

Diagnóstico da Regulação de Águas no Brasil

Sumário

A pesquisa.....	3
O estudo e os dados analisados.....	5
Breve contextualização sobre a Regulação da Água no Brasil	6
Caracterização da produção normativa dos órgãos reguladores federais	12
Participação popular na produção normativa dos órgãos	30
Conclusões.....	33
Recomendações	34
Referências	35

Edição FGV Direito Rio

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em 2020

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Nathasha Chrysthie

Capa: Diretoria de Comunicações da FGV (Dicom)

Dados internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Diagnóstico da regulação de águas no Brasil / Coordenação Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas, Rômulo Silveira da Rocha Sampaio. - Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2020.

37 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86060-02-7

1. Direito de águas. 2. Direito regulatório. 3. Agências reguladoras de atividades privadas. 4. Recursos hídricos. 5. Água - Uso. I. Pavão, Bianca Borges Medeiros. II. Salinas, Natasha Schmitt Caccia. III. Sampaio, Rômulo Silveira da Rocha. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. V. Título.

CDD - 341.343

Elaborada por Amanda Maria Medeiros López Ares - CRB-7/1652

A pesquisa

O projeto de pesquisa “Regulação da Água” é desenvolvido no âmbito do Programa de Direito e Meio Ambiente (PDMA) vinculado ao Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE) da FGV Direito Rio. A pesquisa tem como intuito ampliar a compreensão sobre a regulação do acesso às águas brasileiras, com enfoque na análise da atividade normativa dos órgãos reguladores das águas e seus efeitos na construção e execução das políticas hídricas brasileiras. O projeto teve início em outubro de 2018 e tem previsão para encerramento em outubro de 2020, sendo composto por duas fases: na primeira, é analisada a produção normativa das águas em âmbito federal, e, na segunda, a atividade dos órgãos estaduais.

A pesquisa objetiva contribuir para a ampliar as reflexões sobre os dilemas quanto à regulação do acesso à água e identificar os temas preferencialmente tratados, as eventuais lacunas regulatórias, a relação entre os diferentes órgãos reguladores, suas competências, limites de sua atuação e seus reflexos na regulação do recurso, visando, assim, contribuir para o aperfeiçoamento das práticas regulatórias acerca desse recurso tão importante.

Direção da FGV Direito Rio

Sérgio Guerra

Coordenação do Centro de Pesquisa em Direito e Economia

Antônio José Maristrello Porto

Coordenação do Projeto

Bianca Borges Medeiros Pavão

Natasha Schmitt Caccia Salinas

Rômulo Silveira da Rocha Sampaio

Equipe

Thauany do Nascimento Vigar

O estudo e os dados analisados

O presente estudo reúne os resultados da análise em nível federal, tendo como enfoque as normas produzidas pela Agência Nacional de Águas (ANA), agência reguladora, e pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgão colegiado. O recorte temporal adotado para a coleta das normas dos órgãos reguladores abrange o início de suas atividades - em 1998, no caso do CNRH, e em 2001 - no caso da ANA, até dezembro de 2019¹, totalizando um universo de 841 normas.

As fontes dos dados foram os sites do CNRH e da ANA, nos quais se encontram disponíveis para acesso público todas as normas produzidas por estes órgãos. As normas de caráter autorizativo, como, por exemplo, outorgas e certificados de reserva de disponibilidade hídrica, além de moções, ou outras tipologias de regras sem natureza regulatória, não foram analisadas neste Relatório. Essa seleção foi realizada visando a atender aos objetivos propostos, isto é, oferecer contribuições acerca da atividade regulatória dos referidos órgãos. Por esse motivo, o enfoque foi centrado nas normas que estabelecem direitos, deveres e obrigações, prescrevem comportamentos, definem a licitude de condutas, responsabilidades ou prescrevem sanções civis ou penais.

No quadro a seguir são apresentadas as informações quanto à fonte e à quantidade de dados coletados.

Quadro 1. Dados coletados

Órgão regulador	Quantidade de normas	Início da coleta	Encerramento da coleta	Recorte temporal dos dados
Agência Nacional de Águas	647 Resoluções	01/11/2018	15/01/2020	2001 – 2019
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	194 Resoluções	01/11/2018	15/01/2020	1998 – 2018

Fonte: Elaboração própria.

¹ O CNRH não disponibilizou suas normas no ano de 2019. Foram realizadas consultas ao órgão para confirmar se a produção relativa a este ano não havia sido publicada em seu site ou se o órgão não havia elaborado nenhuma norma em 2019, contudo, não obtivemos resposta até 01 jul. 2020.

Importante salientar que as variáveis selecionadas não tiveram a pretensão de mensurar o processo de produção normativa pelos órgãos, isto é, as instâncias pelas quais o texto normativo tramitou antes de sua publicação, o tempo de tramitação antes da sua publicação, bem como os procedimentos adotados para sua edição.

Breve contextualização sobre a Regulação da Água no Brasil

O art. 22, IV, prevê que é da União a competência privativa para legislar sobre águas e energia, podendo lei complementar autorizar os Estados a dispor sobre questões específicas em relação à matéria. O artigo 23, XI, prevê que aspectos relacionados a registro, acompanhamento e fiscalização das concessões e explorações de recursos hídricos, por sua vez, são de competência concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Conforme apontado por Aith e Rothbarth (2015), é possível identificar uma preponderância da União na normatização sobre águas. Contudo, existe uma descentralização federativa relevante, que deve ser considerada, sobretudo, quanto aos aspectos estratégicos da regulação do uso e exploração dos recursos hídricos – este e outros dilemas aumentam a complexidade da regulação das águas brasileiras.

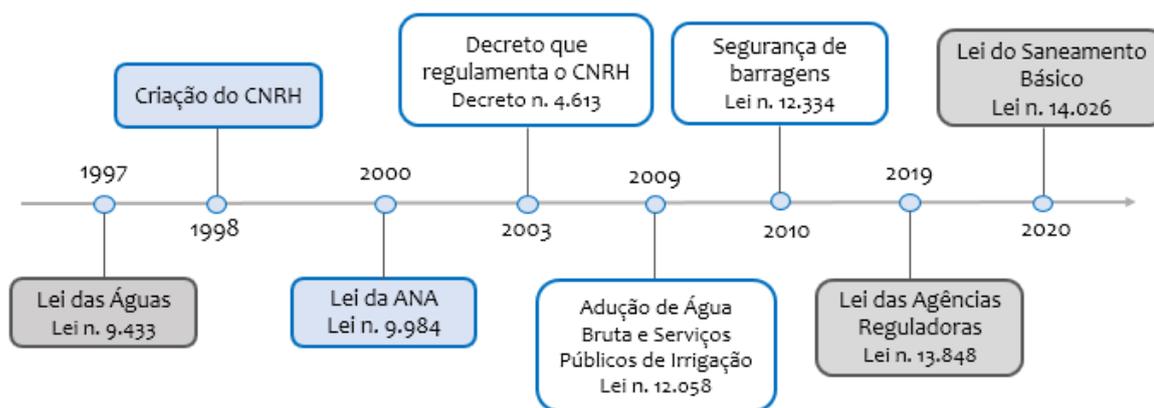
Além destes dispositivos, também cabe mencionar os art. 20 e art. 26, que preveem uma divisão de titularidade das águas entre a União e os Estados, sendo a natureza jurídica das águas brasileiras de bem público. No final dos anos 1990, foi publicada a Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Este marco regulatório propôs uma divisão entre as entidades e os organismos que têm atribuição de formulação das políticas públicas e aquelas voltadas para sua execução. No entanto, na prática, encontram-se grandes dificuldades para a operacionalização deste Sistema e para a distinção entre os papéis de cada um dos seus entes constituintes (ASSUNÇÃO; BURSZTYN, 2001).

Sobre as dificuldades encontradas na operacionalização do Singreh, também cabe destacar a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento da PNRH, o que se constitui como um desafio geoinstitucional, já que torna necessário conciliar o funcionamento das instituições a um recorte natural, que não obedecerá, necessariamente, aos recortes políticos-administrativos (PIRES DO RIO RIO, 2019; PIRES DO RIO, 2008). Além disso, também funcionam

como entraves a falta de apoio e de articulação institucional entre as entidades que compõem este sistema dada a dupla dominialidade do recurso, federal e estadual, e as diferentes instâncias que compõem o Singreh.

Quando o Singreh foi previsto em 1997, a Agência Nacional de Águas (ANA) ainda não tinha sido criada, assim, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) atuava como o órgão regulador e coordenador da Política das Águas em âmbito nacional. Com a incorporação da ANA ao Singreh, por meio da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, tais funções passaram a ser realizadas por ambos. Na figura abaixo é apresentada a cronologia do atual marco regulatório das águas brasileiras.

Figura 2. Cronologia do atual marco regulatório das águas



Fonte: Elaboração própria.

A redação da Lei das Águas, posteriormente complementada pela Lei de criação da ANA e Leis n. 12.058/2009 e 12.334/2010, não definiu com precisão os limites entre a atuação da ANA e do CNRH, sobretudo no tocante ao estabelecimento das diretrizes para a implementação da PNRH. De forma ilustrativa, tem-se que, nos termos do art. 35, VI da Lei da Águas, foi atribuído ao CNRH a competência para “estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Já a Lei n. 9.984/2000 atribuiu à ANA, por meio do art. 3º, II, a competência para “disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a

operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos”.

Conforme pode ser observado, os textos sugerem uma natureza de complementariedade entre as atuações dos órgãos no tocante à edição de regras visando dar suporte para a operacionalização dos instrumentos previstos na Lei das Águas sem, no entanto, estabelecer os limites da competência entre os órgãos quanto ao tipo de norma e parâmetros que deverão ser editados por cada um deles. Além da ANA e do CNRH, outras instituições fazem parte do Singreh, na figura abaixo é apresentada a estrutura do Sistema.

