

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Regulação das águas: uma análise empírica da produção normativa dos órgãos reguladores federais

Water resources regulation: an analyzes of federal regulatory agencies' rulemaking

Bianca Borges Medeiros Pavão

Natasha Schmitt Caccia Salinas

Thauany do Nascimento Vigar

Sumário

PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS	18
UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS	20
William H. Clune III	
EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	83
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA	105
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19	121
LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA	123
Miriam Wimmer	
EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19	144
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL	169
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY	188
ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO	190
Danielle Hanna Rached	
ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	211
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL	243
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE	266
A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS”	268
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO	283
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....	301
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE	318
REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS	320
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....	343
Marcela Mattiuzzo	
DAS ACEPTÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	371
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”?	395
Vinicius Ferreira Baptista	
A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS	419
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS	433
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES	451
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?	471
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL	496
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA	520
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	549
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL	551
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?	571
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE	595
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS	621
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR	655
Sthéfano Bruno Santos Divino	
QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO	690
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA	711
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

Regulação das águas: uma análise empírica da produção normativa dos órgãos reguladores federais*

Water resources regulation: an analyzes of federal regulatory agencies' rulemaking

Bianca Borges Medeiros Pavão**

Natasha Schmitt Caccia Salinas***

Thauany do Nascimento Vigar****

Resumo

Este artigo analisa a produção normativa dos órgãos reguladores das águas em nível nacional, com o objetivo de verificar se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e a Agência Nacional de Águas (ANA) exercem, adequadamente, suas competências regulatórias. Dentre os aspectos analisados, estão a eficiência e o planejamento da produção normativa, sua caracterização temática, bem como o nível de fragmentação do espaço regulatório das águas brasileiro. Para a presente análise, utilizou-se banco de dados próprio contendo 792 normas — 608 editadas pela ANA e 194 editadas pelo CNRH cujas variáveis permitiram endereçar as questões acima elencadas. Dentre os achados deste artigo, destacam-se: (i) frequência irregular e falta de planejamento na produção normativa; (ii) predominância de temas procedimentais/organizacionais em detrimento dos substantivos; (iii) complementaridade entre os órgãos na atividade regulatória; (iv) moderada duplicidade na produção regulatória da ANA e do CNRH; (v) inércia regulatória em temas importantes, como irrigação e serviço de adução de água bruta; (vi) desequilíbrio no tratamento normativo regional.

Palavras-chave: Produção normativa. Regulação da Água. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Agência Nacional de Águas.

Abstract

This article aims to analyze the rulemaking activity of Brazilian federal water resources agencies – namely the Water Resources National Council (WRNC) and the Water Resources Agency (WRA). Among the issues analyzed, the article focus on the efficiency and planning of the rulemaking activity, the subjects covered by the rules and the level of fragmentation of the water resources' regulatory space. In order to answer these questions, a database of 820 rules was constructed – in which 620 rules were enacted by WRA and 194 rules were enacted by WRNC. The most relevant research findings are: (i) irregular frequency and lack of planning in federal agencies' rulemaking; (ii) predominance of procedural/organizational rules over substantive rules;

* Recebido em 10/04/2020

Aprovado em 30/04/2020

Este artigo é resultante da pesquisa “Regulação da Água” desenvolvida no Programa de Direito e Meio Ambiente (PDMA) da FGV Direito Rio com apoio financeiro da Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da Fundação Getúlio Vargas.

** Pesquisadora no Programa de Direito e Meio Ambiente (PDMA) da FGV Direito Rio. Doutoranda em Políticas Públicas e Sustentabilidade pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em gestão ambiental pela Escola Politécnica da UFRJ e geógrafa pela mesma instituição.
E-mail: bianca.medeiros@fgv.br

*** Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu e da graduação da FGV Direito Rio. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Master of Laws (LL.M.) pela Yale University.
E-mail: natasha.salinas@fgv.br

**** Assistente de Pesquisa no Programa de Direito e Meio Ambiente (PDMA) da FGV Direito Rio. Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).
E-mail: thauanyvigar@hotmail.com

(iii) agency coordination in the regulatory space; (iv) moderate overlapping rulemaking; (v) regulatory inaction in important matters, such as irrigation and raw water supply; (vi) unequal regional rulemaking.

Keywords: Rulemaking. Water Resources Regulation. Water Resources National Council. Water Resources National Agency.

1 Apresentação

Diversas pesquisas vêm sendo realizadas visando ampliar a compreensão sobre a gestão das águas brasileiras, sobretudo no tocante à dimensão da governança das águas. Contudo, poucos esforços foram empreendidos com intuito de dimensionar a produção normativa dos órgãos responsáveis pela regulação das águas, de forma a possibilitar um dimensionamento mais claro sobre como a atividade regulatória tem se materializado em nível nacional.

Na regulação da natureza, que inclui a agenda hídrica, há a previsão de formação de uma complexa rede de múltiplas organizações e lógicas institucionais interdependentes, sobrepostas e por vezes não hierárquicas entre si¹. No caso brasileiro, além da previsão de diferentes atores, a dupla dominialidade dos recursos hídricos divide a competência regulatória entre os estados e a União, conferindo maior complexidade à sua regulação.

A regulação é um tema amplo, que compreende uma multiplicidade de dimensões analíticas. Embora a regulação não se esgote no exercício das funções de comando-controle, em geral, operadas pelo Estado, identificar o papel desempenhado pelos órgãos reguladores no espaço regulatório é fundamental. As instituições reguladoras estão sujeitas a sistemas de responsabilização e competências, os quais impactam, necessariamente, a forma como um determinado recurso ou serviço é regulado.

Assim, a perspectiva analítica deste artigo volta-se para a regulação e a formulação das estratégias regulatórias no nível normativo. O objetivo do presente artigo consiste na análise da produção normativa dos órgãos reguladores das águas em nível nacional. Para tanto, optou-se por analisar os atores envolvidos na regulação em nível nacional, notadamente a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), tal como previsto na Lei das Águas, Lei n. 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil. O CNRH é o órgão encarregado de formular a política nacional de recursos hídricos, ao passo que a ANA figura como órgão implementador.

Neste artigo, busca-se verificar, por meio da análise de sua produção normativa, como o CNRH e a ANA exercem suas competências legais. A análise da produção normativa permite também verificar a frequência em que um determinado assunto é normatizado, possibilitando mensurar se a atividade regulatória é ou não exercida de forma planejada e eficiente. Além disso, cabe analisar se há padrões nas temáticas escolhidas pelo CNRH e pela ANA em sua atividade normativa. A identificação dos temas priorizados, bem como dos negligenciados, por cada órgão, permite traçar um perfil mais preciso da atividade regulatória de cada órgão. Por fim, a análise da produção normativa possibilita identificar como os órgãos reguladores interagem no espaço regulatório. Esses órgãos podem agir de forma cooperativa, de modo que sua produção normativa será complementar, ou podem interagir de forma competitiva, produzindo normas redundantes ou até mesmo contraditórias.

A hipótese proposta é a de que os órgãos reguladores não exercem suas competências regulatórias de forma plena, omitindo-se em regular temas importantes e regulando de forma duplicada assuntos que poderiam receber tratamento distinto ou complementar.

¹ GUNNINGHAN, Neil; GRABOVSKY, Peter. *Smart Regulation: designing environmental policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Neste artigo, analisa-se, de forma sistemática, a produção normativa de ambos os órgãos, a partir de um banco de dados desenvolvido no âmbito do projeto “Regulação das Águas”, desenvolvido pelo Centro de Pesquisa em Direito e Economia da FGV Direito Rio.

O presente artigo foi estruturado em cinco seções, além desta introdução. Primeiro, apresenta-se a metodologia da pesquisa. Na sequência, discute-se o arcabouço teórico-conceitual deste artigo, calcado na literatura sobre fragmentação e duplicidade de espaços regulatórios². Na seção 4, apresenta-se o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), tal como previsto na Lei das Águas, buscando descrever, em apertada síntese, a atuação dos órgãos que compõem o Sistema. Por fim, apresenta-se a caracterização da produção normativa dos órgãos reguladores das águas com base nos dados empíricos levantados e analisados. O artigo finaliza com recomendações para superar alguns dos problemas identificados no espaço regulatório fragmentado de regulação das águas.

