



You are free: to copy, distribute and transmit the work; to adapt the work.
You must attribute the work in the manner specified by the author or licensor

RECURSOS HÍDRICOS DA PARAÍBA: UMA ABORDAGEM JURÍDICO- INSTITUCIONAL

Erivaldo Moreira Barbosa¹; José Dantas Neto²

RESUMO

Este artigo científico traz informações sobre o processo de gestão dos recursos hídricos do Estado da Paraíba, por meio do viés jurídico-institucional. Assim, pautado no método hermenêutico-sistêmico foram interpretados aspectos legais e de gestão, tais quais, outorga do direito de uso e cobrança pelo uso dos recursos hídricos, além de procedimentos e ações da Agência das Águas do Estado da Paraíba – AESA. Da hermenêutica exposta nos documentos jurídicos e questionário aplicado interpretou-se que a outorga vem sendo implementada parcialmente, pois os cadastros ainda não foram concluídos; quanto à cobrança, ainda não se conhece a proposta governamental; quanto aos procedimentos de gestão da AESA, há um processo de desconcentração e consequentemente, uma relativa centralização do poder decisório nas mãos do Poder Executivo e, não atenção a participação efetiva da sociedade nos rumos hídricos estatal.

Palavras-chave: hermenêutico-sistêmico, jurídico-institucional, recursos hídricos.

WATER RESOURCES OF PARAIBA: A JURIDICAL AND INSTITUTIONAL APPROACH

ABSTRACT

This article presents information on water resources management of Paraíba through a juridical and institutional approach. Therefore, legal and managerial aspects for instance, the concession on the right to use and tax the water resources, besides the procedures and position of the “Paraíba State Water Agency” – AESA, have been analyzed by the hermeneutic and systemic method. From the hermeneutics contained in the juridical documents as well as an applied questionnaire, it came to the conclusion that the concession has been partially implemented since the files have not been concluded yet. In relation to the taxing, the government proposal has not been made yet; in relation to AESA management procedures, there is a process of deconcentration causing consequently, a relative power centralization in the hands of the Executive power as well as the negligent attention by the government in relation to the effective society participation in state water resources issues.

Keywords: systemic hermeneutic, juridical- institutional, water resources.

Trabalho recebido em 22/01/2009 e aceito para publicação em 22/02/2009.

¹ Doutor, Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Avenida Aprígio Veloso, 882, Bairro Universitário, professor adjunto I da UFCG. e-mail: erifat@terra.com.br;

² Doutor, Engenharia Agrícola, Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), professor associado II da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). e-mail: zedantas@deag.ufcg.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do Século XX os conflitos hídricos da Paraíba se agravaram. 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 da Paraíba no estágio atual adquirem uma posição de destaque entre os diversos temas que compõem a agenda política estadual. Os problemas da escassez hídrica local 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. Além dos problemas citados, existe um complicador, qual seja, a irregularidade das chuvas. Esse panorama pode ser sintetizado nos caóticos processos de industrialização, urbanização e agricultura.

Assim sendo, compreender e apresentar a gestão estatal paraibana dos recursos hídricos, desvendando sua natureza jurídico-institucional via método hermenêutico-sistêmico, é uma proposta concreta que ora vem a público com o

propósito de contribuir com uma gestão sustentada.

1.1. Abordagem sistêmica

Em face dos recursos hídricos serem historicamente compreendidos por meio da visão mecanicista/positivista, muitos problemas hídrico-ambientais vêm ficando sem solução sustentável. Diante do exposto, a abordagem sistêmica poderá ajudar a suprir uma lacuna deixada por esta visão tradicional e contribuir na busca de soluções dos problemas complexos.

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.

Setti (2001) 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: planejamento estratégico por bacias hidrográficas; tomada de decisão através de liberações multilaterais e descentralizadas; e estabelecimento de instrumentos legais e financeiros.

1.2. Abordagem hermenêutica totalizadora

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.

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, mas pode ser analiticamente dividida em duas dimensões: hermenêutica compreensiva; e, hermenêutica normativa.

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.

Habermas (2003) 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 (1994) 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.

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.

A hermenêutica normativa, aqui aceita como técnica de interpretação, objetiva alcançar o real significado e sentido dos textos jurídicos e documentos oficiais.

Assim, a hermenêutica compreensiva e a hermenêutica normativa são facetas de uma hermenêutica totalizadora, que pode ser útil na compreensão de problemas de natureza hídrica.

1.3. Integração entre a abordagem sistêmica 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 sistêmicos.

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

O sistema interliga as dimensões jurídicas, sociais, econômicas, culturais, políticas e hídrico-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. Logo, é possível a adoção do método hermenêutico-sistêmico e da técnica interpretativa na busca de resultados confiáveis na seara hídrica.