Figura 1. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos de Ministério do Meio Ambiente (2016).

As atividades de planejamento do recurso são realizadas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica, em primeira instância, e dos conselhos estaduais e nacionais, em última instância. A gestão das bacias hidrográficas é realizada com base nos planos de recursos hídricos, os quais são, geralmente, elaborados pelas agências de bacia ou entidades delegatárias e aprovados pelos comitês de bacia hidrográfica. As agências de bacia/entidades delegatárias atuam como braço executivo dos comitês de bacia.

A implementação da PNRH, bem como a fiscalização sobre o acesso e uso do recurso, é realizada pela ANA nas bacias federais e pelos órgãos ambientais estaduais, no caso das bacias estaduais. Em nível federal, o CNRH e a ANA exercem a competência sobre a regulação das

águas, além de atuarem como órgãos coordenadores da PNRH em âmbito nacional, cujas atribuições incluem também a coordenação e articulação dos planejamentos regionais. O CNRH é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo componente da estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)². As suas atribuições são previstas pela Lei das Águas, posteriormente modificadas pela Lei n. 9.984/2000, dentre as quais estão incluídas a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades competentes, a formulação e acompanhamento da PNRH, o estabelecimento de diretrizes para atuação do Singreh e das diretrizes complementares para a implementação da PNRH. Após a criação da ANA, o CNRH passou a ser responsável pela manifestação quanto às propostas encaminhadas pela Agência relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos e por definir os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.

ANA, a seu turno, é uma autarquia de regime especial, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)³. A Agência foi criada no bojo da implementação das agências reguladoras federais brasileiras, passando a fazer parte do Singreh três anos após a sua criação. As suas competências foram estabelecidas pela Lei que a instituiu, cujo rol é extenso e inclui a operacionalização da PNRH e a fiscalização e a regulação dos corpos d'água de domínio da União.

Nos anos de 2009 e 2010 foram editadas leis⁴ que ampliaram as competências da ANA. Em 2009, foram incluídas em suas atribuições a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços de adução de água bruta e irrigação em rios federais, caso estejam sob regime de concessão, o que incluiu entre os agentes regulados pela Agência grandes irrigantes, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (Codevasf), que opera o Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Pisf).

A Lei n. 12.334/2010 incluiu no leque de atividades da ANA aquelas relativas à regulação de barragens e à organização e gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de

² A Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, alterou os arts. 36 e 45 da Lei n. 9.433/1997, que alterou a estruturação e as competências do Conselho, modificando a vinculação do Conselho do Ministério de Meio Ambiente para o Ministério de Desenvolvimento Regional. O Decreto n. 10.000, de 03 de setembro de 2019, regulamenta a sua composição e seu funcionamento.

³ A Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, alterou o art. 3º da Lei n. 9.984/2000, que instituiu a Agência, modificando a vinculação da Agência do Ministério de Meio Ambiente para o Ministério de Desenvolvimento Regional.

⁴ Lei n. 12.058/2009 e Lei n. 12.334/2010.

Barragens (SNISB)⁵, cujos relatórios produzidos são enviados ao CNRH para aprovação. As barragens reguladas pela ANA são aquelas destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, exceto aquelas destinadas para fins de aproveitamento hidrelétrico, localizadas em rios de domínio da União. Importa mencionar que não estão incluídas no rol de competências da ANA a fiscalização de barragens destinadas à acumulação de rejeitos provenientes da atividade de mineração, sendo estas reguladas no escopo de atribuições da Agência Nacional de Mineração (ANM) em nível federal e em nível estadual por agências reguladoras estaduais.

Com a aprovação do Projeto de Lei n. 4.162/2020, convertido na Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, foi incluída nas competências da ANA a edição de normas de referência sobre a prestação dos serviços de saneamento básico no país. No entanto, os efeitos das alterações promovidas por tal normativo não puderam ser apreciados neste relatório – cujo recorte temporal das normas analisadas foi dezembro de 2019.

A implementação da PNRH se dá, sobretudo, por meio da operacionalização dos instrumentos dispostos no art. 5º da Lei das Águas, a saber: I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V - a compensação a municípios; VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Os “Planos de Recursos Hídricos” são denominados na Lei das Águas de forma genérica. Contudo, na prática enquadram-se nessa categoria o “Plano Nacional de Recursos Hídricos”, os “Planos de Bacia” e eventuais outras denominações dadas aos instrumentos elaborados cujo intuito seja o de subsidiar o planejamento e a gestão dos recursos hídricos brasileiros, em contexto nacional ou em contextos regionais específicos.

O “Enquadramento” consiste em um instrumento com caráter de planejamento, cujo intuito é estabelecer metas quanto aos padrões de qualidade dos corpos hídricos a serem alcançados/mantidos em um determinado período. Na prática, os trechos dos corpos hídricos são classificados segundo as classes de qualidade estabelecidas pela Resolução Conama n. 357/2005, os quais serão estabelecidos com base nos usos destinados a uma determinada bacia.

⁵ Deverão constar no SNISB as barragens que tenham no mínimo um destes requisitos: altura maior ou igual a 15m; capacidade total do reservatório maior ou igual a 3 hm³; reservatórios que contenham resíduos perigosos, conforme normas técnicas aplicáveis; dano potencial associado médio ou alto (ANA, 2020).

Importante frisar que este instrumento tem baixa implementação no território brasileiro, tendo apenas alguns trechos de bacias sido enquadrados até o presente momento (ANA, 2017).

O ato de “Outorga” pode ser entendido como ato administrativo de autorização, por meio do qual o Estado faculta a utilização dos recursos hídricos para aqueles que a pleiteiam. O descumprimento dos termos da outorga ou a utilização dos recursos hídricos sem este instrumento constituem infrações e ensejam a aplicação de penalidades por parte dos órgãos gestores. A distribuição das cotas de água é realizada por meio da outorga, a partir da qual concede-se o direito de uso sobre o recurso de uma determinada bacia. Cabe, no entanto, ao CNRH a aprovação dos critérios gerais para a alocação da água. A nível estadual, os critérios de alocação da água são tradicionalmente definidos pelas agências governamentais de nível estadual e as prioridades no âmbito da bacia são definidas pelos comitês de bacia nos Planos de Bacia. Embora a orientação para a priorização dos usos e agentes seja realizada de forma descentralizada e participativa, o direito de acesso à água e o controle dos seus aspectos quantitativos e qualitativos é realizado pelo Poder Público, em âmbito estadual e federal.

A “Cobrança” consiste em um instrumento que foi introduzido no marco regulatório das águas com o objetivo de minimizar os custos sociais e induzir o uso do recurso com base na racionalidade econômica. Assim, o usuário que desejar acessar a água dos corpos hídricos deverá pagar uma taxa por litros de uso, por exemplo. No Direito Ambiental essa é a lógica que fundamenta o princípio denominado como usuário-pagador. Os valores para execução da cobrança são definidos pelos comitês de bacia hidrográfica e aprovados pelos respectivos conselhos estaduais e federais, a depender da dominialidade da bacia em questão. A execução da cobrança será realizada pelas Agências de Bacia ou Entidades Delegatárias. Nos casos em que não há previsão de Agências de Bacia ou delegatárias, a execução é realizada pelas entidades responsáveis pela gestão do recurso em nível estadual.

Por fim, o “Sistema de informações” tem como intuito sistematizar, armazenar e publicizar os dados referentes ao planejamento e a gestão dos recursos hídricos brasileiros. A ANA opera o Sistema em nível nacional e por meio do Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH) busca padronizar as informações sobre o recurso nos diferentes estados brasileiros. Além de operar o CNARH, a Agência também reúne, por meio dos “Relatórios Conjuntura”, informações sobre o estado da gestão dos recursos hídricos brasileiros nas diferentes regiões do país.

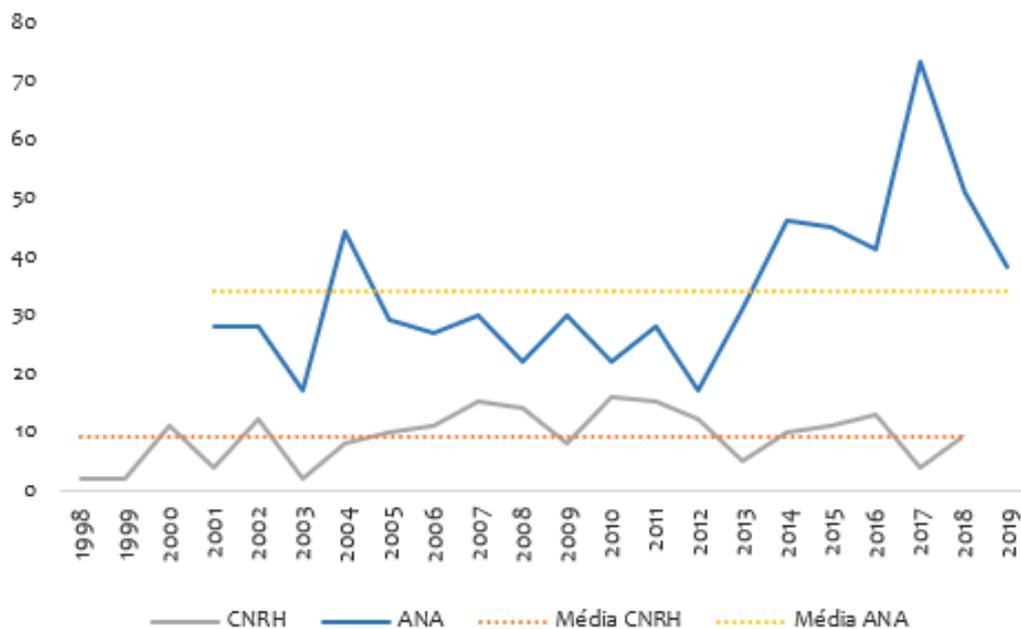
Caracterização da produção normativa dos órgãos reguladores federais

A produção de normas pelo CNRH desde a sua criação, no ano de 1998, até o ano de 2018⁶, totalizou 194 resoluções, cuja média anual equivaleu a 9 normas. Já a produção da ANA, que teve início em 2001 até 2019, totalizou 647 resoluções, equivalendo a uma média de 34 normas por ano. Nota-se uma disparidade na quantidade de normas elaboradas pelos órgãos, já que a produção normativa do CNRH representou menos de um terço da quantidade de normas editadas pela ANA.

