da gestão hídrica. Desconcentrar significa tão somente repartir funções entre os diversos órgãos (despersonalizados) da mesma administração, todavia, continua existindo a hierarquia. Observe-se que na desconcentração continua havendo o processo de centralização;
- d) A AESA apresenta a natureza jurídica de Agência Autárquica Executiva. Apresenta uma autonomia administrativa e financeira, porém, permite uma maior centralização por parte do Poder Executivo.

Sem embargo do exposto, descentralizar o processo de gestão hídrica paraibana deve ser o início de uma longa caminhada em busca de estratégias para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Ademais, uma gestão hídrica sustentável deve integrar as dimensões: técnica, econômica, social, política e jurídica, sem se preocupar em sobrevalorizar uma dimensão em detrimento das outras.

À guisa de sugestão, o Estado deve criar as condições para efetivamente implementar as *agências de bacias*, visto que as mesmas sem uma forte subordinação hierárquica do Executivo, tornam-se ágeis e eficientes, ajudando então na descentralização da gestão hídrica. Assim, torna-se necessário sua imparcialidade na elaboração de pareceres técnicos, técnico-jurídico e institucional. Em outras palavras, as agências de bacias se efetivamente introduzidas no cenário hídrico paraibano formularão, negociarão e executarão as ações discutidas e deliberadas no âmbito dos comitês que representam, contribuindo na busca eficaz da gestão hídrica estatal.

5.2.2 Sobre os Instrumentos Jurídicos: Outorga dos Direitos de Uso e Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

O Estado deverá ser mais ágil na implementação dos instrumentos da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, além de imediatamente adotar um modelo racional e democrático sobre a cobrança pelo uso das águas estatais.

Quanto à outorga, contida na Lei Estadual nº. 6.308/96, arts. 15 a 18, e no Decreto Estadual nº. 19.260, deveria ser bem mais observada pelo Poder Executivo; ainda assim, o mesmo tem criado condições para sua efetiva implementação, se não satisfatória, ao menos já vem realizando ações para viabilizá-la, tal como, o cadastro parcial dos usuários.

Frise-se, pois, que a outorga dos direitos de uso das águas não é um ato administrativo desconectado da administração pública. Além do mais, a outorga não deve ser concedida sem que sejam conhecidas as prioridades de usos e sem que elas estejam estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos. Também, conforme prevê a Lei Federal nº. 9.433/97, o poder executivo estadual deve promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

O mesmo não se pode dizer da cobrança, também agasalhada na Lei Estadual nº. 6.308/96, arts. 19 e 20. Isto porque este instrumento já deveria ser grafado como prioridade na agenda estadual, todavia, apenas especialistas da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG é que têm avançado na propositura de um possível modelo de cobrança.

O Estado deve amplificar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Atualmente, parte da sociedade civil organizada e dos usuários pouco conhece acerca desses dois fundamentais instrumentos (outorga e cobrança), que dão materialidade à lei hídrica e potencializam o processo de gestão rumo ao desenvolvimento sustentável.

Em síntese, o Estado tem retardado o debate da matéria. Senão, porque ainda não criou as condições apropriadas para o debate ganhar a relevância e aprofundamento merecidos? Atente-se que o lugar apropriado para se iniciar o debate da cobrança devem ser os Comitês de Bacias Hidrográficas, contudo, ainda nenhum comitê estadual foi instituído na Paraíba.

5.2.3 Sobre a Ação Civil Pública Ambiental

A Ação Civil Pública Ambiental - ACPA (Lei nº. 7.347/85) – deve ser vista como um instrumento decisório e de gestão hídrica. Assim, se o bem hídrico é considerado um direito fundamental e motivo de preocupação, em face da possibilidade de degradação, é plausível que as autoridades competentes façam valer a exigência legal.

A ACPA, promovida pelos Ministério Público Federal e Estadual contra o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS – no Açude Epitácio Pessoa/Boqueirão, foi *necessária* na busca da resolução do conflito hídrico que assolava a região, cidades circunvizinhas e uma população de aproximadamente 1.000.000 (um milhão) de pessoas. Entretanto, essa medida foi *insuficiente* no sentido de resolver definitivamente o problema da gestão hídrica.

Observe-se que o conflito hídrico é menos amplo que a gestão hídrica, isto é, aquele é um dos inúmeros problemas que acontecem no processo de gestão da bacia hidrográfica. Acata-se que a medida foi acertada quando do pedido a Justiça para sanar as irregularidades praticadas ao redor do Açude, não obstante, a gestão hídrica ainda apresenta diversos gargalos, principalmente, no aspecto qualitativo.