2 Metodologia da pesquisa

A pesquisa tem como enfoque uma investigação mais aprofundada sobre a dimensão normativa da atividade regulatória, sendo denominada como regulação normativa (Moreira, 2014). Esta envolve a edição, *ex ante*, de normas gerais e abstratas, as quais visam disciplinar a ação dos regulados, por meio da prefixação de vantagens e limites. Dentre os aspectos analisados, estão a eficiência e planejamento da produção normativa, sua caracterização temática, bem como o nível de fragmentação do espaço regulatório das águas brasileiro. Como método para desenvolver as análises propostas, optou-se pela elaboração de um banco de dados que reunisse todas as normas editadas pela ANA e pelo CNRH.

A opção pelo banco de dados se justificou em razão da falta de uniformidade observada quanto à disponibilização das informações sobre a produção de normas da ANA e do CNRH. Embora ambos os órgãos permitam livre acesso a tais informações a partir dos seus respectivos sites³, não há padronização dos dados, tampouco sistematização acerca das informações sobre os seus respectivos normativos. Essa ausência de padronização impossibilita a realização de inferências e correlações com base, exclusivamente, no acesso aos seus respectivos sites. A construção de um banco de dados é sempre útil quando “as informações que se pretende analisar, em sua versão *in natura*, não se mostram padronizadas”⁴.

Assim, a opção pela elaboração de um banco de dados visando à sistematização dessa produção normativa demonstrou-se como um instrumento útil, na medida em que permitiu uma organização bastante objetiva. Essa estratégia facilitou a compreensão dos dados contidos na produção normativa dos órgãos, além de auxiliar a leitura das variáveis mais relevantes para as análises propostas.

A seleção das variáveis do banco de dados foi orientada visando responder aos seguintes aspectos: (i) quantidade e frequência da produção normativa ao longo do tempo; (ii) situação das normas produzidas, se em vigência ou revogadas; (iii) tema e finalidade das normas produzidas; (iv) abrangência e distribuição regional das normas. Importante salientar que as variáveis selecionadas não se referem ao processo de produção normativa realizada pelos entes, isto é, às 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 confecção. O banco de dados reúne, essencialmente, informações sobre os resultados da produção normativa exercida pela ANA e pelo CNRH.

² O termo “espaço regulatório” é utilizado neste artigo para representar metaforicamente o conjunto de instituições que regulam um setor em determinado tempo e espaço. A expressão, originalmente construída por Hancher e Morand (1998), é usualmente utilizada para descrever espaços regulatórios fragmentados.

³ Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/deliberacoes>. Acesso em: 01 nov. 2018; Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/resolucoesana.aspx>. Acesso em: 01 nov. 2018.

⁴ LAWLESS, Robert M. *et al. Empirical Methods in Law*. Aspen Publishers, 2010. p. 166.

A fontes dos dados foi o *site* do CNRH e da ANA, nos quais se encontra disponível para acesso público a totalidade da produção normativa dos entes desde a sua instituição até os dias atuais. A coleta dos dados foi realizada de forma manual.

A ANA e o CNRH produzem normas de diferentes naturezas, como atos autorizativos (e.g. outorgas de direitos de uso dos recursos hídricos), atos normativos (e.g. critérios para a emissão das outorgas), bem como normas de efeitos concretos, como moções e comunicações (estas restritas ao CNRH). Optou-se pela sistematização, apenas, das regras editadas com caráter normativo, tendo sido excluídas da coleta e da análise as normas que não geravam efeitos de obrigação ou estabelecimento de diretrizes e critérios quanto à regulação das águas brasileiras. O quadro a seguir identifica o volume e marco temporal dos dados coletados.

Tabela 1. Informações sobre os dados coletados

Órgão	Total de normas	Recorte temporal
Agência Nacional de Águas (ANA)	608	2001-2018
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	194	1998-2018

Fonte: elaboração própria.

3 Fragmentação e duplicidade de competências regulatórias

A fragmentação é um fenômeno identificado na maioria dos espaços regulatórios. Sua ocorrência está associada a uma multiplicidade de organizações que possuem “competência para endereçar um problema regulatório, porém cada uma delas é responsável por solucionar uma parcela desse problema”⁵.

A fragmentação regulatória pode derivar de leis diversas ou de uma única lei que rege um determinado espaço regulatório. Em ambos os casos, competências regulatórias são atribuídas a mais de uma organização por critérios variados, como matéria regulada, poder político etc.

Buzbee⁶ apresenta quatro categorias analíticas para descrever a fragmentação regulatória: temporal, vertical, horizontal (ou subjetiva) e institucional. Um mesmo espaço regulatório pode caracterizar-se por uma ou mais dessas categorias de fragmentação.

A fragmentação temporal refere-se a procedimentos e decisões que se sucedem no decorrer de um tempo para concretizar, alterar e até mesmo interromper uma agenda regulatória. Medidas legislativas, administrativas e até judiciais podem incidir sobre esse processo de fragmentação. Como será visto, a ANA foi uma agência criada no ano 2000, três anos após a edição da Lei de Águas. Essa agência reguladora não fazia, portanto, parte do esquema original pensado para gerir a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A fragmentação vertical, por sua vez, refere-se à divisão do espaço regulatório entre os níveis políticos, seus atores e reguladores⁷. O art. 21, inciso XIX, da Constituição Federal atribui à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de uso. Já o art. 24, inciso IV, da supracitada norma estabelece competência privativa à União para legislar sobre águas e energia, podendo uma lei complementar autorizar os Estados a também o fazerem sobre questões específicas. Além disso, a Constituição estabeleceu a dupla dominialidade das águas entre União (art. 20, inciso III), Estados (art. 26, inciso I) e, por analogia, o Distrito Federal. A Lei Nacional de Recursos Hídricos

⁵ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 189.

⁶ 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.

⁷ 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. p. 344.

estabeleceu competências regulatórias para os entes políticos que possuem domínio sobre os recursos hídricos. Desse modo, segundo a PNRH, as competências regulatórias são repartidas entre o CNRH e a ANA, na esfera federal, e os conselhos estaduais de recursos hídricos e agências ambientais, no âmbito estadual. Apesar de a União ser o órgão regulador preponderante, existe uma descentralização federativa relevante no que diz respeito à regulação do uso e exploração de recursos hídricos, tornando extremamente complexa a gestão de águas no país.⁸

Já a fragmentação horizontal ou substantiva está associada à matéria a ser regulada⁹. No contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi atribuída à competência para o estabelecimento dos parâmetros e critérios sobre a qualidade das águas e ao CNRH e à ANA foram atribuídas as funções de coordenação da implementação da Política em nível nacional, além do estabelecimento dos parâmetros sobre o acesso à água e a regulação da quantidade de águas para os diferentes usuários.

Por fim, há a fragmentação institucional, que diz respeito à repartição de competências entre atores estatais e provenientes de outros setores, como a sociedade civil¹⁰. Como será visto no item seguinte, o espaço regulatório da Política Nacional de Recursos Hídricos é compartilhado por organizações estatais (e.g. ANA), mas também por órgãos multisetoriais sem personalidade jurídica (e.g. conselhos de políticas públicas e comitês de bacias).

A fragmentação regulatória pode, ou não, ser disfuncional. Ela é vista como problemática sobretudo quando há redundância ou duplicidade de competências exercidas pelos atores que atuam no espaço regulatório. A duplicidade regulatória ocorre quando dois ou mais órgãos da Administração exercem competências idênticas ou que guardam relação entre si. Ela é mais evidente quando uma ou mais leis atribuem a mesma competência regulatória para duas agências distintas¹¹. No entanto, a duplicidade pode decorrer, também, da atribuição de competências que não são idênticas, mas que se relacionam entre si. Nesse último caso, a legislação atribui competências a duas agências para que regulem produtos diferentes, porém com o mesmo propósito, ou que regulem o mesmo produto, mas visando atingir finalidades distintas¹².