A respeito deste aspecto, ressalva-se a natureza distinta dos órgãos, sendo o CNRH um órgão colegiado deliberativo e a ANA uma autarquia em regime especial, o que lhes confere ritos, ritmos e procedimentos distintos a serem adotados na produção normativa. No caso do CNRH, as normas produzidas estão sujeitas à aprovação do Plenário, que se reúne ordinariamente duas vezes ao ano, podendo convocar reuniões extraordinárias. No melhor cenário, uma norma que foi discutida na primeira reunião ordinária do CNRH de um ano, será aprovada na reunião seguinte, ao final do segundo semestre. Assim, a duração entre a aprovação e a publicação do ato normativo duraria cerca de seis meses. No caso da ANA, a aprovação das suas resoluções é deliberada em reuniões da sua Diretoria Colegiada, que ocorrem semanalmente. Logo, o ritmo da produção normativa dos órgãos demonstrou-se relevante para explicar a disparidade identificada.

⁶ Conforme supramencionado, não foi possível ter acesso às normas produzidas pela CNRH em 2019.

Gráfico 1. Produção normativa por ano



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

A evolução da produção normativa anual dos órgãos não apresentou uma regularidade tanto na quantidade como na frequência, denotando, *a priori*, uma produção casuística em ambos os casos. A ausência de padrões quanto à frequência da produção normativa é também evidenciada pela oscilação entre dois anos subsequentes, em que o número de normas é maior que a média em um ano e sofre uma queda inferior à média no ano seguinte. Como exemplos, podem ser citados os anos 2016 e 2017, no caso do CNRH, e 2004 e 2005, no caso da ANA. Não foi possível, no entanto, identificar eventos que explicassem tais oscilações.

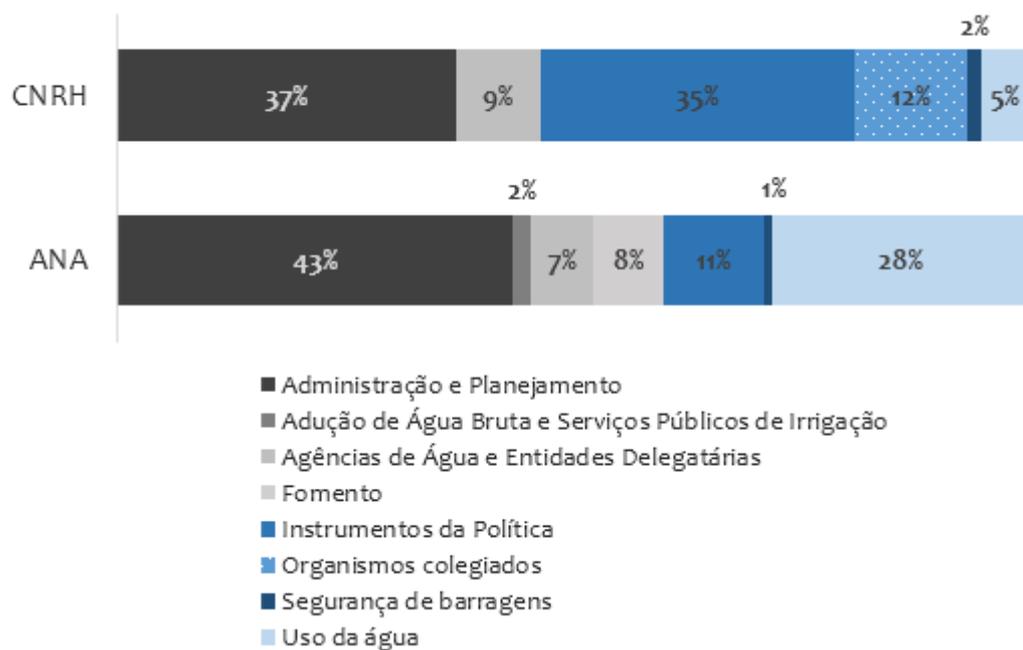
Os temas tratados nas normas também não tiveram comportamento regular, tendo sido identificados oito temas principais. A tabela 1, mostra os temas e o gráfico 2 apresenta a proporção dos temas tratados por cada um dos órgãos.

Tabela 1. Temas das normas

TEMA	DESCRIÇÃO
Administração e Planejamento	Normas que tratam da organização interna dos órgãos, como o calendário de suas reuniões, a criação e o funcionamento de câmaras técnicas do CNRH e nomeação de cargos no caso da ANA.
Adução de Água Bruta e Serviços Públicos de Irrigação	Normas que visam a estabelecer condições gerais para a prestação dos serviços de Adução de Água Bruta e Serviços Públicos de Irrigação, em regime de concessão, tais como estabelecimento de tarifas, indicadores de avaliação e estabelecimento de infrações e penalidades aplicáveis.
Agências de Água e Entidades Delegatárias	Normas que tratam da criação e delegação de competência para a execução da atribuição como Agências de Águas.
Fomento	Normas que regulamentam os Programas de Fomento da Agência, as quais aprovam seus regulamentos e estabelecem procedimentos para acompanhamento e certificação de suas metas.
Instrumentos da Política	Normas que tratam da aplicação e regulamentação dos instrumentos previstos no art. 5º Lei das Águas.
Organismos colegiados	Normas que tratam da criação e do funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica e dos conselhos estaduais de recursos hídricos.
Segurança de Barragens	Normas que disciplinam critérios visando à classificação de barragens, a implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens.
Uso da Água	Normas que preveem as diretrizes sobre os diferentes tipos de uso da água, bem como sua gestão integrada, arbitramento de conflitos hídricos e o monitoramento dos corpos hídricos.

Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

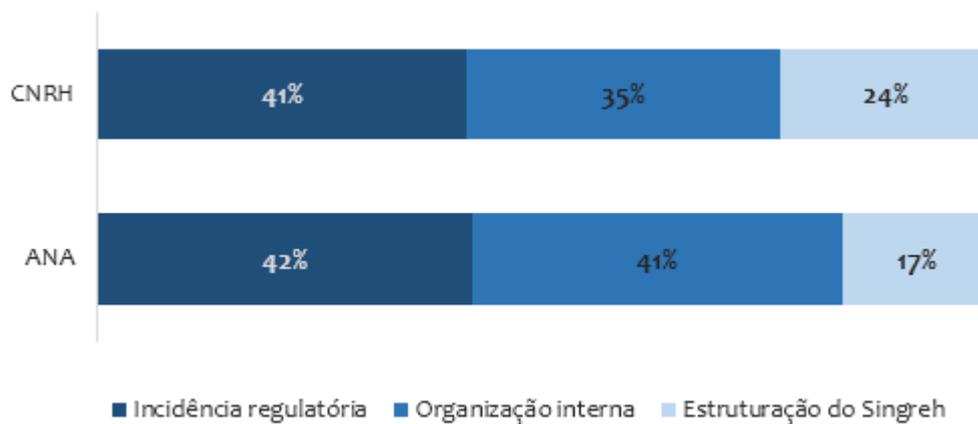
Gráfico 2. Temas das normas



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Conforme pode ser observado no gráfico 2, o tema “Administração e Planejamento” foi aquele que concentrou maior número de normas em ambos os órgãos. O levantamento indicou que menos da metade da produção normativa dos órgãos foi dedicada a normas com natureza regulatória. Normas regulatórias são aquelas que estabelecem direitos, deveres e obrigações, prescrevem comportamentos, definem licitude ou ilicitude de condutas. O gráfico a seguir ilustra esta proporção.

Gráfico 3. Caracterização das normas editadas

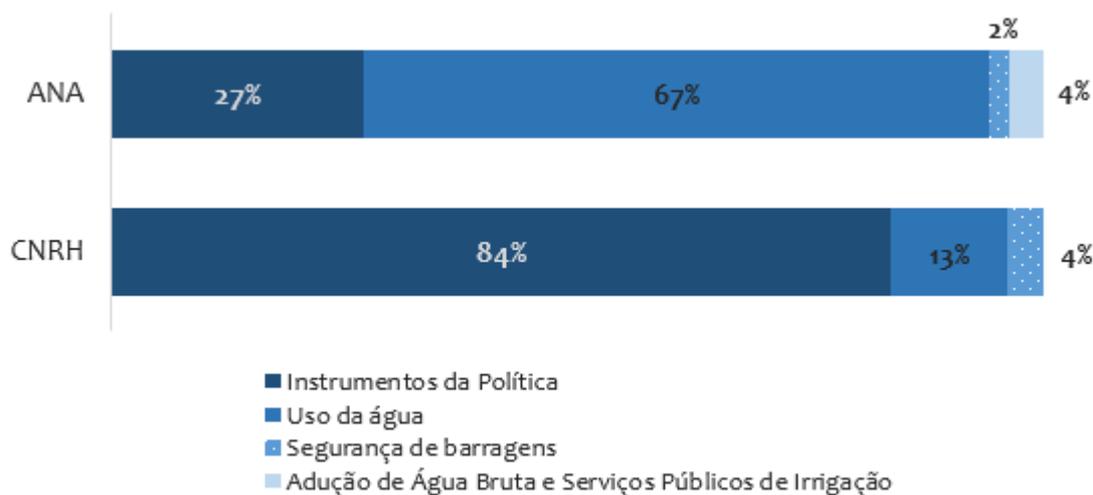


Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

As demais normas produzidas pelos órgãos tiveram como intuito a administração e o planejamento interno dos órgãos como, por exemplo, organização do calendário de reuniões, câmaras técnicas, para o caso do CNRH, e gestão de recursos humanos e materiais para o caso da ANA. Também foram observadas normas cujo intuito foi a estruturação e o fortalecimento do Singreh, prevendo a criação e o funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica e conselhos estaduais de recursos hídricos, a autorização para a delegação de competência de agências de bacia ou entidades delegatárias e a gestão dos contratos entre estes últimos.