Apreende-se, então, que o mais correto será agregar à ação judicial procedida, outras formas para dirimir o problema da gestão hídrica. Acredita-se que um Planejamento Integrado/Participativo das ações estatais ajudaria muito na mitigação do problema, ou seja, torna-se imprescindível que o planejamento de recursos hídricos atue em harmonia com os planejamentos de outros setores, tais como indústria, agricultura, saúde, turismo, pesca, dentre outros.

À guisa de sugestão, arremata-se que a ACPA é um instrumento decisório e de gestão hídrica que deve ser acionado quando necessário na resolução de grandes conflitos, mas, de forma isolada, é insuficiente na resolução dos problemas da gestão de recursos hídricos do Estado da Paraíba.

5.2.4 Sobre o Desenvolvimento Via Irrigação Racional Sustentada

O desenvolvimento almejado por ribeirinhos e restante da população paraibana deve perpassar pela utilização racional dos recursos hídricos. Destarte, esses recursos tornam-se bens estratégicos nos processos decisórios.

Uma das formas de fortalecer a agricultura é utilizando-se da técnica de irrigação, que, quando usada com racionalidade, torna-se um instrumento contributivo não apenas ao processo de gestão hídrica, mas também ao desenvolvimento sustentável.

Sem embargo da Ação Civil Pública Ambiental – ACPA – patrocinada pelas autoridades competentes, que exige a paralisação imediata das atividades irrigantes, pedido judicial acertado para aquela situação momentânea, em longo prazo, deverá ser ajustado. Em outras palavras, a agricultura familiar, exigida como modelo de desenvolvimento na região semi-árida (conforme os autos da ACPA), não necessariamente repele a adoção de um modelo de irrigação racional sustentada – técnica que evita o desperdício de águas e respeita o meio ambiente e que, utilizado moderadamente, desponta como um ágil instrumento de mitigação de problemas hídrico-ambientais.

Afora as exigências mencionadas, mudanças na Lei nº. 6.662/79 que instituiu a Política Nacional de Irrigação, devem urgentemente ser produzidas, em virtude das alterações ocorridas no cenário político, hídrico-ambiental e sócio-econômico. Atente-se ao fato de que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº. 9.433/97 transformaram substancialmente a lei em

alusão, pois vários artigos se encontram revogados e outros ultrapassados em face das profundas mudanças que vêm acontecendo no cenário da globalização.

Observou-se, inclusive, que a própria Lei Estadual nº. 6.308/96 prevê no art. 2º, inciso V, que o aproveitamento dos recursos hídricos deverá ser feito racionalmente de forma a garantir o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente; enquanto a Lei Federal nº. 9.433/97 assevera no art. 1º, inciso IV, que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas.

Assim sendo, devem ser adotadas técnicas de irrigação que evitem o desperdício dos recursos hídricos estatais relativamente escassos e não deteriorem ou degradem o meio ambiente.

Diante do exposto, a irrigação racional sustentada, prevista no Anteprojeto de Lei do Senado nº. 299/97, ora em tramitação, é um elemento contributivo ao processo de gestão hídrica do Estado da Paraíba, devendo, assim, lutar-se para modificar a Lei nº. 6.662/79, incompatível com o desenvolvimento sustentável exigido nos tempos hodiernos.

5.2.5 Sobre a Formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba

A Paraíba deve adotar mecanismos favoráveis que possibilitem a formação concreta de comitês estaduais de bacias hidrográficas. Estes são fóruns apropriados para debater, propor ou resolver conflitos hídricos em primeira instância.

Os comitês ajudam no fortalecimento do gerenciamento de recursos hídricos, bem como permitem que a sociedade civil organizada e usuários, conjuntamente com órgãos estatais, participem e tomem decisões acerca do processo de gestão hídrica. Esses comitês, já por alguns denominados de “parlamento hídrico”, vêm sendo implementado de forma lenta, pois, somente em 04 de setembro de 2006 é que foram editados os decretos instituindo comitês.

No momento, a Proposta de Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, conforme estabelece a Resolução nº. 01/2003, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos da Paraíba e o Regimento do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba geraram condições satisfatórias para o Estado avançar na implementação da gestão hídrica sustentável.

Aliás, a Diretoria Provisória encarregada dessa elaboração realizou um trabalho fidedigno, pois apresenta um diagnóstico da situação hídrica, identificação de conflitos, riscos

de racionamento, degradação ambiental, medidas de preservação de mananciais, caracterização física da bacia hidrográfica, identificação de pessoas físicas, jurídicas e entidades representativas e estratégia para mobilização. Tecnicamente, também apresenta listas de quadros, de figuras e de tabelas consistentes.

