



## RESENHA

Livro: RAVENA, Nírvia. *Os caminhos da regulação da Água no Brasil: Demiurgia Institucional ou Criação Burocrática?*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2012. v. 1. 350p.

*Gabriel Hiromite Yoshino* – Doutorando em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido PPDSTU/NAEA/UFPA. E-mail: gabrielyoshino@yahoo.com.br

*Lidiane de Souza Silva* – Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido PPDSTU/NAEA/UFPA. E-mail: lidiagro@hotmail.com

O livro com o título *Os caminhos da regulação da Água no Brasil: Demiurgia Institucional ou Criação Burocrática?* trata sobre os contornos da regulação ambiental no Brasil, em específico a regulação da água, oriunda das externalidades, na interdependência que caracteriza os recursos naturais e na saliência das políticas nela originadas. O livro destaca como o processo legislativo que criou a Agência Nacional das Águas impediu que o caráter descentralizador da Lei das Águas se consolidasse apontando como a gestão dos recursos hídricos no Brasil carece, até hoje, após 20 anos da promulgação da Lei das Águas, de efetivação. É retratado também o desenho institucional sobre o Código de Águas de 1934, primeira regulação de recursos hídricos no Brasil, que era centralizadora e nacionalista, para a atual Lei das Águas de 1997 que possui um modelo descentralizado e participativo, tendo o uso múltiplo da água como princípio norteador dessa regulação. É destacado no livro também, o conflito institucional marcado pela coexistência de processos legislativos paralelos: o de regulamentação da Lei das Águas e o da criação da Agência Nacional de Águas (ANA), pois a estrutura desenhada para esta Agência acabou se tornando um refluxo centralizador das

decisões sobre os recursos hídricos, em âmbito federal contrariando a natureza descentralizadora da Lei das Águas.

No primeiro capítulo, com o título “A Recente arena regulatória: o meio ambiente”, a autora realizou o estado da arte do termo “regulação”, dando ênfase a *rationale* da arena ambiental, onde mostra o cenário em que surgiu esta arena, seus objetivos, suas estratégias, bem como ocorreu o seu desenvolvimento. Demonstrou que a regulação ambiental é recente<sup>1</sup> tanto no Brasil quanto no mundo, e que ela foi possível devido a uma maior consciência das questões ambientais e avanços das ferramentas de controle das externalidades da ação do homem sobre o meio ambiente. Assim, a regulação ambiental trata de problemas cuja análise precisa de áreas de conhecimentos distintos e complementares.

A autora demonstra que além das externalidades, a interdependência e a saliência foram os outros dois elementos fundamentais para a que a regulação ambiental se constituísse, pois os problemas ambientais são interpretados como problemas de ação coletiva de dimensões globais, onde um problema local pode afetar o global, por exemplo, uma atividade que libera gás carbônico e metano na atmosfera em um determinado local, contribui para o agravamento do efeito estufa.

Somado-se a isto, existe a complexidade da estrutura política ambiental e sua saliência acaba promovendo a busca por ferramentas que possam diminuir os custos de transação, esta saliência da regulação ambiental se apresenta conectada a produção científica tornando substantivas as questões relacionadas às externalidades e promove a materialização da interdependência.

Neste mesmo capítulo é demonstrado o conjunto de interpretações do comportamento burocrático e da lógica corporativista que possibilita a compreensão da regulação da água no Brasil, onde em um primeiro momento, o Código das Águas, era uma regulação centralizadora tendo a maior parte das políticas relacionadas a esse recurso, tomados pelo setor elétrico. Já em um segundo momento, a lei 9.433/97 veio com um desenho que pressupõe a fragmentação e a descentralização das políticas, tendo uma perspectiva de múltiplos usos.

Em, segundo capítulo, cujo o título é “Desenhando a regulação da água: quando o domínio público era um pressuposto inovador”, a autora refere-se aos contornos inovadores do código de água de 1934, onde trata o recurso hídrico de domínio público e de utilidade para “as primeiras necessidades da vida”. Este ponto é fundamental uma vez que é sobre um presumido caráter arcaico do Código de Águas que a Lei das Águas adentra a esfera legislativa. O livro demonstra que

---

<sup>1</sup> Recente se refere a uma perspectiva temporal, ou seja, quando as questões relativas à conservação e à preservação do meio ambiente foram adquirindo relevância a ponto de constituírem-se em arenas regulatórias.

existe no código o estabelecimento de uma ordenação do uso da água enquanto um Commons<sup>2</sup>, além disto, essa regulamentação teve a capacidade de antecipar os efeitos resultantes dos usos múltiplos da água. Porém, sua implantação exigiu uma complexidade institucional inexistente no período em que foi erigido, o que provocou a não institucionalização de seus pressupostos.