Os temas tratados pelas normas regulatórias variaram entre os órgãos. No caso da ANA, identificou-se uma maior concentração no tema “Uso da água”, enquanto o CNRH concentrou sua produção normativa em “Instrumentos da Política”, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 4. Temas das normas de natureza regulatória



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Chama atenção o fato de o tema “Segurança de barragens” ter sido alvo de regras pontuais por ambos os órgãos, totalizando 9 normas, sendo 3 editadas pelo CNRH e 6 editadas pela ANA. Esse tema foi incluído no rol de competências do CNRH e da ANA treze anos após a publicação da Lei das Águas, com a edição da Lei n. 12.334/2010⁷.

Nota-se que mesmo após nove anos da adição desta competência, o tema foi tratado em poucas oportunidades. O CNRH buscou definir parâmetros e requisitos que deverão constar nos planos e relatórios de segurança de barragens. Mais tarde, essas normas foram complementadas por resoluções da ANA, as quais ampliaram o nível de detalhamento das informações que deverão constar em tais documentos. A ANA também estabeleceu normas sobre inspeções e revisões nas barragens e critérios para classificá-las conforme o dano potencial associado.

⁷ Art. 5º “A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama): I - à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico; II - à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica; III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos; IV - à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais.

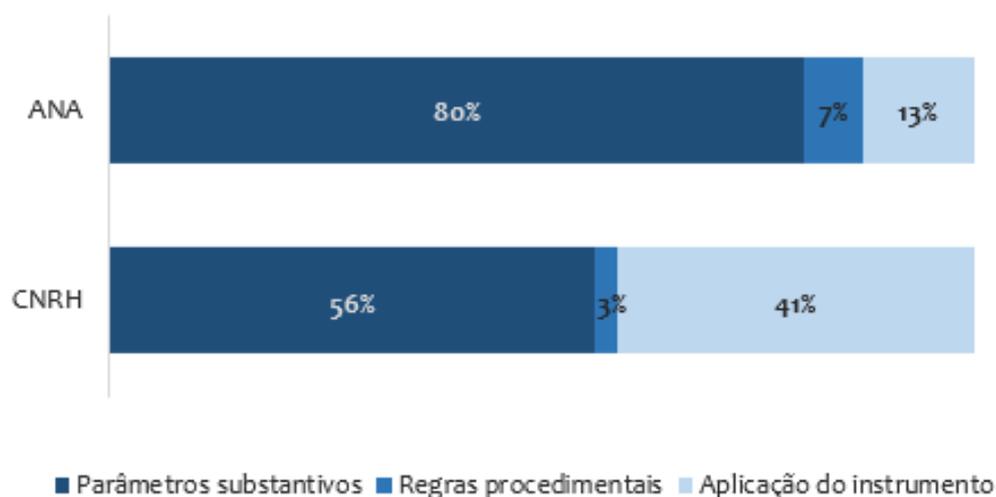
Outro ponto que merece destaque refere-se à competência exclusiva da ANA para a prestação do serviço de adução de água bruta e serviços públicos de irrigação, em casos de concessão em rios de domínio da União, cuja produção normativa representou apenas 4% de suas normas regulatórias. Chama atenção ainda, o fato de apenas uma das normas sobre este tema ter tido incidência nacional, a tratar dos procedimentos administrativos para imposição de penalidades aos prestadores dos serviços, ou seja, disciplinando regras procedimentais. As demais normas voltaram-se para a regulação de um projeto específico, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), e uma delas sobre o Perímetro de Irrigação do Pontal, ambos operados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). A baixa concentração de normas que regulam essa competência confirma a vocação da ANA mais centrada na coordenação da PNRH, diferentemente das demais agências reguladoras brasileiras que centram sua atividade na previsão de regras para regular a prestação de serviços e da provisão de infraestruturas, conforme aponta Peci (2007).

Conforme observa-se no gráfico 4, embora os principais temas regulados pela ANA e pelo CNRH tenham destoadado entre os órgãos, **há uma moderada sobreposição regulatória entre os órgãos**. Essa sobreposição regulatória é inevitável e pode ou não decorrer de uma escolha intencional do legislador. Em geral, não são intencionais e decorrem de escolhas legislativas ou de decisões políticas incrementais (BENDOR, 1985; MARISAM, 2011). No caso das águas, a inclusão da ANA ao Singreh após a publicação da Lei das Águas e a falta de clareza entre os limites da atuação do CNRH e da ANA são fatores que contribuíram para a sobreposição regulatória observada.

Com intuito de ampliar a compreensão sobre os limites entre a atuação dos órgãos, as normas regulatórias foram classificadas a partir dos seus efeitos: (i) **parâmetros substantivos**: normas que tratam da edição de parâmetros substantivos à aplicação dos instrumentos hídricos e usos da água, como por exemplo, a definição de tipos de uso da água sobre os quais incidirá a emissão de outorga; (ii) **regras procedimentais**: normas que estabelecem procedimentos, ritos, prazos e competências, as quais se restringem a delimitar o exercício de direitos que prescrevem, como, por exemplo, a aprovação dos valores de cobrança pelo uso das águas para o exercício de um determinado período; e (iii) **aplicação de instrumentos**: normas cujos efeitos visam a operacionalizar a aplicação dos instrumentos previstos no art. 5º da Lei das Águas em uma determinada bacia hidrográfica.

Quanto a esta última categoria, alguns esclarecimentos são necessários. A observância do grupo “aplicação de instrumentos” se dá em razão do rol de atribuições imputado aos órgãos reguladores nos marcos regulatórios, atribuindo-lhes competências de natureza da própria operacionalização da PNRH. De forma ilustrativa, tem-se, no caso do CNRH, a edição de normas que visavam apenas a aprovar os critérios de cobrança que foram propostos pelos comitês de bacia hidrográfica em rios de domínio da União. No caso da ANA, podem ser citadas as normas que visaram ao estabelecimento de condições para declaração de usos insignificantes em uma bacia hidrográfica específica, quando de domínio da União. No gráfico abaixo é ilustrada a distribuição da caracterização das normas regulatórias quanto às categorias identificadas.

Gráfico 5. Caracterização das normas de natureza regulatória



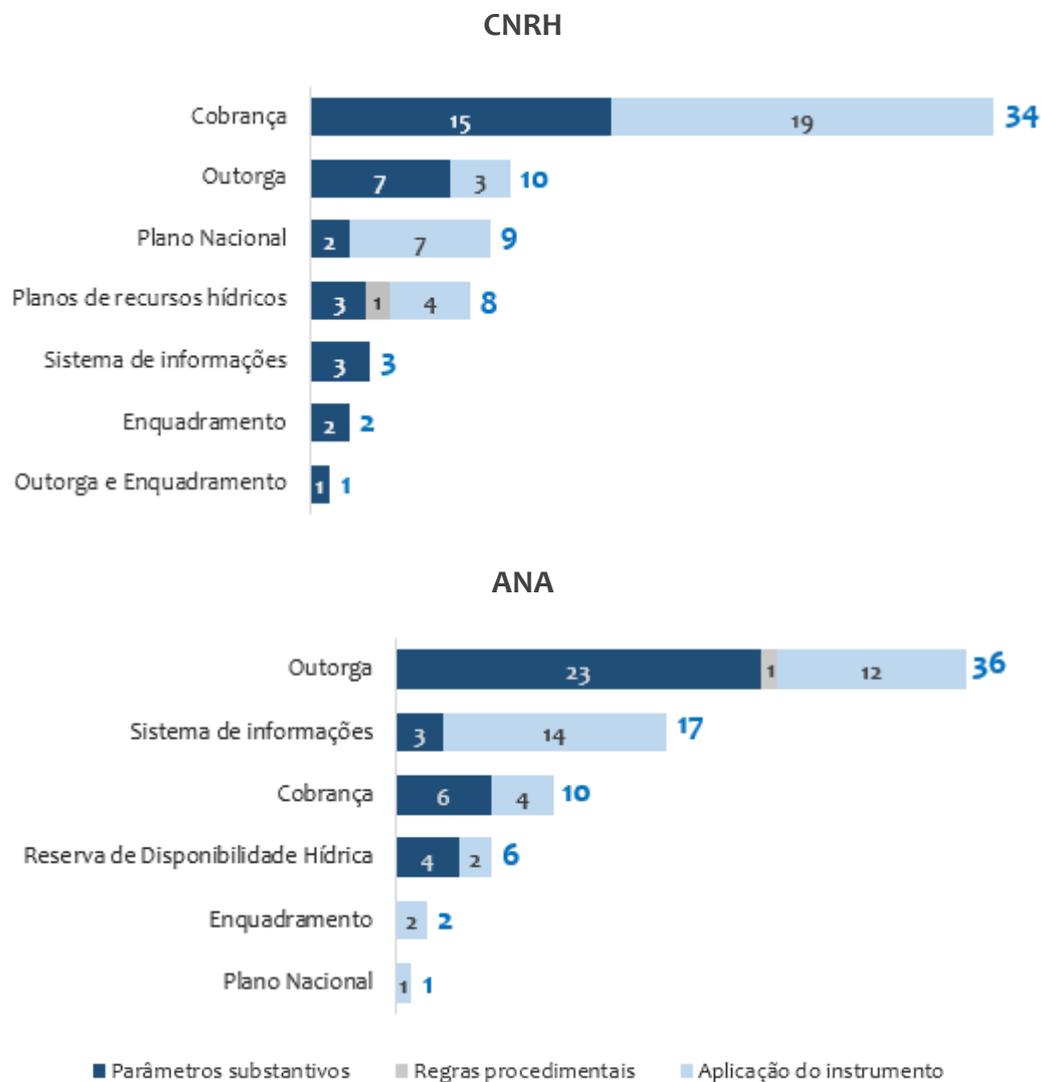
Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