Em síntese, a Diretoria Provisória cumpriu exemplarmente o seu mister. Contudo, o Estado deverá dar urgente continuidade ao processo de consolidação do comitê de bacia hidrográfica.

Em síntese, ainda são lentas as ações governamentais do Estado da Paraíba em busca da efetiva participação do comitê estadual da bacia hidrográfica no gerenciamento hídrico. Tem-se, como exemplo, a morosidade na formação do comitê, que envolve 85 municípios do Estado, entre eles, João Pessoa, Campina Grande e Boqueirão. Este último, onde fica localizado o Açude Epitácio Pessoa, palco do conflito hídrico que desencadeou a ACPA.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito financeiro e ciências das finanças*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

BALTAR, Alexandre M.; AZEVEDO, Luiz Gabriel T.; RÊGO, Manuel; et. al. *Sistema de suporte à decisão para a outorga de direitos de uso da água no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2003.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Direito constitucional: uma abordagem histórico-crítica*. São Paulo: Madras, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Noberto. *Dicionário de política*. 12 ed. Brasília: Editora da UNB, 1999.

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 02 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.

BRASIL. Decreto nº. 2.488, de 02 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.

_____. 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: 06 de out. 2005.

_____. Lei Federal nº. 9.433, de 08 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 13.03.1990, 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 09 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: 06 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.

BRASIL. 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.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *World Comission on Environment and Development. Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CAMPOS, Nilson; STUDART, Nilson. *Gestão de águas: princípios e práticas*. Porto Alegre: ABRH, 2001.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. (Trad.) Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

_____. *O ponto de mutação*. (Trad.) Álvaro Cabral. São Paulo: Editora Cultrix, 1982.

CAVALCANTI, Clóvis. *Celso Furtado e a persistência do subdesenvolvimento*. In: (Orgs.). Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Marcio Rego. *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2001.

CHRISTOFOLETTI, Antonio. *Modelagem de sistemas ambientais*. São Paulo: Edgard Blücher, 1999.

COELHO, Eduardo Prado. *Paradigmas/Literaturas*. In: Edgar Morin. *O problema epistemológico da complexidade*. 2. ed. Lisboa – Portugal: Europa América, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COSTA, Francisco José Lobato. *Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: área de cooperação com o Banco Mundial*. Brasília: Banco Mundial, 2003.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso de direito processual civil*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DOWBOR, Ladislau. *Economia da água*. In: *administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: Senac, 2005.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Princípios do processo ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

_____. *O capitalismo global*. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.

HÄBERLE, Peter. *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 Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus Ediciones, 2003. v.1.

_____. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus Ediciones, 2003. v. 2.

HAYEK, August Von. *O caminho da servidão*. 5. ed. (Trad.) Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

_____. *Os fundamentos da liberdade*. (Trad.) Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

HAYEK, August Von. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. (Trad.) Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Maria Luiza X. de A. Borges. 1985, 3 v.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENT INITIATIVES - ICLEI. *The local agenda 21 initiative*. Toronto, 1994.

IUCN *et al.* *Caring for the earth: a strategy for sustainable Living*. Gland (CH), 1991.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LANNA, Antonio Eduardo. *Instrumentos econômicos de gestão das águas: aplicações no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

LANNA, Antonio Eduardo; PEREIRA, Jaildo Santos; HUBERT, Gilles. 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*, Porto Alegre, n. 07, abr/jun. 2002. ISSN 1414-381X.

MACHADO, Carlos José Saldanha. (Org.). *Gestão de águas doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

_____. A gestão francesa de recursos hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre, n. 04, out/dez. 2003. ISSN 1414-381X.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: 2003.

MALLORQUIN, Calos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

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: 04 de mai. 2003.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 26 ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. (Trad.) Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

NATIONAL STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Disponível em: <<http://www.nsd.net/index1.html>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

NOVARTIS FOUNDATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Disponível em: <<http://www.foundation.novartis.com>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ecosystemas e bem estar-humano: relatório do grupo de trabalho da estrutura conceitual da avaliação ecossistêmica do milênio*. (Trad.) Renata Lúcia Bottini. São Paulo: Senac, 2005.

PARAÍBA. Decreto nº. 18.824, de 02 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 08 de fev. 2006.

_____. Decreto nº. 18.823 de 03 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 08 de fev. 2006.

_____. Decreto nº. 19.256, de 31 de outubro de 1997. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº. 18.823, de 02 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 08 de fev. 2006.

PARAÍBA. 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/legilacao/dec19260.php>> . Acesso em 08 de fev. 2006.

_____. Decreto nº. 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/legilacao/dec2634.php>> . Acesso em 08 de fev. 2006.