A autora ressalta que ocorreu a reconstrução do caminho institucional a partir do código de águas, demonstrando os conflitos entre o governo e as empresas estrangeiras para a produção de energia no Brasil. O código de águas foi fundamental para que o governo desempenhasse as funções de fiscalizar, regular e empreender no setor elétrico, o que desagradava as empresas estrangeiras, pois a regulação era marcada pela dominialidade pública da água e pela intervenção no ambiente contábil das empresas por parte do governo. Desta forma, o governo adotou como modelo de gestão, no que se refere à produção de energia, as empresas de economia mista, ficando a transmissão e distribuição a empresas privadas.

No livro é demonstrado que a atual arena regulatória foi construída pela memória técnica dos órgãos que regulavam a água até sua inserção na arena ambiental, pois o descaso do uso múltiplo, a questão das externalidades e interdependência no acesso e uso dos recursos hídricos pelas instituições responsáveis pela regulamentação do código de águas, ocasionou no fracionamento da gestão dos recursos hídricos. Porém, o retorno de uma perspectiva integrada e descentralizada na gestão de recursos hídricos, somente foi possível com a retomada da constitucionalidade democrática, o que criou um ambiente propício à constituição de uma planificação e de uma coordenação de políticas ambientais em que a água é uma questão relevante, e das informações sobre os recursos hídricos que os técnicos ligados a energia elétrica detinham.

No capítulo, “Retomando o uso múltiplo: a versão democrática de regulação da água”, a autora buscou evidenciar como se constituiu a lógica da ação coletiva empreendida na construção da arena regulatória da água no Brasil. Ou seja, que o marco regulatório dos recursos hídricos no ambiente doméstico resultou da ação coletiva orientada pela “*rationalé*” corporativa dos indivíduos nela presentes e da contenda resultante desses atores com a burocracia.

A argumentação anterior parte do pressuposto que as duas leis que tratam a regulação da água são resultado da contenda pertencente à tipologia peculiar da representação da ação coletiva. As ferramentas de análise desenvolvidas pelo campo do conhecimento próprio das áreas das ciências exatas e naturais

---

<sup>2</sup> A água pode ser interpretada como um Global Commons e o acesso e o uso de recursos comuns têm raízes em antigos arranjos institucionais. Ver a importante contribuição de Richerson, Boyd e Paciotti (2002).

constituíam os instrumentos de legitimação da ação corporativa que influenciaria o desenho do arcabouço institucional que regularia a utilização da água.

As instituições que trabalhavam na regulação da água tinham o setor elétrico como norte técnico, onde sua história possuía uma trajetória dependente tanto do ponto de vista da técnica, que informava a ação regulatória, quanto do ponto de vista político.

Somente com a retomada do uso múltiplo da água como princípio norteador da regulação é que possibilitou uma mudança substancial na perspectiva de que a regulação deveria ser efetivada. A autora nesta etapa do trabalho buscou demonstrar este movimento de retirada da água de uma regulação majoritariamente marcada pela trajetória dependente do setor elétrico em direção a uma regulação em que o uso múltiplo fosse o princípio norteador.

Nesta seção fica claro o envolvimento inicial da comunidade técnica da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) e a contenda destes atores com a burocracia ministerial. Também foi demonstrado que a formulação da lei, surge em um ambiente aberto à inclusão de outros atores na arena de regulação. Neste contexto, a autora apontou para a dinâmica de constatação dos possíveis conflitos existentes entre os entes federativos, o que parece ter sido os movimentos iniciais dos usuários dos recursos e da comunidade científica a fim de efetivar algum tipo de regulação para o setor.

Outra questão apontada pela autora foi a busca pela ampliação das bases participativas, a qual colocou os comitês de bacias como organismos fundantes da *rationale* descentralizadora da proposta na norma. Uma perda apontada durante a etapa de negociações para a efetivação da regulação da água foi a não garantia de equidade entre a sociedade e o poder público.

Dificuldades como a apontada acima, acabaram por suprimir a possibilidade de que os atores localizados na bacia hidrográfica, pudessem ter os custos de participação diminuídos em função do desenho da norma jurídica. Em síntese, a análise da autora permitiu afirmar que a construção da Agência Nacional das Águas não promoveu os efeitos esperados.

Denominado de “O Refluxo centralizador: a criação da Agência Nacional de Águas como alocação de uma burocracia”, o quarto e último capítulo, avança na demonstração da ANA como corpo burocrático que impede a descentralização proposta pela Lei das Águas. A autora demonstra que a ANA não promoveu os efeitos esperados por impedir que as bacias hidrográficas tivessem autonomia executiva na regulação da água. Assim, a autora iniciou esta última etapa de sua obra afirmando que a criação da ANA se constituiu em um refluxo da descentralização proposta inicialmente pela Lei das Águas e que a inserção dessa

agência no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos promoveu uma inversão na política desse setor, que passou a seguir uma dinâmica baseada na centralização decisória.