A partir do gráfico 5, é possível identificar que **a ANA se dedicou majoritariamente à edição de normas visando a estabelecer parâmetros substantivos, enquanto o CNRH dividiu-se entre parâmetros substantivos e à aplicação de instrumentos em bacias federais específicas.**

Com base nessa classificação, buscou-se identificar o comportamento das normas para cada tema majoritariamente regulado pelos órgãos. No caso do tema “Instrumentos da Política”, que concentrou o maior número de normas regulatórias editadas pelo CNRH, a “cobrança pelo uso da água bruta” foi o instrumento mais tratado, concentrando 34 normas. No caso da ANA,

o instrumento que recebeu maiores esforços da agência foi a “outorga”, concentrando 36 normas.

Gráfico 6. Caracterização das normas sobre os Instrumentos da Política



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Observa-se que embora o CNRH e a ANA tenham concentrado a produção normativa em instrumentos distintos, isto não impediu que os órgãos normatizassem matérias semelhantes no tocante a um mesmo instrumento. Verificou-se, portanto, uma moderada sobreposição regulatória entre os órgãos na definição das regras sobre a operacionalização desses instrumentos.

A “outorga” e a “cobrança” são os principais instrumentos por meio dos quais se operacionaliza a execução da PNRH, seguindo orientações previstas nos planos de recursos hídricos. Enquanto a “outorga” tem caráter autorizativo e é o principal meio pelo qual o órgão regula a quantidade de água que está sendo usada para uma determinada finalidade, a “cobrança” tem uma natureza educativa e visa a incentivar um comportamento racional dos usuários.

Quanto às normas do CNRH que tratavam do instrumento “cobrança”, é possível observar que 15 delas visaram ao estabelecimento de parâmetros substantivos, isto é, à fixação de critérios para a aplicação da cobrança aos usuários da água, assim como os mecanismos e os valores a serem cobrados, o índice para balizar o cálculo da cobrança, além do estabelecimento de prioridades para a aplicação dos recursos em um determinado período. As demais normas editadas quanto a esse instrumento estiveram voltadas para a aprovação dos valores da cobrança nas diferentes bacias federais, cujos valores são discutidos pelos comitês de bacia hidrográfica e posteriormente aprovados pelo CNRH. Já a ANA editou apenas 10 normas sobre esse instrumento, as quais trataram, além da publicização dos índices estabelecidos pelo CNRH, das normas sobre a execução de inadimplências, débitos e atrasos.

O instrumento “outorga” concentrou os maiores esforços regulatórios da ANA, tendo sido editadas 36 normas, sendo 23 delas estabelecendo parâmetros e critérios para balizar a operacionalização do instrumento e os tipos de usos outorgáveis como, por exemplo, o estabelecimento de usos insignificantes e casos de dispensa de outorga, critérios quanto à outorga preventiva, outorga em rios intermitentes e para efluentes. Já o CNRH editou apenas 10 normas sobre a outorga, das quais 7 implicam na regulação de direitos e deveres dos usuários de água como, por exemplo, os critérios gerais sobre os tipos de uso de água passíveis de outorga. O CNRH também editou normas quanto aos usos insignificantes, outorga para efluentes, além de algumas tipologias de uso específicas, como outorga para atividade minerária e implantação de barragens. As outras 3 normas editadas pelo CNRH trataram da definição de critérios para a aplicação do instrumento de outorga em bacias hidrográficas específicas. Aqui fica evidente a sobreposição regulatória entre os órgãos, já que temas comuns foram regulados por ambos, como o caso do estabelecimento de critérios gerais quanto aos usos outorgáveis, usos insignificantes e outorgas sobre efluentes.

Tanto a ANA como o CNRH editaram normas para tratar do “Plano Nacional de Recursos Hídricos”. O Plano consiste em um documento que orienta a implementação da PNRH em âmbito nacional, reunindo um conjunto de diretrizes, metas e programas, os quais foram elaborados por meio de um processo que envolveu a participação social. A primeira versão do Plano foi aprovada pelo CNRH em 2006, cujo horizonte temporal de sua implementação foi previsto para os anos 2006-2020, incluindo revisões periódicas de suas prioridades. Atualmente, o Plano passa por uma revisão visando subsidiar uma nova fase, cuja aplicação tem previsão para os anos 2021-2035. Foi criado um grupo de trabalho para desenvolver as propostas e as diretrizes para a elaboração desta nova fase, que assim como na primeira, também inclui a realização de consultas públicas.

No caso dos “planos de recursos hídricos”, a ANA não editou normas sobre este instrumento, sendo observadas 8 normas elaboradas pelo CNRH, das quais 3 delas estabelecendo parâmetros substantivos sobre tais documentos. Os planos de recursos hídricos incluem tanto os planos estaduais⁸, como os planos de bacia⁹. As normas editadas visaram ao estabelecimento de diretrizes para a elaboração dos planos, sobretudo quanto ao conteúdo mínimo que deverá compor estes documentos e os critérios para seleção dos projetos que deverão ser priorizados para os investimentos dos recursos advindos da cobrança pelo uso das águas em uma determinada bacia hidrográfica.

Quanto ao “sistema de informações”, houve edição de normas com finalidades semelhantes por ambos os órgãos. Identificou-se que tanto a ANA como o CNRH estabeleceram normas delimitando critérios sobre o “Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNAUH)”, que tem como objetivo reunir informações sobre os usuários e as demandas por água permitindo, assim, um planejamento mais efetivo sobre os usos das águas (ANA, 2020).

Já em relação às normas sobre o “enquadramento”, observou-se que apenas o CNRH editou parâmetros substantivos, estabelecendo obrigações quanto aos tipos de estudos que deverão ser propostos para subsidiar a aprovação do enquadramento de determinado trecho de rio,

⁸ Nestes documentos são reunidas as orientações e as diretrizes para a promoção da gestão das águas estaduais.

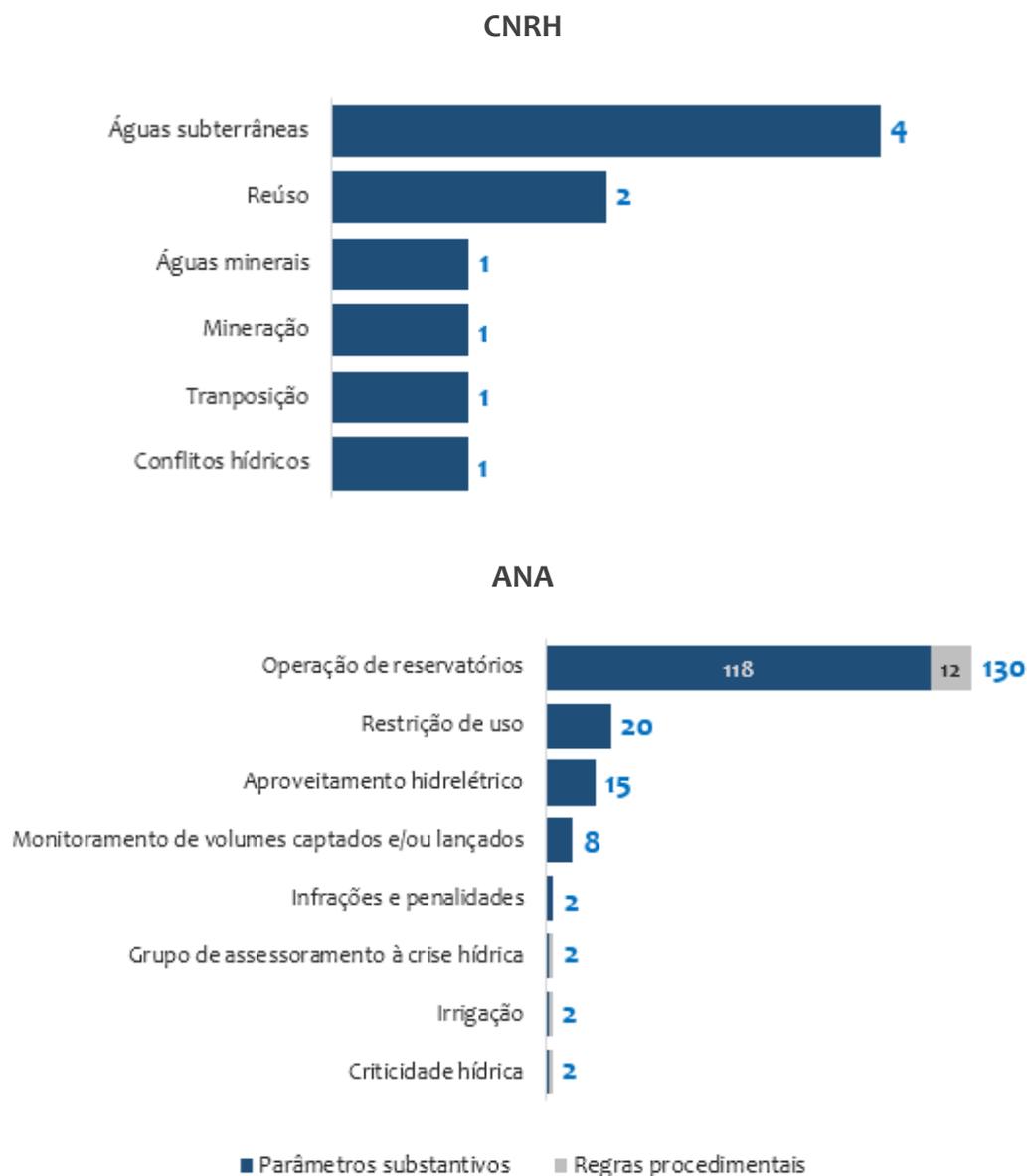
⁹ Os planos de bacia são uma espécie de plano de manejo de uma bacia hidrográfica, no qual se busca reunir as fragilidades e as potencialidades de cada bacia hidrográfica, mapeando seus conflitos, usos prioritários, bem como contendo as previsões quanto a sua vazão, de forma a orientar a aplicação dos instrumentos hídricos.