A duplicidade regulatória é inevitável¹³ e pode ou não decorrer de uma escolha intencional do legislador. Bendor¹⁴ e Marisan¹⁵, no entanto, chamam a atenção para o fato de que a maioria das duplicidades não são intencionais¹⁶ e decorrem de escolhas legislativas ou de decisões políticas incrementais.

Leis que atribuem competências regulatórias genéricas a duas ou mais agências geram uma situação de incerteza sobre a quem compete exercer determinada tarefa (como acontece, como será visto, com as competências vagamente atribuídas aos atores do SINGREH). Além disso, Marisan¹⁷ chama a atenção para o fato de que certas leis atribuem competências regulatórias específicas a determinadas agências, sem, no

⁸ AITH, Fernando; ROTHBARTH, Renata. O estatuto jurídico das águas no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 84, p. 163-177, 2015. p. 166.

⁹ 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. p. 347.

¹⁰ 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. p. 348.

¹¹ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 187.

¹² FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012.

¹³ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012. p. 1136; AHDIEH, Robert B. Dialectical Regulation. *Connecticut Law Review*, v. 38, n. 5, p. 863-928, 2006. p. 879.

¹⁴ BENDOR, Jonathan. *Parallel Systems: redundancy in government*. University of California Press, 1985. p. 41.

¹⁵ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 184.

¹⁶ Para esses autores, a duplicidade raramente decorre de escolhas legislativas intencionais. Além disso, os autores não rejeitam, porém minimizam, a importância das narrativas, baseadas na teoria a escolha pública, que explicam a duplicidade regulatória em razão de comportamentos racionais das agências para expandir suas competências e maximizar seu poder e orçamento.

¹⁷ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 192.

entanto, revogar competências regulatórias genéricas de agências predecessoras, provocando, assim, novas duplicidades.

O autor¹⁸, também, observa que a duplicidade pode derivar do fato de que agências distintas, embora criadas para solucionar problemas distintos, com o passar do tempo terminam por adotar uma mesma medida regulatória. Por fim, a duplicidade pode ocorrer em razão de disputas políticas pelo controle das agências, culminando, assim, em desenhos organizacionais disfuncionais¹⁹.

Diversas são as implicações de tal duplicidade. Sobre suas consequências negativas, a literatura enfatiza os excessivos custos governamentais para coordenar ações de duas ou mais agências, inconsistência, inefetividade e ineficiência, bem como inércia regulatória²⁰. Entre os supostos benefícios da duplicidade estão a prevenção do risco de captura das agências, competição construtiva entre agências, seguro contra falhas regulatórias da agência concorrente, inovação regulatória, redução dos custos de monitoramento e controle e fortalecimento das demandas de grupos minoritários²¹. Tanto argumentos contrários quanto os favoráveis à duplicidade regulatória baseiam-se em modelos teóricos que demandam confirmação empírica.

Aqueles que enfatizam as implicações nocivas da duplicidade regulatória debruçam-se, também, sobre formas de superá-la. Os mecanismos à disposição do Estado para endereçar esse problema variam conforme o poder estatal encarregado de solucioná-lo. No âmbito do Poder Legislativo, a superação dos efeitos perversos da duplicidade pode se dar, por exemplo, com a revisão e consolidação da legislação que atribui competências regulatórias. Essa estratégia, no entanto, é muitas vezes inviável não só pela falta de recursos e capacidade institucional do poder legislativo, mas também pelos custos políticos que uma reorganização dessa natureza implica²². Ou, de forma alternativa, o Poder Legislativo pode criar instrumentos legais de coordenação das ações dos órgãos reguladores.

Já o Poder Executivo também pode promover a revisão e consolidação da legislação infralegal que tenha implicações na atribuição de competências aos órgãos reguladores. Esse poder revisional, no entanto, é limitado, já que não pode subverter as competências dos órgãos reguladores atribuídas por lei. Esse é o motivo pelo qual a literatura enfatiza a importância da atividade de coordenação regulatória por parte do poder executivo, não obstante o desequilíbrio que isto possa acarretar na repartição do poderes²³.

O Poder Judiciário, por sua vez, também pode ser instado a resolver impasses em um espaço regulatório fragmentado. Ele pode, assim, validar acordos de cooperação entre agências que, porventura, sejam questionados, anular atos de uma agência que invadam a competência de outra, bem como exigir determinados comportamentos em caso de inércia regulatória provocada pela duplicidade²⁴.

¹⁸ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p.193-194.

¹⁹ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p.195-196.

²⁰ SCHWARTZ, Teresa M. Protecting Consumer Health and Safety: the need for coordinated regulation among federal agencies. *George Washington Law Review*, v. 43, n. 4, p. 1031-1-76, 1975. p. 1032.; AHDIEH, Robert B. Dialectical Regulation. *Connecticut Law Review*, v. 38, n. 5, p. 863-928, 2006. p. 896-898.; FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012. p. 1150-1151.; MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 222.

²¹ LANDAU, Martin. Redundancy, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, v. 29, n. 4, p. 346-358, jul./ago. 1969. p. 349.; SCHWARTZ, Teresa M. Protecting Consumer Health and Safety: the need for coordinated regulation among federal agencies. *George Washington Law Review*, v. 43, n. 4, p. 1031-1-76, 1975. p. 1032-1033.; AHDIEH, Robert B. Dialectical Regulation. *Connecticut Law Review*, v. 38, n.5, p. 863-928, 2006. p. 883-898.; FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012. p. 1151.

²² MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 218-219.; FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012. p. 1152.

²³ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 204-208. FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012.

²⁴ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 208-211. FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012.

Importante, também, mencionar que as próprias agências podem, voluntariamente, tomar medidas para superar as duplicidades²⁵. Marizam²⁶ aponta razões pelas quais as agências podem querer evitar a duplicação, podendo ser destacado o fato de o próprio corpo técnico se importar com a eficiência da agência, evitando desperdiçar recursos governamentais. A abdicação, portanto, é o principal meio pelo qual as agências evitam a duplicação.

No caso da regulação das águas brasileiras em nível federal, é possível identificar ambos os fenômenos narrados, havendo tanto fragmentação quanto duplicidade das competências regulatórias. Os efeitos desses fenômenos para regulação do SINGREH serão analisados nos itens seguintes. A partir da investigação sobre como se dá a produção normativa dos órgãos reguladores, é possível identificar como esses atores interagem, na prática, no espaço regulatório das águas.

4 A Lei das Águas e o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O art. 21, inciso XIX, da Constituição Federal estabelece competência à União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Assim, em 08 de janeiro de 1997, foi editada 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). Esse novo marco regulatório incorpora diversos preceitos da metodologia internacional de gestão integrada das águas, apoiando-se em três eixos principais.

O primeiro refere-se à autorização prévia para a utilização do recurso²⁷. A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 225, caput, que os bens que integram o meio ambiente, nos quais se inclui a água, são bens de uso comum do povo.²⁸ Na Lei das Águas, a preocupação com a natureza pública da água foi traduzida por meio da previsão de um instrumento específico, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. A outorga concretiza uma ruptura com os padrões vigentes no Código das Águas²⁹, no qual a água era gerida como um bem infinito. A previsão desse instrumento possibilitou a priorização de dois valores na gestão e regulação do recurso, a disponibilidade dos recursos hídricos (oferta), tomando por base a capacidade de suporte dos mananciais, e a preocupação com a qualidade das águas efluentes³⁰. Por esse motivo, há autores que defendem não existir um direito subjetivo à outorga da água³¹, exceto para os casos de consumo humano e dessedentação animal.

O segundo preceito associa-se ao pagamento de taxas equivalentes ao impacto ambiental causado pelo uso do recurso, com base no Princípio do Poluidor-pagador³². Nessa perspectiva, foi prevista a criação do

²⁵ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012. p. 1146.

²⁶ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 208-211.

²⁷ IORIS, Antonio Augusto Rossotto. The Political Nexus between Water and Economics in Brazil: A Critique of Recent Policy Reforms. *Review of Radical Political Economics*, v. 42, n. 2, p. 231-250, 2010.