Para a autora a incapacidade do executivo federal em potencializar ações para viabilizar arranjos institucionais nos níveis locais, associada à captura da arena regulatória dos recursos hídricos, imprimiu a regulação desse setor um caráter disforme.

A análise de tramitação do projeto de lei 1.617/99 que origina a lei 9.984/00, que criou a ANA possibilitou identificar de que forma interesses pautados no discurso da competência técnica foram utilizados como meio para capturar a arena regulatória da água.

A questão crucial apontada pela autora foi a introdução no arranjo da Lei das Águas de dispositivos de captura da arena regulatória dos recursos hídricos, retomando assim, um desenho ancorado na ampliação de competências regulatórias e executivas na esfera da União. Desta forma, este capítulo teve por objetivo demonstrar como a dinâmica corporativa da ABRH foi utilizada como um instrumento legitimador das aspirações burocráticas de atores que estabeleciam interfaces com esses grupos.

Como consequência a maioria dos integrantes da ABRH compreendeu a constituição da ANA como organização que viabilizaria a implementação da descentralização do processo decisório relativo aos usos da água, o que representou um equívoco. Sendo que a decisão final sobre as competências da ANA evidenciou a disputa pelo desenho da nova regulação.

O resultado da tramitação e da imposição da ANA como agência reguladora da água sem as instâncias locais para efetivar a descentralização dessa política demonstrou a inadequação no desenho da ANA. A assimetria de informações foi o elemento que banalizou a estratégia dos atores responsáveis pela configuração do projeto de lei que resultou na criação desta agência.

Neste contexto, é pertinente ressaltar que a reforma do Estado empreendida no Brasil em meados da década de 1990, tinha a regulação como arranjo político institucional eficiente e eficaz do aparelho do Estado em sua interação com a sociedade. Ora o modelo regulatório sequer havia sido implementado.

Todavia, o ideário de regulação por meio de agências era bastante apropriado para aquele momento, pois camuflava a majoração do tamanho do Estado e imprimia a gestão dos recursos hídricos uma modernidade administrativa. Por outro lado, também se tinha o temor de que com a estrutura de uma agência regulatória alocada no nível da União, a descentralização fosse preterida.

A racionalidade na utilização da água no Brasil estava amplamente contemplada no desenho regulatório que resultou na lei das águas. Esta racionalidade inscrita nesta lei baseava-se na capacidade de consolidar nos níveis de bacias hidrográficas estruturas institucionais que abrigassem níveis satisfatórios de capital técnico para que o acesso e o uso da água se dessem de forma racional.

Porém, alguns dos atores envolvidos contavam com conhecimento e informações privilegiadas sobre a desigualdade regional e a dificuldade que existia na alocação de quadros técnicos nessas instituições que fizeram da reforma do Estado um recurso argumentativo extremamente eficaz no momento de criação da ANA, pois assim se podia desempenhar as atividades pensadas para o nível nacional de forma centralizada e alocar recursos para o setor sem deslocar para as regiões corpo técnico.

Baseado nesta, e em outras questões assinaladas em sua obra, a autora pode assim concluir que não havia uma estrutura institucional consolidada para a regulação, por agência de um recurso natural como a água. Logo, foi possível aduzir que o movimento de constituição da ANA na perspectiva de sua criação tinha como prioridade compor uma burocracia para o setor e em segundo plano, implementar a Lei das Águas. Porém, no plano discursivo a *rationale* desse movimento era apresentada de outra forma.

Na prática, não se tinha um consenso quanto ao papel da agência, a afirmativa anterior pode ser constatada em dois momentos: primeiro, a discussão com os integrantes da comissão e, o outro pela análise das emendas de parlamentares quando da tramitação do projeto na câmara dos deputados. Esta ausência de consenso demonstrou que a tramitação do projeto de lei 1.617/99 promoveu modificações pontuais, mas indispensáveis ao que estava sendo proposto como agência reguladora. Também demonstrou que grande parte do que havia sido disposto na descentralização e na participação prescritas na Lei das Águas não se consolidou. Contudo, não impediu que a criação da ANA empreendesse uma ação para retomar pressupostos centralizadores em outras bases institucionais.

Passados vinte anos da implantação da lei 9.433/97, pouco avanço foi verificado na regulação da água brasileira, além disso, houve uma contradição da lei ao se estruturar o desenho institucional da ANA, tornando as decisões sobre a política de recursos hídricos centralizada a nível federal, como era no Código de Água.

Texto submetido à Revista em 06.06.2015  
Aceito para publicação em 17.08.2015