1.4. Outorga de direito de uso dos recursos hídricos paraibanos

A outorga prevista na Lei Estadual nº. 6.308/96 é um instrumento normativo (também denominado de regulatório ou

comando e controle), mas também um instrumento de gestão.

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.

A Lei Estadual de Recursos Hídricos nº. 6.308/96 descreve que 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 (art. 15). 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 à legislação federal e estadual pertinente (art. 16).

1.5. Cobrança pelo uso dos recursos hídricos paraibanos

A Lei 6.308/96 que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos no art. 19, também afirma que a cobrança do uso da

água é um instrumento gerencial a ser aplicado e obedecerá a critérios estabelecidos em lei, bem como, outros propostos pelo Conselho Estadual de recursos hídricos.

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.

1.6. Gestão das águas do estado da Paraíba – AESA

A AESA é uma Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira. 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 (Lei Estadual nº. 7.779/05, art. 3º).

Atente-se ao fato que a atuação da AESA deve obedecer aos fundamentos,

objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos instituída pela Lei Estadual nº. 6.308/96.

2. MATERIAL E MÉTODOS

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, integraram-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.

Assim, com o propósito de obter informações complementares acerca da Agência de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA – foram aplicados questionários com servidores de nível superior da AESA e com Especialistas em Recursos Hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Entende-se, pois, que conhecer as possíveis deficiências da entidade gestora de recursos hídricos do Estado, por intermédio desta técnica científica são aspectos relevantes na investigação em discussão.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Interpretação jurídica sobre a outorga de direito de uso dos recursos hídricos da Paraíba

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.

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.

O Decreto 19.260/1997, que regulamenta a outorga do direito de uso dos recursos hídricos, apresenta 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 apresentam-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.

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).

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.

2. A outorga poderá ser extinta, sem qualquer ônus para o Órgão competente, ou seja, sem direito de indenização ao usuário, 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.

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.

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 dos recursos hídricos 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 – esta 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 cumpridas as exigências legais. Mas, observe-se que a outorga é personalíssima e intransferível.

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. 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.

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 dez anos o prazo máximo, contados da publicação do ato administrativo, podendo este prazo ser renovado a critério do Órgão competente.

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.

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

3.2. 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 pesquisas e formulando um modelo de cobrança de água, utilizando a bacia hidrográfica do Rio Paraíba como objeto de estudo, para futuramente, talvez, 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.

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.

Quadro 1. Resumo da outorga do direito de uso dos recursos hídricos e cobrança pelo uso da água no Estado da Paraíba.

OUTORGA – Lei 6.308/96, arts. 15 a 18. Decreto Regulamentar nº. 19.260/97	COBRANÇA – Lei 6.308/96, arts. 19 e 20 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 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). • 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 deve considerar as peculiaridades das Bacias Hidrográficas. (Lei 6.308/96, art. 19, I). • 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.

3.3. Interpretação jurídica sobre a 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 – constatou-se que:

1. A AAGISA (Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba) 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, arbitadora e sancionadora e respeitadora do princípio da tripartição de funções.

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

1. A AESA (Lei nº. 7.779/05, art. 1º) é uma Agência Executiva, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira, enquanto que a AAGISA (Lei nº. 7.033/01, art. 1º) 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 Superior (art. 7º) é mais flexível do que a Diretoria Colegiada da AAGISA (art. 3º c/c art. 4º), isto é, os Dirigentes da AESA são exonerados de acordo com o entendimento do Chefe do Executivo, diferentemente da exoneração prevista na AAGISA, quando previa textualmente que o dirigente da Agência, após 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 proposituras 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, pois, a sociedade perde poder decisório e o Estado amplia a centralidade do poder hídrico em suas mãos.

Eis a seguir, um quadro comparativo (Quadro 2) 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)

Quadro 2. Comparativo entre a Agência Executiva – AESA e a Agência Reguladora – AAGISA.

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.

3.4. Interpretação do questionário sobre a gestão de recursos hídricos da Paraíba

• Deficiências das Entidades Gestoras dos Recursos Hídricos da Paraíba

Objetiva-se, por meio de questionário, 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 é um aspecto relevante na pesquisa em discussão.