PARAÍBA. Lei Estadual nº. 6.308, de 02 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 08 de fev. 2006.

_____. Lei Estadual nº. 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 02 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 08 de fev. 2006.

_____. Lei Estadual nº. 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 nº. 7.779 de 08 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 08 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 03 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 03 de abr. 2006.

_____. Resolução nº. 01, de 06 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 08 de fev. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34/ENAP, 2002.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CÚPULA MUNDIAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOAHANESBURGO. Disponível em: <www.mma.gov.br> Acesso em: 04 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, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

_____. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. (Org.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. cap. 18, p. 599-632.

REALE, Miguel. *Lições preliminares do direito*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativa?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Márcia Maria Rios. *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. 2000.

RIBEIRO, Márcia Maria Rios. LANNA, A. E. L. 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. ISSN 1414-381X.

SACHS, Ignacy. *Um projeto para o Brasil: a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento*. In: (Orgs.). Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Mário Rego. *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2001.

SANDRONI, PAULO. *Novo dicionário de economia*. 5 ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SCARE, Roberto Fava. *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. 2003.

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: 02 de jan. 2001.

SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS /MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH/MMA). *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: 02 de jan. 2001.

SETTI, Arnaldo Augusto. *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. 3 ed. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.

SILVA; PRUSKI. *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, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 2 ed. Editora Malheiros, 1998.

SOUSA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

SOUZA, Motauri. *Ação civil pública e inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 2001a.

SOUZA, Carlos Antonio Farias. *Águas: legislações e políticas para uma utilização racional, o caso dos irrigantes do açude Epitácio Pessoa – Boqueirão – Paraíba – Brasil*. 2001. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciência da Sociedade) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande – Paraíba. 2001b.

TELLES, Dirceu D'Alkmin. *Água na Agricultura e Pecuária*. In: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. (Org.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. cap. 18, p. 305-336.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. 3. ed. Campinas - SP: Papyrus, 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO – GESTÃO HÍDRICA ESTADUAL – APLICÁVEL AOS SERVIDORES DE NÍVEL SUPERIOR DA AESA

1º QUESTIONÁRIO¹⁷⁹

Este questionário objetiva colher informações sobre a gestão de recursos hídricos da Paraíba, com o propósito de ampliar a coleta de dados da investigação científica da Tese de Doutorado, Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional. Participarão dessa técnica de pesquisa gestores e/ou servidores de nível superior da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA.

Data: ___/___/_____

Horário: _____

Nome: _____

Cargo ou Função que exerce: _____

1. Em seu entendimento, quais seriam as principais deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos na Paraíba, à luz de suas atribuições, e quais prioridades destacaria para um eventual trabalho de fortalecimento institucional?

2. Caso aceite como premissa, segundo a qual tem sido lenta a implementação dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba, qual seria o ou os principal(is) obstáculo(s) à aplicação/consolidação desses instrumentos? Quais seriam as ações prioritárias desses instrumentos?

3. Acredita que as organizações de usuários da água e os comitês de bacia têm desempenhado de maneira efetiva seus papéis nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos? Acreditando ou não, teça comentários.

¹⁷⁹ Fonte: Questionário adaptado de COSTA, 2003.

4. Concorde com o diagnóstico segundo o qual, além dos esforços direcionados à melhoria do gerenciamento dos recursos hídricos, há, ainda, uma evidente necessidade de investimentos importantes em infra-estrutura para atender à demanda existente nos diferentes setores usuários? Considerando que obras como grandes barragens e transposições de água entre bacias, em geral, podem envolver elevados riscos, mas também importantes benefícios, que recomendações faria para facilitar a realização desses investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos?

5. Qual seria a melhor abordagem (ou corte) para identificação dos problemas centrais de recursos hídricos da Paraíba – as bacias ou os setores usuários (saneamento, energia, irrigação, etc.)? Faça um breve comentário.

6. Falta de recursos financeiros prejudica as atividades de:

- 1 Ampliação da oferta com nova infra-estrutura.
- 2 Gerenciamento da oferta (operação de sistemas).
- 3 Manutenção dos sistemas.
- 4 Monitoramento e fiscalização.
- 5 Administração das outorgas.
- 6 Capacitação das equipes técnicas.

7. A rede de monitoramento da disponibilidade hídrica – quantidade encontra-se:

- 1 Suficiente/Bem operada.
- 2 Suficiente/Mal operada.
- 3 Insuficiente/Bem operada.
- 4 Insuficiente/Mal operada.

8. A rede de monitoramento da qualidade da água encontra-se:

- 1 Suficiente/Bem operada.
- 2 Suficiente/Mal operada.
- 3 Insuficiente/Bem operada.
- 4 Insuficiente/Mal operada.