por exemplo. No caso da ANA, as normas tratam da aplicação do instrumento, aprovando o enquadramento em determinadas bacias federais. Importante mencionar que os padrões de qualidade e o estabelecimento das classes dos corpos d'água foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), em atendimento à competência a ele atribuída pelo art. 8º, inciso VII da Lei n. 6.938/1981: “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”. Com a criação do CNRH (1998) e da ANA (2000), as competências do Conama relacionadas aos recursos hídricos regulamentadas em 1990¹⁰ não foram revistas, materializando uma fragmentação quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos sobre as águas.

Outro tema que concentrou a atividade do CNRH e da ANA foi “Uso da água”. O CNRH, no entanto, produziu normas pontuais tratando de alguns tipos de uso específicos, enquanto a ANA teve a atenção voltada para a “operação dos reservatórios” em bacias federais. No gráfico 7 foram reunidos os temas das normas editadas pelo CNRH e pela ANA quanto aos usos da água.

¹⁰ Decreto n. 99.274/1990.

Gráfico 7. Caracterização das normas sobre o Uso da Água



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Nota-se que a produção do CNRH sobre os usos da água demonstrou-se escassa e não uniforme. O tema das “águas subterrâneas” foi aquele que concentrou maior atenção do CNRH. Embora o domínio sobre as águas subterrâneas seja dos Estados, conforme art. 26 da CF/1988¹¹, foram editadas normas pelo CNRH visando coordenar a gestão integrada das águas. As normas tratam de critérios sobre o monitoramento das águas subterrâneas e sobre a

¹¹ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

recarga artificial de aquíferos. Também propõem que constem nos Planos de Recursos Hídricos as informações necessárias para o gerenciamento integrado das águas, como a realização de estudos hidrogeológicos. Em casos de aquíferos subjacentes a duas ou mais unidades da federação, o CNRH propõe que seja promovida uma integração entre os diversos órgãos com competências para o gerenciamento de águas subterrâneas. Além disso, as normas estabelecem critérios a serem adotados para a implantação de uma Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. O CNRH não propôs, no entanto, indicadores de qualidade para as águas subterrâneas¹². Oportunamente, vale investigar a hipótese de que a falta de clareza na divisão de competências para regular águas subterrâneas pode ter contribuído para este cenário.

A ANA concentrou sua produção na operação de reservatórios, isto é, delimitando vazões de referência, autorizando reduções temporárias de vazão, além de outras condições para a sua operação. Na sequência, chama atenção as normas voltadas para “restrição de uso” e “aproveitamento hidrelétrico”. As restrições referiram-se às regras para restringir a captação de água em determinados sistemas, rios ou açudes. Como exemplo, pode ser citada a Resolução ANA n. 1.043/2017, que instituiu o “Dia do Rio”, estabelecendo um dia da semana em que as captações no rio São Francisco seriam suspensas em decorrência do acirramento da seca na região. Todas as normas dessa categoria tratavam de situações específicas em uma determinada bacia hidrográfica federal, servindo para ilustrar a materialização de uma das atribuições da ANA como agência reguladora das bacias federais, além do seu papel quanto à coordenação da política em âmbito nacional.

No caso das normas sobre “aproveitamento hidrelétrico”, a maior parte delas referem-se à aprovação de série de vazões, tendo apenas 3 delas tratado da edição de critérios gerais sobre a atividade. Destas, destaca-se a Resolução Conjunta ANEEL/ANA n. 03/2010, que estabeleceu os critérios a serem observados pelos concessionários autorizados a gerar energia a partir de fontes hidráulicas.

Importante destacar o fato de o único critério geral editado pela ANA sobre esse importante uso da água ter sido realizado em parceria com a ANEEL, a agência reguladora federal que tem como competência as atividades relativas às outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica.

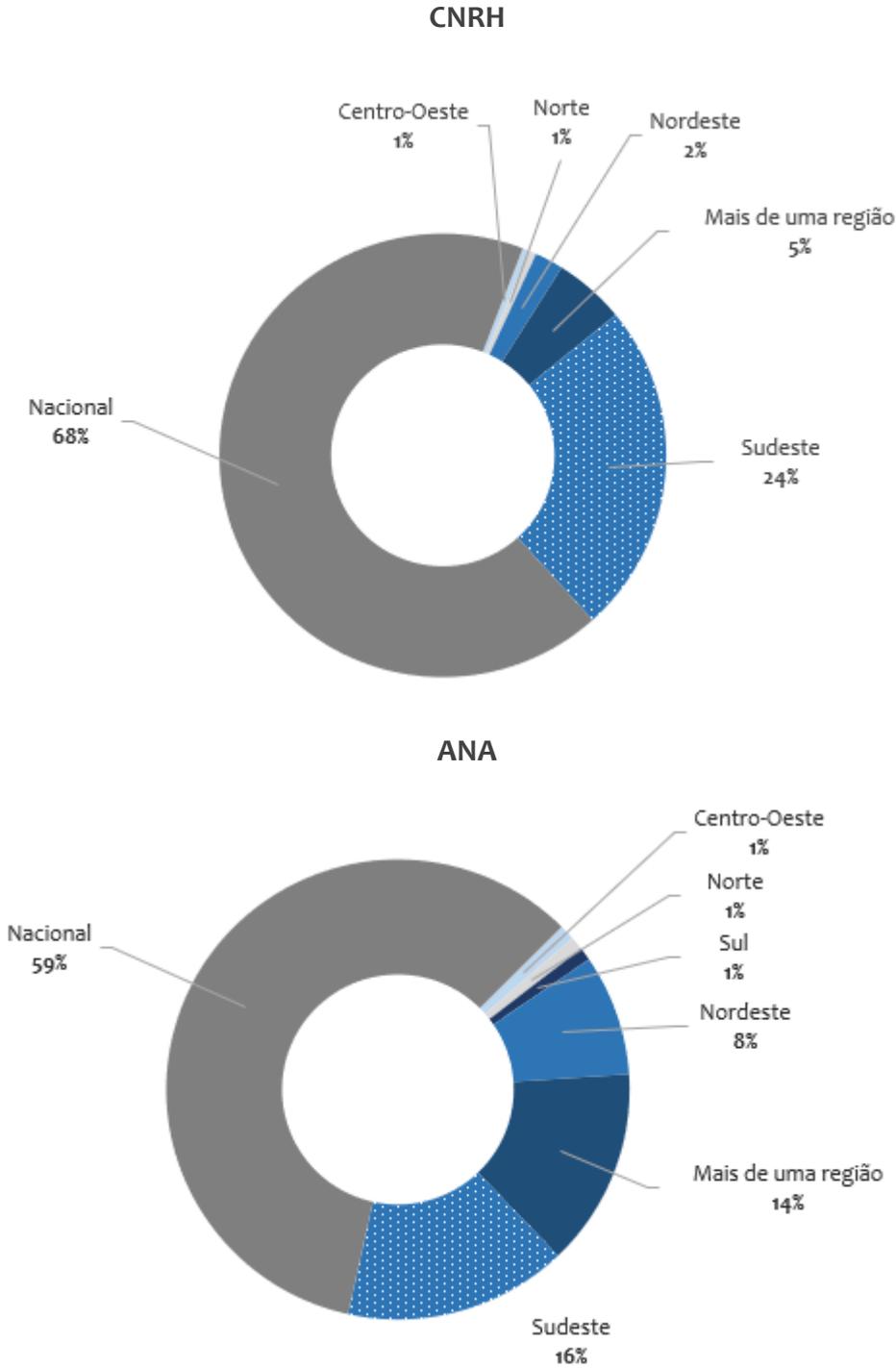
¹² A Resolução Conama n. 396/2008 dispõe sobre os padrões de qualidade para águas subterrâneas.

Embora a coordenação regulatória entre as agências seja desejável, sobretudo, de forma a evitar fragmentações na composição da agenda em âmbito nacional, neste caso em específico, ela também reflete a relação de dependência do setor das águas ao segmento da geração de energia, no complexo nexos água-energia, que acompanha o histórico da regulação dos recursos hídricos no Brasil. Conforme aponta Ioris (2010), somente a partir dos anos 1970 outros interesses sobre as águas passam a ser defendidos, como o agrícola e o saneamento. No âmbito dos interesses agrícolas, ganharam fôlego com os projetos públicos nos anos 1970, podendo ser citados os polos regionais do Jaíba, Petrolina e São Francisco, além dos vales do Assu e Jaguaribe. O setor do saneamento ganhou expressão com o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), publicado em 1971.