²⁸ A Constituição Federal de 1988 revogou o regime de uso privado da água previsto no Código de Águas e no Código Civil Brasileiro de 1916. ESTEVES, Cristina Campos. *O regime jurídico das águas minerais na Constituição de 1988*. 2012. 251 p. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2012. BARROS, Wellington Pacheco. *A Água na Visão do Direito*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.

²⁹ Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934.

³⁰ IORIS, Antonio Augusto Rossotto. The Political Nexus between Water and Economics in Brazil: A Critique of Recent Policy Reforms. *Review of Radical Political Economics*, v. 42, n. 2, p. 231-250, 2010.

³¹ VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da Água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 99.

³² Esse princípio encontra previsão no §3º do artigo 225 da CF/88: “§2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções

instrumento de cobrança pelo uso da água bruta³³, voltada para os usos que são diretamente captados ou derivados dos mananciais, sejam aquelas com finalidade consuntiva ou não³⁴. A cobrança pela outorga cumpre o importante papel de impedir que toda a sociedade arque com os custos daqueles que usam o recurso.³⁵

O terceiro preceito está associado à constituição de fóruns que possibilitem a participação social nas deliberações quanto à gestão do recurso.³⁶ Calcado no modelo francês, esse sistema de gestão participativa difere da maioria dos países, que desenvolveram sistemas centralizados de gestão.³⁷ As instâncias previstas no marco normativo que materializam esse preceito são os conselhos nacional e estadual de recursos hídricos e os comitês de bacia hidrográfica³⁸.

A Lei das Águas propôs uma divisão entre as entidades e os organismos que têm competência de formulação das políticas públicas e aquelas voltadas para sua execução, conforme ilustrado na figura 1. No entanto, na prática, conforme apontam Assunção e Bursztyn³⁹, há grandes dificuldades para operacionalização desse Sistema e para a distinção entre os papéis de cada um dos seus entes. A isto soma-se o fato da Agência Nacional de Águas (ANA) ter sido instituída três anos após a publicação da Lei das Águas, sendo incorporada ao SINGREH posteriormente, por meio de sua lei criadora – a Lei n. 9.984/2000.

Outros fatores se somam às dificuldades já apontadas sobre a operacionalização do Singreh, derivadas do fato de que seu modelo foi inspirado no modelo de gestão de águas francês. Desse aspecto decorre que a materialização do SINGREH no território brasileiro vem acompanhada da necessidade de abstrações quanto às instâncias políticas e institucionais já presentes no ordenamento brasileiro. Um dos elementos a destacar está relacionado à supressão das fronteiras político-administrativas, em razão da adoção da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento da política, já que as bacias hidrográficas enquanto recorte natural, não obedecem ao rigor proposto pela divisão federativa. Dessa forma, temos que a regulação e a gestão dos recursos hídricos brasileiros enfrentam, em primeiro lugar, um desafio de cunho geoinstitucional⁴⁰.

A Constituição Federal ressalta que o domínio das águas se divide entre a União (art. 20, III), os Estados (art. 26, I) e, por analogia, o Distrito Federal. A Lei das Águas e as posteriores alterações previstas pela Lei de criação da ANA instituíram diferentes instâncias na composição do SINGREH, e em decorrência da dupla dominialidade das águas⁴¹, tais instâncias foram organizadas tanto em nível federal, como estadual.⁴² Na figura a seguir, é ilustrada a composição do SINGREH.

penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

³³ A aplicação da cobrança se dá em consonância com a aplicação do instrumento da outorga, tal como previsto no art. 12 da Lei das Águas.

³⁴ Usos consuntivos são aqueles em que há retirada de água do manancial para sua destinação, e.g. a irrigação, a utilização na indústria e o abastecimento humano. Já os usos não consuntivos não envolvem o consumo direto de água, como e.g. o lazer, a pesca e a navegação, pois aproveitam a água sem consumi-la.

³⁵ ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 697.

³⁶ MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Ambiente e Sociedade*, v. 6, n. 2, p. 121-136, 2003.

³⁷ SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de. *Gestão das Águas no Brasil*. Reflexões, diagnósticos e desafios. IEB. São Paulo: Peirópolis, 2004. p. 152.

³⁸ IORIS, Antonio Augusto Rossotto. The Political Nexus between Water and Economics in Brazil: A Critique of Recent Policy Reforms. *Review of Radical Political Economics*, v. 42, n. 2, p. 231-250, 2010.

³⁹ 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.

⁴⁰ PIRES DO RIO, Gisela Aquino. Gestão de Águas: um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, Márcio Pinon de et al. (org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008. p. 220-236.

⁴¹ Conforme previsão dos artigos artigo 20 e 26 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

⁴² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Figura 1. Organização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)



Fonte: elaboração própria.

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, via de regra, elaborados pelas agências de bacia ou entidades delegatárias e aprovados pelos comitês de bacia hidrográfica. As agências de bacia e entidades delegatárias atuam como braço executivo dos comitês de bacia.

A implementação da política, bem como a fiscalização sobre o acesso e uso do recurso, é realizada pela ANA nas bacias federais e pelos órgãos ambientais estaduais, nas bacias estaduais. Em nível nacional, o CNRH e a ANA exercem a competência sobre a regulação das águas. O CNRH é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo componente da estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)⁴³. O órgão conta com a participação de representantes do poder executivo federal e de alguns Estados. Além disso, o CNRH conta com a participação de representantes da sociedade civil em sua composição, seguindo padrão semelhante ao de outros órgãos reguladores ambientais. As suas atribuições são previstas pela Lei das Águas, e foram alteradas pela Lei n. 9.984/2000, dentre as quais incluem-se 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 das propostas encaminhadas pela Agência, tanto as relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos, quanto as responsáveis por definir os critérios para o estabelecimento dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União⁴⁴.

A ANA, a seu turno, é uma autarquia de regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁴⁵. A Agência foi criada no bojo da implementação das agências reguladoras federais brasileiras, passando a fazer parte do SINGREH três anos após a criação do Sistema. As suas competências foram estabelecidas pela Lei que a instituiu, cujo rol é extenso e inclui a operacionalização da PNRH, a fiscalização e a regulação dos corpos d'água de domínio da União.

⁴³ A Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, alterou o art. 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.

⁴⁴ Os valores são estabelecidos pelos comitês de bacia hidrográfica estaduais e federais. Em caso de bacias federais, os valores sugeridos pelos comitês devem ser aprovados pelo CNRH.

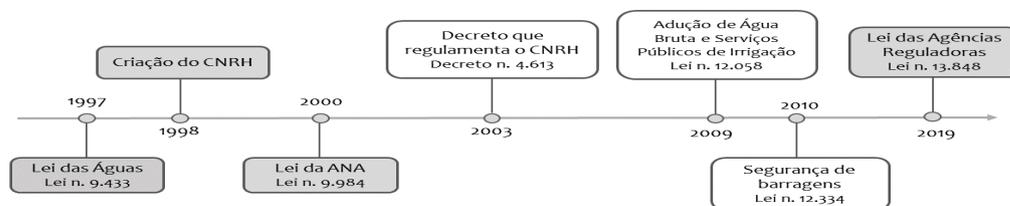
⁴⁵ A Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, alterou o art. 3º da Lei n. 9.984/2000, que instituiu a Agência, modificando a vinculação da Agência do Ministério de Meio Ambiente para o Ministério de Desenvolvimento Regional.

Nos anos de 2009 e 2010, foram editadas leis⁴⁶ 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).

No ano de 2010, passaram a integrar seu leque de atividades aquelas relativas à regulação de barragens e a organização e gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). As barragens reguladas pela ANA são aquelas destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, localizadas em rios de domínio da União. Importa mencionar que não estão incluídas no rol de competências regulatórias da agência 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. A figura 2 mostra a cronologia do marco regulatório do setor.

Dado o número elevado de atores do SINGREH, a necessidade de articulação e de coordenação das ações regulatórias se torna imprescindível,⁴⁷ mas de difícil realização, como será demonstrado no item seguinte.

Figura 2. Cronologia do atual marco regulatório das águas



Fonte: elaboração própria.