9. A fiscalização dos usos da água:

- 1 Realizado sistematicamente.
- 2 Realizado eventualmente.
- 3 Praticamente inexistente.

10. Sistematização de Informação:

- 1 Sistemas de informação existentes e atualizados regularmente.
- 2 Sistemas de informação existente mas sem atualização regular.
- 3 Sistemas inexistentes.

11. A gestão do Açude Epitácio Pessoa – PB é:

- 1 Eficiente
- 2 Regular
- 3 Ineficiente

Comente a sua resposta:

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO – GESTÃO HÍDRICA ESTADUAL – APLICÁVEL AOS PROFESSORES DA UFCG/ÁREA DE RECURSOS HÍDRICOS

2º QUESTIONÁRIO¹⁸⁰

Este questionário objetiva colher informações sobre a gestão de recursos hídricos da Paraíba, com o propósito de ampliar a coleta de dados da investigação científica da Tese de Doutorado, Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional. Participarão dessa técnica de pesquisa professores da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – especialistas na Área de Recursos Hídricos.

Data: ___/___/_____

Horário: _____

Nome: _____

Cargo ou Função que exerce: _____

1. Em seu entendimento, quais seriam as principais deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos na Paraíba, à luz de suas atribuições, e quais prioridades destacaria para um eventual trabalho de fortalecimento institucional?

2. Caso aceite como premissa, segundo a qual tem sido lenta a implementação dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos na Paraíba, qual seria o ou os principal(is) obstáculo(s) à aplicação/consolidação desses instrumentos? Quais seriam as ações prioritárias desses instrumentos?

3. Acredita que as organizações de usuários da água e os comitês de bacia têm desempenhado de maneira efetiva seus papéis nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos? Acreditando ou não, teça comentários.

¹⁸⁰ Fonte: Questionário adaptado de COSTA, 2003.

4. Concorde com o diagnóstico segundo o qual, além dos esforços direcionados à melhoria do gerenciamento dos recursos hídricos, há, ainda, uma evidente necessidade de investimentos importantes em infra-estrutura para atender à demanda existente nos diferentes setores usuários? Considerando que obras como grandes barragens e transposições de água entre bacias, em geral, podem envolver elevados riscos, mas também importantes benefícios, que recomendações faria para facilitar a realização desses investimentos e para um melhor tratamento dos riscos envolvidos?

5. Qual seria a melhor abordagem (ou corte) para identificação dos problemas centrais de recursos hídricos da Paraíba – as bacias ou os setores usuários (saneamento, energia, irrigação, etc.)? Faça um breve comentário.

6. Falta de recursos financeiros prejudica as atividades de:

- 1 Ampliação da oferta com nova infra-estrutura.
 2 Gerenciamento da oferta (operação de sistemas).
 3 Manutenção dos sistemas.
 4 Monitoramento e fiscalização.
 5 Administração das outorgas.
 6 Capacitação das equipes técnicas.

7. Sistematização de Informação:

- 1 Sistemas de informação existentes e atualizados regularmente.
 2 Sistemas de informação existente mas sem atualização regular.
 3 Sistemas inexistentes.

8. A gestão do Açude Epitácio Pessoa – PB é:

- 1 Eficiente
 2 Regular
 3 Ineficiente

Comente a sua resposta:

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO – FORMAÇÃO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA – APLICÁVEL AOS DIRETORES PROVISÓRIOS

3º QUESTIONÁRIO¹⁸¹

Este questionário objetiva colher informações sobre a formação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, com o propósito de ampliar a coleta de dados da investigação científica da Tese de Doutorado, Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional. Participarão dessa técnica de pesquisa membros da Diretoria Provisória do referido comitê.

Data: ___/___/_____

Horário: _____

Nome: _____

Cargo ou Função que exerce: _____

1. Ano de implementação/início de funcionamento do Comitê, ainda que provisório.

2. Como se apresenta a composição do Comitê Provisório em termos de números de vagas para os grupos que o integram (governos, usuários da água e sociedade civil)?

3. Como se situa atualmente a representatividade observada para cada grupo em termos de atuação nas ações/deliberações do Comitê Provisório? Os membros do Comitê Provisório comportam-se de forma individualizada ou como representantes dos seus respectivos grupos?

¹⁸¹ Fonte: Adaptado de COSTA, 2003.

4. Dentro de cada grupo específico quais são os setores mais efetivos/ativos ou que possuem maior participação nas ações/deliberações do Comitê Provisório?

5. Quais são os principais conflitos existentes na bacia hidrográfica de ordem quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos?