Nota-se que ficou de fora da cartela regulatória dos órgãos normativos relativos a importantes usos consuntivos no país, como o uso da água como insumo para indústrias. Além disso, quanto à irrigação, outro importante uso consuntivo, identificou-se apenas uma norma que traz parâmetros substantivos sobre a atividade, que referiu-se à norma conjunta entre a ANA e a ANEEL que tratou das condições e procedimentos a serem observados pelos distribuidores de energia elétrica para o fornecimento das informações de unidades que desenvolvam atividades desta natureza. Tais dados denotam que ambos os temas vêm sendo regulados mais consistentemente caso a caso. No caso da irrigação, importa mencionar que a Lei n. 12.787/2013 instituiu a Política Nacional de Irrigação. Contudo, como características de leis-quadro, estas não trazem em seu texto parâmetros substantivos sobre a regulação da atividade.

Por fim, as normas editadas pelos órgãos reguladores também foram observadas quanto ao seu efeito territorial, visando a identificar o alcance da norma produzida, isto é, se de cunho nacional ou se os efeitos da norma são aplicados a uma região específica. Esta distinção se demonstrou relevante porque auxiliou a identificar se os órgãos concentraram suas atividades na previsão de parâmetros específicos ou gerais sobre a PNRH. O gráfico 8 apresenta a distribuição dos efeitos das normas produzidas pelos órgãos reguladores no território.

Gráfico 8. Efeitos territoriais das normas produzidas pelos órgãos reguladores

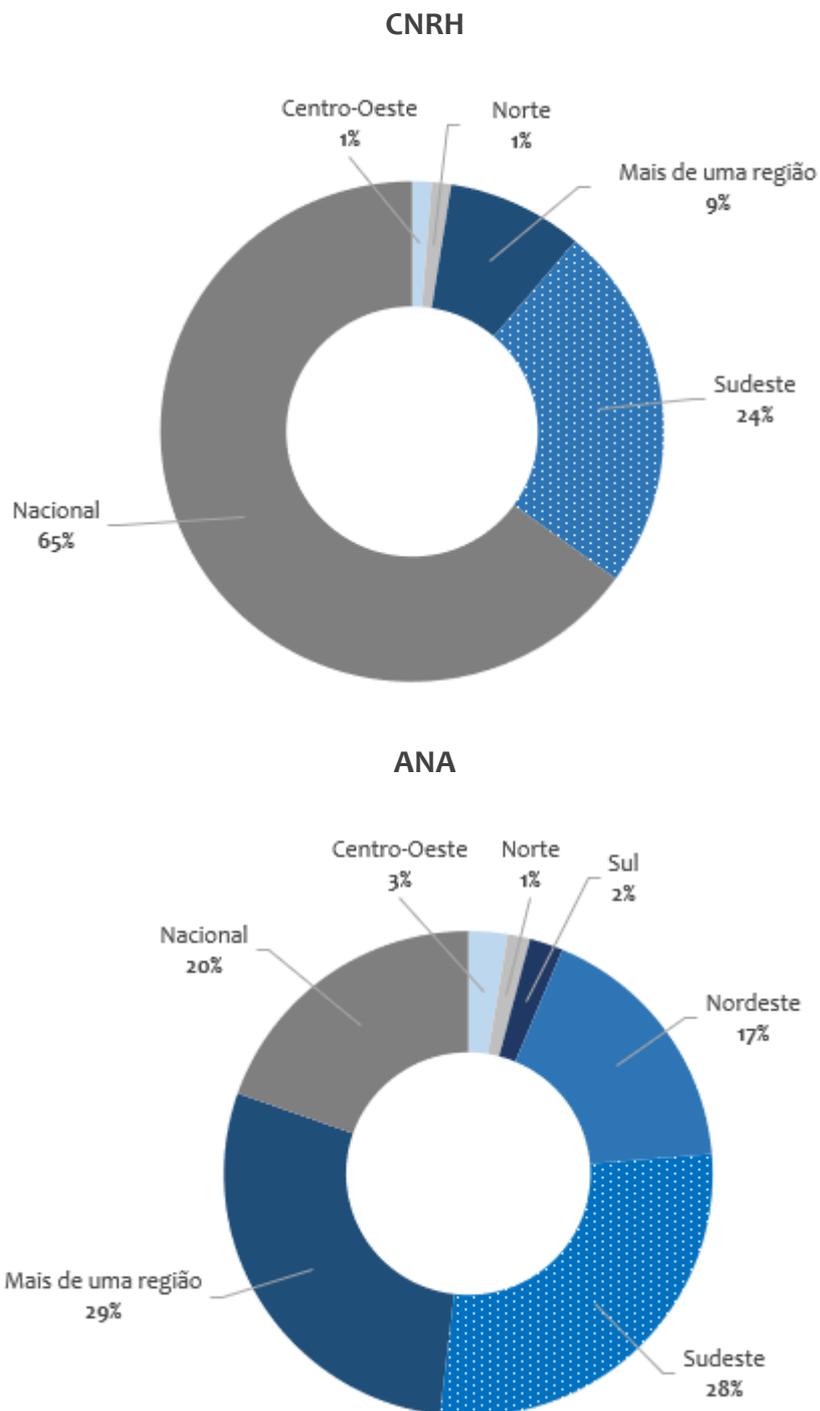


Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Ao classificar todas as normas editadas pelo CNRH pela ANA quanto aos seus efeitos territoriais, nota-se que eles editaram regras majoritariamente de abrangência nacional. Contudo, estas trataram principalmente de “Administração e Planejamento”, portanto, sem efeito regulatório.

Ao selecionar apenas as normas com efeitos regulatórios, é possível identificar que a atuação da ANA se deu majoritariamente com enfoque regional – isto é, tratando da regulação mais aplicada a casos específicos. Nos gráficos a seguir, as proporções são ilustradas.

Gráfico 9. Efeitos territoriais das normas regulatórias



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Enquanto o CNRH concentrou a edição de parâmetros gerais, a ANA voltou seu enfoque para a operacionalização de instrumentos e edição de regras quanto aos usos da água em bacias

específicas. Das normas regionais editadas pela ANA, aquelas que abrangeram mais de uma região foram destaque. Essas podem ser explicadas pela grande concentração na bacia do rio São Francisco, que abrange as regiões Sudeste e Nordeste. Chama atenção a baixa concentração de normas para as regiões Centro-Oeste e Norte, marcadas, respectivamente, pelas suas atividades econômicas e disponibilidade hídrica, além da ausência de normas para a região Sul.

Participação popular na produção normativa dos órgãos

As possibilidades de controle social sobre a edição das normas pelos órgãos variam, já que se tratam de órgãos com naturezas distintas. Enquanto o CNRH é uma instância colegiada, na qual todas as suas decisões são aprovadas em reuniões plenárias, com a participação de representantes de diversos segmentos, a ANA adotava facultativamente, até 23 de setembro de 2019, audiências e consultas públicas para que a população pudesse se posicionar a respeito de suas decisões, incluindo sua produção normativa.

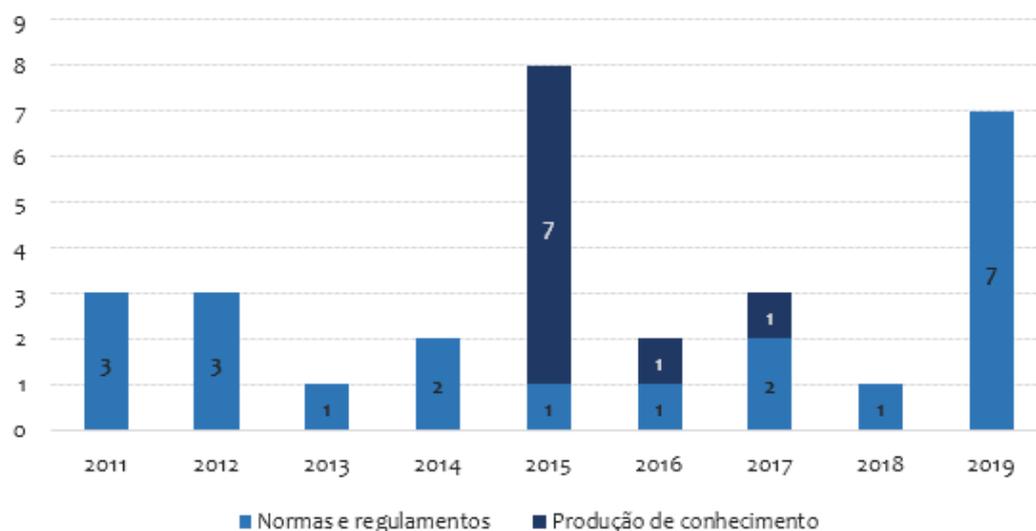
Com a publicação da Lei n. 13.848/2019, a realização de audiências e consultas públicas previamente à edição de normas pelas agências reguladoras federais passou a ser obrigatória no país. Em conformidade com o novo regimento, a ANA alterou o regimento interno que regia a realização de seus mecanismos de participação, passando a adotar as consultas populares para todas as normas ou as propostas de alteração por ela editadas.

O manual interno sobre as audiências e consultas públicas, antes regido pela Resolução ANA n. 52/2011, foi alterado pela Resolução ANA n. 19/2020. As principais alterações referem-se à inclusão das minutas e propostas de alteração de normas como objeto das consultas e audiências, já que antes essa consulta à população era facultativa. As consultas permanecem de caráter consultivo, sendo facultado à ANA adotar ou não as sugestões recebidas. A nova Resolução também fixou prazos para a realização dos procedimentos, estabelecendo que as consultas deverão ter duração mínima de 45 dias, e que as contribuições recebidas deverão ser disponibilizadas pela ANA em até 10 dias úteis após o término da consulta.