A implementação da Política das águas se dá na operacionalização dos instrumentos dispostos no art. 5º da Lei das Águas⁴⁸, dos quais dois merecem destaque: a outorga e a cobrança pelo uso da água. 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. Antes da edição da Lei das Águas, a outorga era utilizada para controle apenas quantitativo do uso da água. A nova lei instituiu também o controle qualitativo sobre esse uso.⁴⁹

O descumprimento dos termos da outorga ou a utilização dos recursos hídricos sem esse instrumento constitui infração e enseja a aplicação de penalidades por parte dos órgãos reguladores. 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. Em nível estadual, os critérios de alocação da água são tradicionalmente definidos pelas agências

⁴⁶ Leis n. 12.058/2009 e n. 12.334/2010.

⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 590.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito das Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

governamentais estaduais e as prioridades em nível 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 será 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 quiser retirar água dos corpos hídricos deverá pagar uma taxa por litros de uso, por exemplo. 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.

5 Caracterização da atividade normativa dos órgãos reguladores das águas

A Lei de Águas possui um caráter essencialmente intransitivo⁵⁰, isto é, não prevê regras e *standards* substantivos para orientar a ação dos agentes reguladores e dos regulados. Conforme aponta Salinas⁵¹, a legislação intransitiva é aquela que depende de uma ação do órgão regulador para ser implementada⁵². No caso da Lei de Águas brasileira⁵³, a função de edição desses parâmetros para a implementação das políticas hídricas em nível nacional foi designada pelo texto normativo a dois órgãos: o CNRH e a ANA.

Embora a Lei das Águas e, posteriormente, a lei de criação da ANA tenham atribuído competência regulatória a esses dois órgãos, elas não definiram com precisão os limites de atuação de ambos. De forma ilustrativa, o art. 35, VI, da Lei das Águas atribuiu ao CNRH a competência para “estabelecer diretrizes complementares para a 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”.

Os textos sugerem uma natureza de complementariedade entre as atuações dos órgãos no tocante à edição de regras para a operacionalização dos instrumentos previstos na Lei das Águas. Contudo, conforme podemos observar nos trechos realçados, o legislador não definiu com clareza os limites da competência regulatória entre os órgãos.

A produção de normativos pelo CNRH, desde a sua criação, no ano de 1998, até o ano de 2018, totalizou 194 resoluções. A média anual de sua produção normativa equivaleu a 9 normas. Já a produção da ANA totalizou 608 resoluções, equivalendo a uma média de 34 normas por ano. Ao comparar a produção normativa dos órgãos, nota-se uma disparidade na quantidade de normas elaboradas, já que a produção normativa do CNRH representou menos de um terço da quantidade de normas editadas pela ANA.

A esse respeito, ressalta-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, via de regra no

⁵⁰ RUBIN, Edward. Law and Legislation in the Administrative State. *Columbia Law Review*, v. 89, n. 3, p. 369-426, 1989. p. 381.

⁵¹ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento da ação governamental*. 2012. 234 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

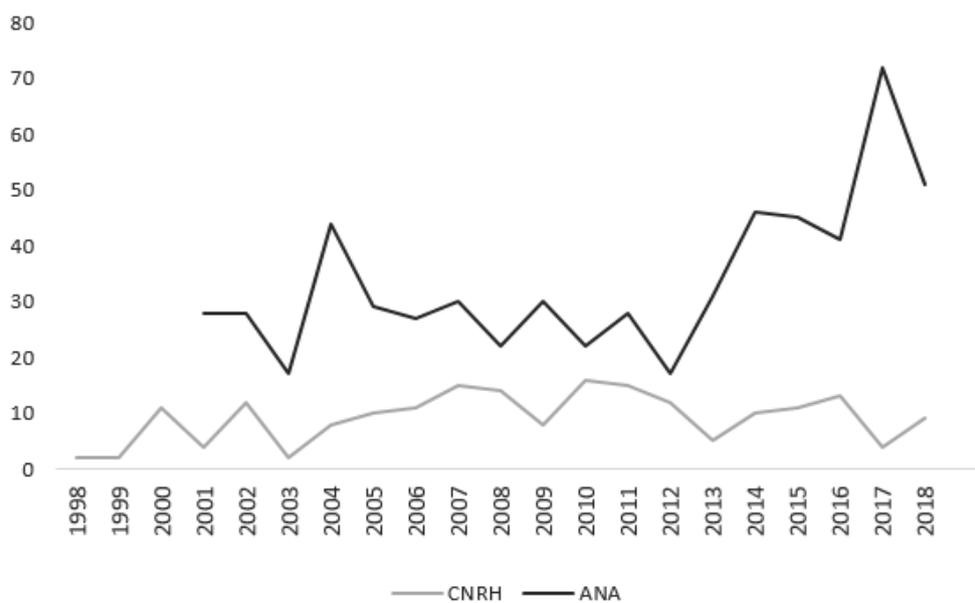
⁵² Leis transitivas, em contrapartida, são aquelas que estabelecem regras de comportamento aos agentes regulados e, portanto, não dependem de uma ação do órgão regulador para terem efeito imediato (RUBIN, 1989, p. 381).

⁵³ Posteriormente complementada pela Lei de criação da ANA e Leis n. 12.058/2009 e 12.334/2010.

primeiro semestre, será aprovada, apenas, no segundo semestre, quando então se realiza a segunda reunião anual. Assim, esse ato normativo teria como tempo de duração para sua aprovação e publicação cerca de seis meses. No caso da ANA, a aprovação das resoluções é deliberada em reuniões da sua Diretoria Colegiada, que ocorrem, via de regra, semanalmente. O próprio ritmo da produção normativa dos órgãos demonstrou-se, portanto, relevante para explicar a disparidade identificada.

Na análise da evolução da produção normativa anual dos órgãos ao longo da série histórica de cerca de vinte anos, não foi possível identificar uma regularidade na quantidade e na frequência do estoque regulatório dos órgãos, denotando, *a priori*, uma produção casuística em ambos os casos, conforme ilustrado no gráfico 1.

Gráfico 1. Produção normativa do CNRH e da ANA por ano



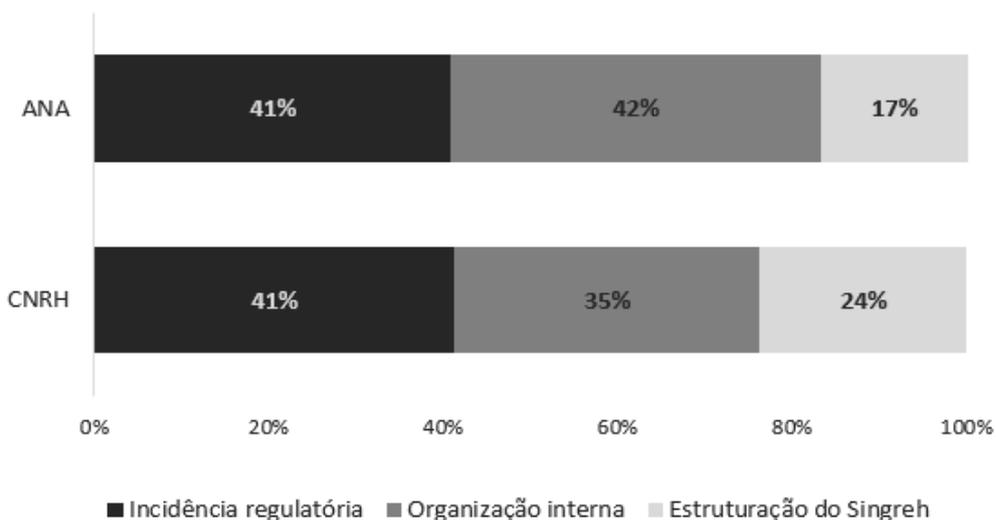
Fonte: elaboração própria.