Assim, dentre o público-alvo considerado (Servidores da AESA), metade (50,0%) não opinou e a outra, embora tenha respondido, não direcionou suas respostas aos objetivos destacados na questão. Esse comportamento pode ser explicado pelo grau de dependência 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 foi analisado pelos professores especialistas da área de recursos hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Considerando o segundo público entrevistado (professores da UFCG), observou-se que quatro deficiências foram citadas acerca da entidade gestora dos recursos hídricos da Paraíba. Dentre estas, destacaram-se a deficiência institucional do modelo político de gestão hídrica; corpo técnico da entidade insuficiente e necessitando de capacitação (ambas como o mesmo percentual de 75,0%) (Tabela 1).

Tabela 1. Principais deficiências das entidades gestoras dos recursos hídricos, segundo a opinião dos professores entrevistados, Campina Grande, PB.

PRINCIPAIS 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

(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 “AESAs 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. Verificou-se a não participação dos comitês na formulação do plano hídrico estadual, em face da morosidade do Estado em não dar rapidez ao processo de criação dos comitês, visto que somente em 2006 os mesmos foram legalmente criados.

• Premissa: Implementação Lenta dos Instrumentos de Outorga e Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Paraíba

Investigar o desenvolvimento da implementação dos instrumentos de outorga do direito de uso e cobrança pelo uso dos recursos hídricos do Estado é relevante, visto que os instrumentos da

outorga e da cobrança (apesar de já terem sido interpretados juridicamente em tópico anterior da pesquisa) carecem de complementaridade de informações.

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 2).

Tabela 2. 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

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

modelo de cobrança para a bacia hidrográfica do rio Paraíba e quiçá possa ser futuramente adotado pelo governo.

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

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 prioritária.

No que se refere ao processo mais avançado da implementação da outorga em relação à cobrança de uso de recursos hídricos, observou-se que a outorga de direito de uso de recursos hídricos do Estado ainda não está totalmente implementada. Quanto à cobrança, ainda não está sendo aplicada, porém, o governo vem adotando medidas para futuramente implementá-la.

Dentre os entrevistados que não aceitaram a premissa (50,0%), 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 detalhamentos sobre a implementação dos instrumentos pertencentes ao processo de gestão hídrica dos estados comparados.

Por conseguinte, também foi aplicada a mesma questão, com os professores da área de recursos hídricos da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – com o escopo de conhecer seus posicionamentos e compreensões em torno do problema.

Quanto a 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 3).

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

Tabela 3. 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 de fiscalização	3	75,0
Cultura dos governantes e gestores públicos	1	25,0
Base	4	100,0

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

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

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os instrumentos de gestão dos recursos hídricos previstos na Lei Federal nº. 9.433/97 e na Lei Estadual nº. 6.308/96 (outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos) já vêm sendo discutidos nos meios acadêmicos. Por seu turno, o Estado deveria acelerar o processo de implementação.

Quanto à outorga, o Estado da Paraíba vem realizando atividades aceitáveis tecnicamente, porém, de forma lenta. No que se refere à cobrança, ainda

não se vislumbra claramente atitudes concretas por parte do Estado na sua implementação.

Quanto à atuação no processo de gestão de recursos hídricos, por meio da Agência das Águas do Estado da Paraíba – AESA –, interpreta-se que o viés é centralizador, pois o Estado agrega em sua autonomia administrativa e financeira maior poder decisório. O Estado da Paraíba ao revogar a Agência Reguladora AAGISA (Lei Estadual nº. 7.033/01) e criar a Agência Executiva AESA (Lei Estadual nº. 7.779/05), ao invés de descentralizar o processo de gestão, conforme prevê a Lei Federal 9.433/97, art. 1º, VI, apenas desconcentrou a gestão hídrica. Frise-se que o ato de desconcentrar permite que o processo decisório continue enfeixado nas mãos do Executivo, porque apenas ocorre uma ampliação dos órgãos administrativos

e a sociedade civil organizada fica alijada das importantes decisões hídricas estatais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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.

CAPRA, F. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável.** (Trad.) Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

HÄBERLE, P. **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, J. **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.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PARAÍBA. 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 03 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.

_____. Decreto nº. 19.260, de 31 de outubro de 1997. Regulamenta a Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/dec19260.php>>. Acesso em 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/legislacao/dec2634.php>>. Acesso em 08 de fev. 2006.

_____. 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. 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.
- _____. 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. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucao01.php>>. Acesso em 08 de fev. 2006.
- SETTI, A. A. Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos. 3. ed. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.
- WEBER, M. Economia e sociedade. (Trad.) Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília – DF: Editora da UNB, v. 1, 1994.
- ZAMPARONI, C. A. G. P. **Ilha de calor em Barra do Bugres e Tangará da Serra: uma contribuição ao estudo de clima urbano em cidades de pequeno porte em área tropical.** 1995. 99p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.