A ANA passou a adotar mecanismos de participação apenas no ano de 2011, portanto, onze anos após a sua criação. Entre os anos 2011 e 2019, a ANA realizou 30 consultas e audiências

públicas. No gráfico abaixo é ilustrada a frequência das consultas e audiências realizadas pela agência e sua finalidade.

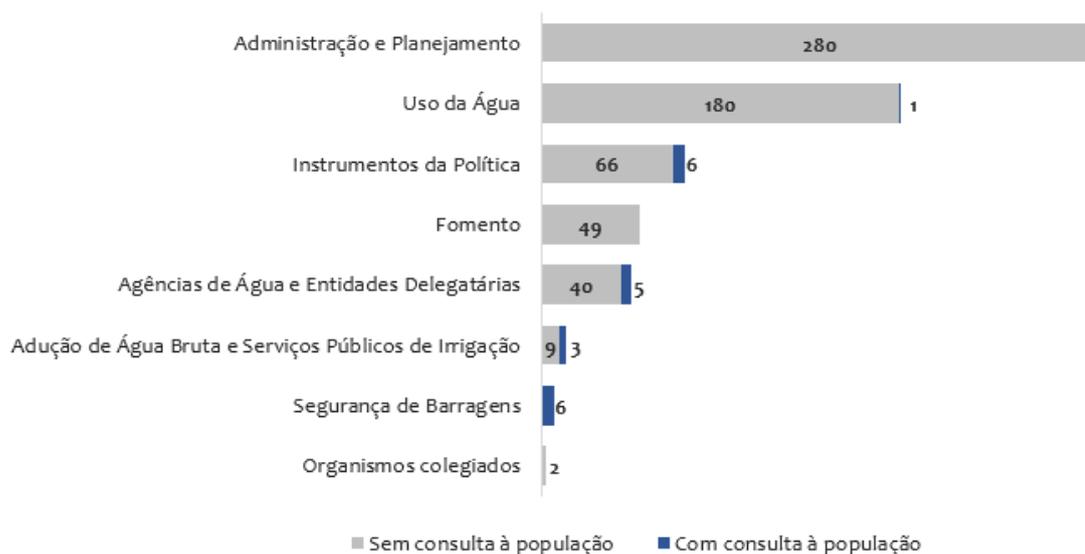
Gráfico 10. Frequência e finalidade dos mecanismos de participação realizados pela ANA



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Conforme apresentado no gráfico 10, a maior parte dos mecanismos de participação realizados pela ANA teve como finalidade a consulta sobre normas e regulamentos por ela editados, representando 70% das audiências e consultas realizadas. Contudo, ao correlacionar os dados sobre as consultas com o número total de normas editadas pela ANA, é possível observar que apenas 3% da sua produção normativa até o ano de 2019 foi previamente submetida a consultas e audiências públicas. No gráfico 11 é apresentada a relação entre as normas publicadas pela ANA segundo temas e a precedência de mecanismos de participação.

Gráfico 11. Normas editadas pela ANA e a realização de consultas e audiências públicas



Fonte: Banco de dados do projeto Regulação da Água.

Os temas “Instrumentos da Política” e “Segurança de barragens” foram aqueles que concentraram maior número de audiências e consultas públicas, seguido do tema “Agências de Água e Entidades Delegatárias”. Chama atenção, no entanto, o fato de todas as normas editadas pela ANA sobre “Segurança de barragens” terem sido submetidas a consulta públicas. Quanto aos instrumentos, foram realizadas consultas para tratar de 3 normas sobre a “outorga”, 2 sobre o “sistema de informações” e 1 sobre “cobrança”. No caso das normas sobre “Adução de Água Bruta e Serviços Públicos de irrigação”, foram submetidas à consulta 1 norma que tratava da regulamentação das condições gerais para a prestação do serviço e 2 delas referentes, especificamente, ao Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Pisf). A norma sobre “Uso da Água” tratou das condições de operação do Sistema Cantareira, responsável pelo abastecimento da macrometrópole paulista.

Conclusões

A análise da produção normativa dos órgãos reguladores das águas em âmbito nacional, CNRH e ANA, possibilitou identificar que a agenda regulatória do setor tem sido definida de forma casuística, pois os temas prioritários e a frequência da produção normativa não se organizaram de forma linear. A ausência de uma agenda mais bem sedimentada resulta em dificuldades para a formulação e implementação de políticas hídricas transversais, dilemas que se somam àqueles já tratados por Assunção e Bursztyn (2001), Pires do Rio (2008) e Aith e Rothbarth (2015).

De certo que a fragmentação das competências entre os diferentes órgãos contribui para este fato, que se soma à pouca clareza atribuída aos textos dos marcos regulatórios sobre os limites da competência entre eles. Além da fragmentação presente entre o CNRH e a ANA, também se observa uma segmentação quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos da agenda hídrica, em que permanece competindo ao Conama a definição dos parâmetros qualitativos para a gestão dos recursos hídricos no país.

A análise das normas permitiu inferir uma baixa incidência de normas regulatórias quando comparadas ao total de regras editadas pelos órgãos. Contudo, ao analisar sobre quais temas os órgãos concentram sua atividade reguladora, notou-se uma moderada sobreposição regulatória entre eles, pois, embora a ANA tenha concentrado suas atividades sobre o “Uso da água”, enquanto o CNRH editou majoritariamente normas sobre “Instrumentos da Política”, isto não impediu que os órgãos editassem normas sobre os mesmos temas e até mesmo sobre os mesmos instrumentos da Política.

As competências regulatórias adicionadas mais “recentemente” ao rol de atribuições da ANA e do CNRH, a saber, a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços de adução de água bruta e irrigação em rios federais, caso estejam sob regime de concessão e a segurança de barragens, foram tratadas de forma residual pelos órgãos quando comparadas aos demais temas regulados. No caso da segurança de barragens, embora o tema tenha sido tratado em poucas oportunidades, merece destaque o fato de todas as normas editadas pela ANA terem sido submetidas à consulta à população.

A adoção de consultas públicas às minutas ou alterações de normas propostas pela ANA era facultativa até o ano de 2019, o que explica, em parte, o baixo grau de participação social nas

decisões da agência. Estima-se, no entanto, que a mudança na legislação atue positivamente no maior controle social da produção normativa do órgão.

No tocante à prestação do serviço, a ANA editou apenas uma norma prevendo parâmetros substantivos gerais sobre a atividade, tendo as demais normas ficado restritas à operação de um projeto específico localizado na região Nordeste, o Pisf. Tal constatação indica que o órgão vem concentrando suas atividades na coordenação da PNRH, tendo menor experiência na regulação da prestação de serviços e infraestrutura, como o fazem as demais agências reguladoras federais brasileiras. Essa inferência é relevante, sobretudo, em decorrência da aprovação do Projeto de Lei n. 4.162, que incluiu entre as competências da ANA a regulação dos serviços de saneamento básico, demonstrando necessária uma reestruturação da Agência, de forma a capacitá-la a absorver uma competência regulatória dessa ordem.

No tocante a abrangência territorial das normas, observou-se que aquelas com efeito regulatório foram mais voltadas para casos específicos no caso da ANA, enquanto o CNRH apresentou maior percentual de regras gerais. As normas que tratavam especificamente de uma região, dispendo sobre a operacionalização da regulação em bacias hidrográficas federais, apresentaram uma ampla disparidade em relação à quantidade para cada uma das regiões. As regiões como Centro-Oeste, Norte e Sul apresentaram percentual muito baixo de incidência das normas.

Recomendações

- Publicização regular da agenda regulatória anual dos órgãos reguladores¹³. Estima-se que essa prática possa amenizar as sobreposições regulatórias entre o CNRH e a ANA, possibilitando que cada um dos órgãos possa direcionar esforços para um tema específico. Além disso, a publicização da agenda também poderá servir como um instrumento norteador para que as lacunas regulatórias sejam objeto de maior atenção dos órgãos.

¹³ Em conformidade com o art. 21 da Lei n. 13.848/2019.

- Esforço regulatório propositivo dos órgãos quanto ao enfrentamento de crises hídricas e situações de seca. Em que pese os limites da atuação dos órgãos, cuja competência se volta para as preocupações com uma agenda nacional frente a um tema associado a especificidades regionais, considera-se que esforços mais propositivos advindos da esfera federal poderão propiciar maior capacidade de resposta e respaldo para que os órgãos estaduais e distritais possam enfrentar tais cenários.
- Maior coordenação regulatória entre o CNRH e a ANA e órgãos cujas atribuições têm efeitos importantes na agenda hídrica, como o Conama e a ANEEL podem ser profícuos para a formatação de uma agenda regulatória mais robusta e alinhada com os dilemas socioambientais enfrentados pelo país.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Sítio oficial**. 2020. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/relatorio-conjuntura-2017.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. de 2019.

AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. O estatuto jurídico das águas no Brasil. **Estudos avançados**, v. 29, n. 84, 2015.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta; BURSZTYN, Maria Augusta Assunção. As políticas das águas do Brasil. In: **Encuentro de Las Aguas**, 2001, Santiago, Anais, Santiago: Encuentro de Las Aguas, 2001.

BUZBEE, William W. The regulatory fragmentation continuum, Westway, and the challenges of regional growth. **Forthcoming 21 Journal of Law and Politics**, Research Paper No. 05-31, p. 1-35, 2005.

IORIS, Antonio Augusto Rossotto. Da foz às nascentes: análise histórica e apropriação econômica dos recursos hídricos no Brasil. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de *et al.* (orgs.) **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010a. p. 211-255.

MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. **Administrative Law Review**, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011.

PECI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: PECI, Alketa. (org.) **Regulação no Brasil: Desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 72-92.

PIRES DO RIO, Gisela Aquino. Gestão de Águas: um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, Márcio Pinon de et al. (orgs.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008, p. 220-236.