A ausência de padrões quanto à frequência da produção normativa também é evidenciada pelo fato de que, em anos subsequentes àqueles em que a produção normativa foi acima da média anual, a produção apresentada pelo órgão se deu abaixo de sua média geral. Não foi possível identificar eventos que explicassem essa oscilação. Ao realizar um levantamento sobre a divulgação da agenda regulatória dos órgãos, observa-se que a ANA divulgou a agenda anual para o ano de 2019 em formato de resolução⁵⁴. Para os demais anos, não foi possível identificar a divulgação da agenda nos respectivos sites dos órgãos.

Quanto à incidência regulatória das normas produzidas pelos órgãos reguladores das águas, verifica-se que menos da metade da produção normativa dos órgãos foi dedicada a normas de natureza regulatória. Normas regulatórias são aquelas que estabelecem direitos, deveres e obrigações, prescrevem comportamentos, definem a licitude ou ilicitude de condutas, estabelecem responsabilidades ou ainda prescrevem sanções civis ou penais. O gráfico a seguir ilustra essa proporção.

⁵⁴ Resolução ANA n. 05, de 15 de janeiro de 2019.

Gráfico 2. Caracterização das normas editadas



Fonte: elaboração própria.

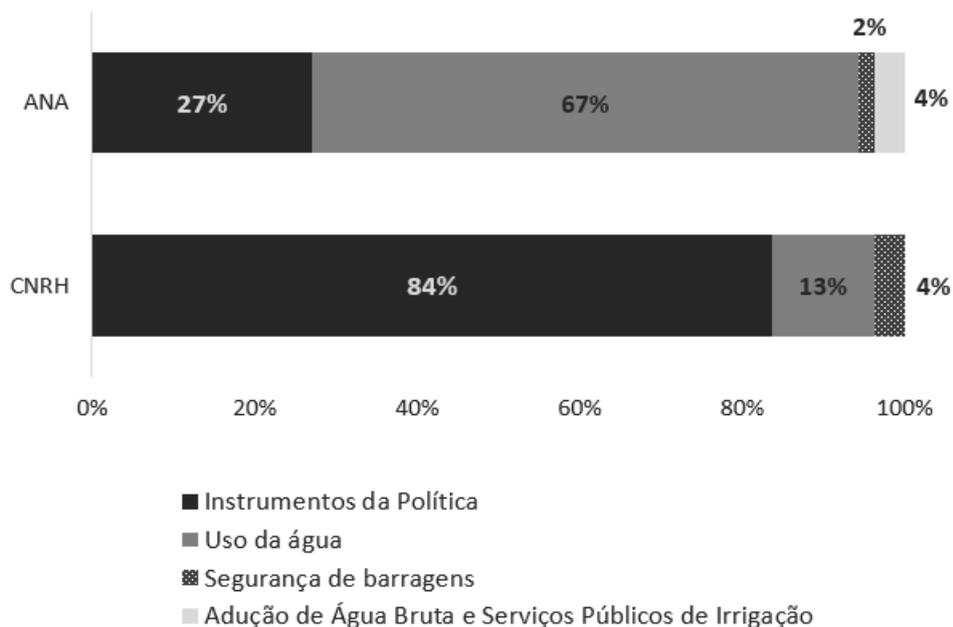
As demais normas produzidas pelos órgãos tiveram como intuito a administração e o planejamento interno dos órgãos, como a organização do calendário de reuniões, criação e funcionamento de câmaras técnicas, para o caso do CNRH, e gestão de recursos humanos e materiais, para o caso da ANA. Também foram observadas normas cujo intuito foi a estruturação e o fortalecimento do SINGREH, as quais previam 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 a entidades delegatárias e a gestão dos contratos entre essas últimas.

Quanto à caracterização das normas propriamente regulatórias, verifica-se que elas tratam, sobretudo, da operacionalização dos instrumentos previstos na Lei das Águas e de parâmetros quantitativos para balizar a gestão das águas. Isso se explica pelo fato de que a Lei de Águas não revogou a competência do Conama para delimitar critérios qualitativos para a gestão do recurso. Trata-se de uma fragmentação de natureza material⁵⁵, na qual o Conama seria o órgão responsável pela regulação dos aspectos de natureza qualitativa, enquanto ANA e o Conselho teriam atribuições regulatórias mais alinhadas aos aspectos quantitativos associados ao recurso.

Os temas tratados pelas normas de natureza regulatória variaram entre os órgãos. No caso da ANA, encontra-se uma maior concentração no tema “uso da água”, enquanto o CNRH concentrou sua produção normativa em “instrumentos da Política”. O gráfico a seguir ilustra a distribuição por temas.

⁵⁵ 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. p. 347.

Gráfico 3. Temas das normas com incidência regulatória



Fonte: elaboração própria.

Chama atenção o fato do tema “segurança de barragens” ter sido alvo de regras pontuais por ambos os órgãos, totalizando 8 normas, sendo 3 editadas pelo CNRH e 5 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. 12.334/2010. Nesses oito anos, no entanto, a ANA editou normas sobre esse tema em poucas oportunidades.

Quanto ao conteúdo das normas, o CNRH se ocupou da definição dos parâmetros e requisitos que devem constar nos planos e relatórios de segurança de barragens. Mais tarde, essas normas foram complementadas por resoluções da ANA, que ampliaram o nível de detalhamento das informações que deverão constar em tais planos. A ANA também estabeleceu normas sobre inspeções e revisões nas barragens e critérios para classificá-las conforme o dano potencial associado.

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 com incidência regulatória. Chama atenção, ainda, o fato de apenas 1 das normas sobre esse tema ter tido incidência nacional, a qual tratou dos procedimentos administrativos para imposição de penalidades aos prestadores dos serviços. As normas remanescentes voltaram-se para a regulação de um projeto em específico, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) e o perímetro de irrigação Pontal em regime de concessão, ambos operados pela Codevasf.

Conforme observa-se no gráfico 3, o principal tema regulado pela ANA foi “uso da água”, ao passo que o principal tema regulado pelo CNRH foi “instrumentos da Política”. Pode-se afirmar que ANA e CNRH atuam de forma minimamente coordenada nessas áreas, já que cada órgão regula um desses temas de forma prioritária.

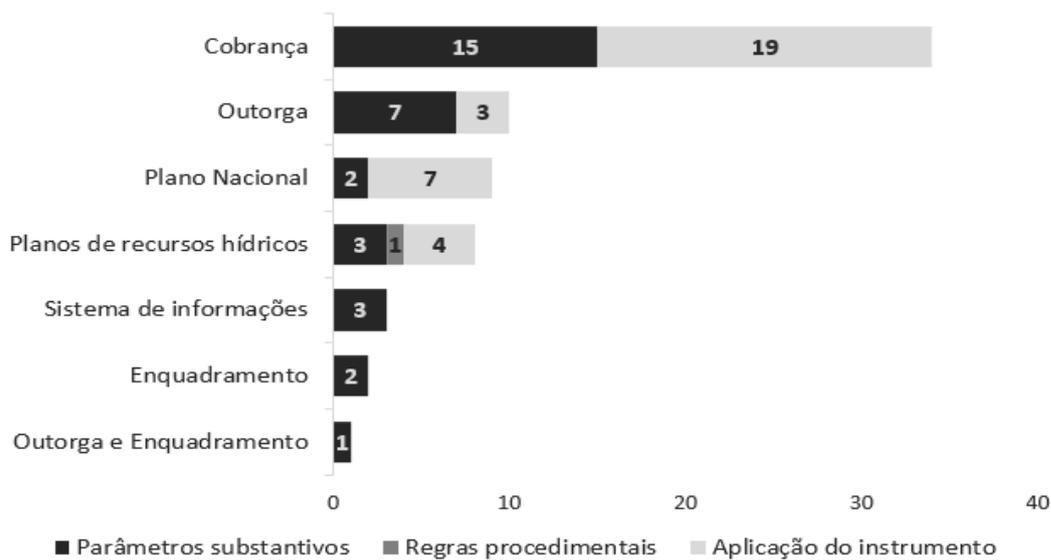
Com intuito de ampliar a compreensão sobre os limites entre a atuação dos órgãos, as normas com incidência regulatória foram classificadas em três grupamentos principais: (i) parâmetros substantivos: normas que tratam da edição de parâmetros substantivos à aplicação dos instrumentos hídricos e usos da água (e.g. 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 (e.g. 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.

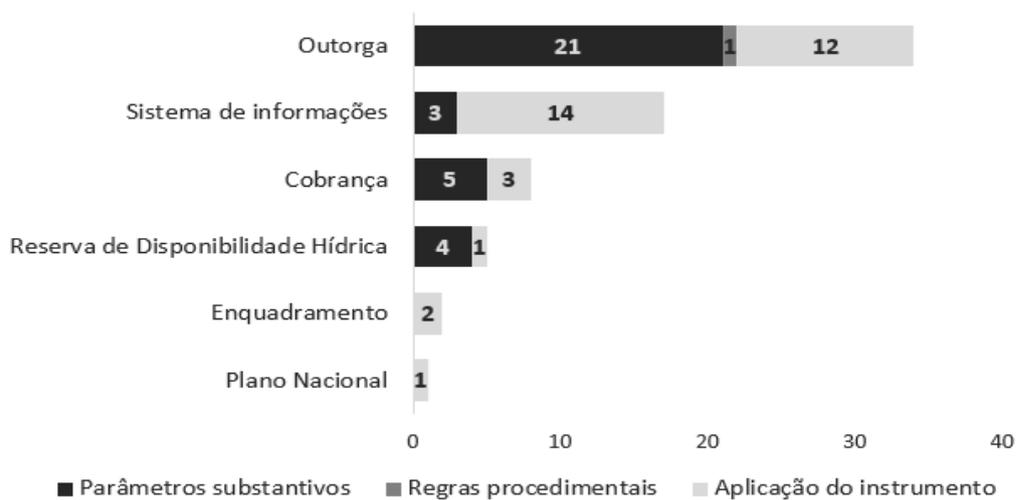
O gráfico 5 mostra como CNRH e ANA regulam o tema “instrumentos da Política.

Gráfico 4. Caracterização das normas sobre o tema instrumentos da Política

CNRH



ANA



Fonte: elaboração própria.

Quanto à distribuição das normas por tipos de instrumentos, observa-se que na prática a ANA tem ocupado maiores esforços na delimitação dos parâmetros e critérios para a operacionalização da outorga, enquanto o CNRH tem direcionado sua produção normativa mais fortemente para a delimitação dos mecanismos para a execução da cobrança.

Contudo, isto não foi impedimento para que os órgãos normatizassem a respeito de matérias semelhantes no tocante a um mesmo instrumento. Verificou-se, aqui, uma moderada duplicidade regulatória na definição de regras sobre esses instrumentos.

A “outorga” e a “cobrança” são os principais instrumentos por meio dos quais se operacionaliza a execução da Política das águas, 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 incentivar um comportamento racional dos usuários.

Quanto às normas do CNRH que tratam do instrumento “cobrança”, é possível observar que 15 delas visam ao estabelecimento de parâmetros substantivos. Dentre eles estão a fixação de critérios para a aplicação da cobrança aos usuários da água, seus mecanismos e valores, 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 sobre 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, 8 normas sobre esse instrumento, que tratam, além da publicização, dos índices estabelecidos pelo CNRH, das normas sobre a execução de inadimplências, débitos e atrasos.

No caso dos “planos de recursos hídricos”, a ANA não editou parâmetros substantivos sobre esse instrumento. Apenas o CNRH editou 3 normas estabelecendo diretrizes para a elaboração dos planos, sobretudo quanto ao conteúdo mínimo que deverá compor esses 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. Optou-se, no gráfico, por destacar as normas editadas sobre o Plano Nacional de Recursos Hídricos com intuito de identificar como se dá a atividade dos órgãos quanto a esse instrumento, o qual orienta a aplicação da Política em nível nacional. Observou-se que o CNRH ficou responsável pela edição de normas que estabeleceram as ações e metas do Plano, além de normas quanto a sua aplicação, enquanto a ANA editou, apenas, uma norma para implementação da primeira versão do Plano⁵⁶.

O instrumento “outorga” concentrou os maiores esforços regulatórios da ANA, tendo sido editadas 34 normas pela agência, sendo 21 (31% do total de normas no tema instrumentos) delas estabelecendo parâmetros e critérios para balizar a operacionalização do instrumento e os tipos de usos outorgáveis, dentre os quais podemos destacar o estabelecimento de usos insignificantes e casos de dispensa de outorga, critérios quanto à outorga preventiva, outorga em rios intermitentes e efluentes. Já o CNRH editou apenas 8 normas sobre a outorga, das quais 5 implicam na regulação de direitos e deveres dos usuários de água, como critérios gerais sobre os tipos de uso de água passíveis de outorga. O CNRH também editou normas sobre 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 tratam da definição de critérios para a aplicação do instrumento de outorga em bacias hidrográficas específicas.

Nota-se, nesse caso, 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. A redundância normativa observada nesse caso pode ser associada ao caráter genérico da legislação que atribui competências aos órgãos do SINGREH. Como visto, lacunas legislativas são uma causa comum das duplicidades regulatórias⁵⁷.

Embora haja redundâncias, é a inércia regulatória que chama mais a atenção na análise da produção normativa da ANA e do CNRH. Sobre o tema “usos da água”, o CNRH produziu normas pontuais, a respeito de alguns tipos de uso específicos, ficando de fora de sua cartela regulatória a regulamentação sobre usos consuntivos como a irrigação, que consiste no uso mais consuntivo do território brasileiro. Também ficou de fora da cartela regulatória do CNRH os normativos sobre outra tipologia de uso, o abastecimento

⁵⁶ A segunda versão do Plano (2021-2035) encontra-se em fase de elaboração.

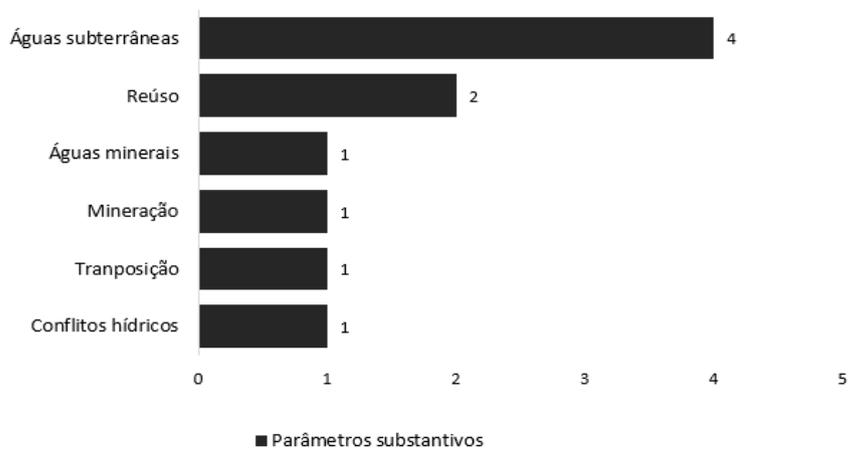
⁵⁷ MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011. p. 192.

humano. Embora o abastecimento humano não represente o maior consumo de água no país, ele é objeto de preocupação frequente dos gestores públicos, além do fato de ter sido designado, pelo próprio texto normativo da Lei das Águas, como um dos usos prioritários em casos de escassez. Em que pese o fato da regulação dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário não ter sido atribuída a ANA e ao CNRH, a edição de normas quanto à retirada da água para esses tipos de uso está prevista nas atribuições dos órgãos. A ausência de critérios e parâmetros gerais enseja uma atuação regulatória casuística.

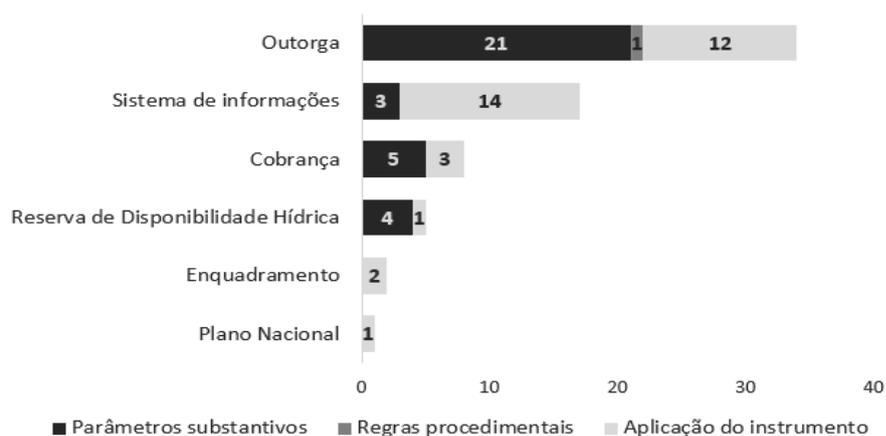
Além dessas questões, as normas do CNRH também não tratam de estabelecer parâmetros e critérios sobre um importante uso não consuntivo, mas de grande relevo para o desenvolvimento social e econômico do território brasileiro, que é a geração de energia a partir de fontes hidráulicas. A produção normativa do CNRH sobre os usos da água demonstrou-se, portanto, escassa e espalhada, tendo, apenas, o tema “águas subterrâneas” concentrado maior número de atos normativos. No gráfico a seguir, são apresentados os temas que foram objeto das normas editadas pelo CNRH e pela ANA quanto aos usos da água.

Gráfico 5. Caracterização das normas sobre usos da água

CNRH



ANA



Fonte: elaboração própria.

Já a produção da ANA sobre “usos da água” revelou-se casuística. A maior parte das normas editadas pela agência foram concentradas na definição de parâmetros visando regular um uso específico — a operação de reservatórios em bacias de domínio da União, os quais podem ter finalidades distintas (e.g. produção de água para abastecimento humano, para geração de energia e usos múltiplos). Essas normas, no entanto, não tiveram caráter genérico, isto é, não visam a estabelecer parâmetros transversais para a atividade, mas dizem respeito à regulamentação de reservatórios específicos — o que explica a alta concentração de nor-

mas sobre esse uso. Quanto à delimitação de critérios gerais para o aproveitamento hidrelétrico, foram identificadas 3 normas editadas pela ANA quanto às outorgas para empreendimentos hidrelétricos em cursos d'água de domínio da água.

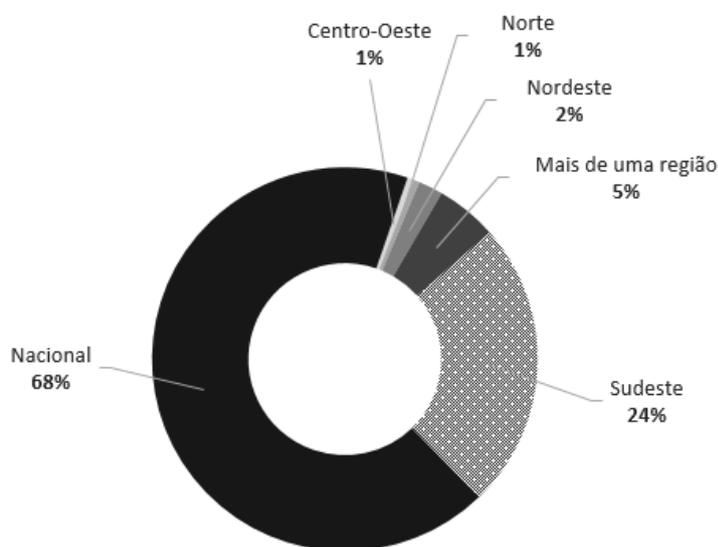
Quanto às normas sobre restrição de uso, verifica-se que elas visam estabelecer as condições para o uso múltiplo das águas em situações de escassez dadas as especificidades encontradas em determinadas bacias, pelas suas próprias sazonalidades ou especificidades hidrometeorológicas, que também remetem a regras caso a caso. Como exemplo, pode ser citada a criação do “Dia do Rio” na bacia do rio São Francisco⁵⁸. Observaram-se, também, preocupações pontuais da ANA quanto à edição de normas sobre o enfrentamento de quadros de escassez, podendo ser citada a criação do grupo de assessoramento à crise hídrica enfrentada pelo estado de São Paulo nos anos de 2013 a 2015.

Assim, na análise das normas sobre os “usos da água” de forma conjuntural, identifica-se uma atividade casuística de ambos os órgãos para o estabelecimento de regras gerais sobre os usos, como águas subterrâneas, reúso, mineração, transposição e irrigação. Temas como o abastecimento público e o uso industrial não foram regulados a partir da edição de parâmetros gerais.

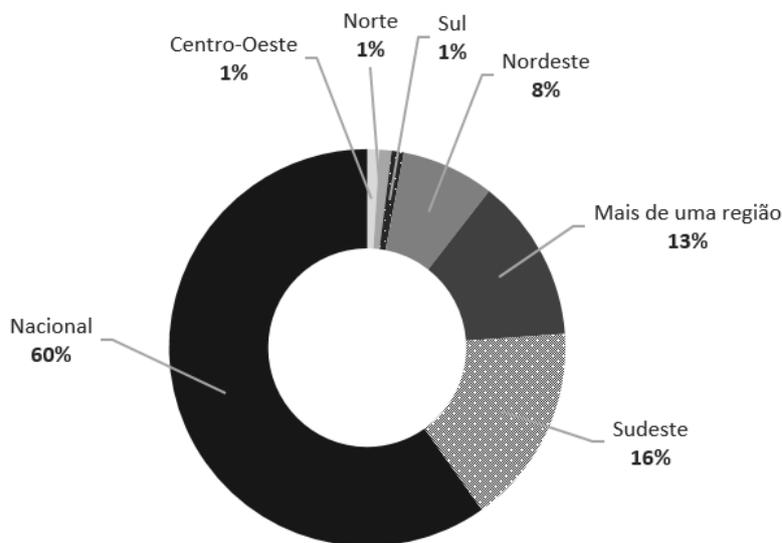
Por fim, foram analisadas as normas produzidas pelos órgãos quanto ao seu efeito territorial, visando a identificar se os parâmetros delimitados tiveram efeito de cunho nacional ou se os efeitos da norma foram aplicados para uma região específica. O gráfico 6 apresenta a distribuição dos efeitos regulatórios das normas.

Gráfico 6. Efeitos territoriais das normas produzidas pelos órgãos reguladores

CNRH



⁵⁸ O Dia do Rio estabelece a suspensão de captações de água no rio São Francisco em um dia específico da semana, as quais não sejam destinadas ao abastecimento humano e/ou a dessedentação animal.



Fonte: elaboração própria.

Tanto a ANA quanto o CNRH editaram normas majoritariamente de abrangência nacional, representando 68% e 60%, respectivamente, das resoluções por eles produzidas. Esse dado indica que a atividade normativa dos órgãos foi direcionada majoritariamente para a prospecção de normativos balizadores da implementação da Política Nacional de Águas.

Dentre as regiões que foram alvo de incidência regulatória, o Sudeste se destaca, concentrando 24% das normas editadas pelo CNRH e 16% das normas editadas pela ANA. Cabe destaque para as normas que abrangem mais de uma região, tendo a maioria delas sido endereçadas à bacia hidrográfica do rio São Francisco. 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 no caso do CNRH. A falta de padronização quanto às regiões e as bacias que receberam maior atenção do CNRH sugere ausência de planejamento para formação da agenda regulatória dos órgãos, na qual os temas são tratados caso a caso.

6 Considerações finais

A análise da produção normativa dos órgãos reguladores das águas em nível federal permitiu identificar que a agenda regulatória do setor tem sido definida de forma casuística, pois os temas prioritários e a frequência anual da produção normativa não se organizam linearmente. A ausência de uma agenda mais bem definida resulta em dificuldades para a formulação e a implementação de políticas hídricas transversais, dilemas que se somam àqueles já tratados por Assunção e Bursztyn⁵⁹ e Pires do Rio⁶⁰.

Identificou-se, também, que menos da metade das normas produzidas pela ANA e pelo CNRH são de natureza regulatória. Em parte, isso se explica pelo caráter genérico da Lei de Águas, que não estabelece prazos, tampouco parâmetros substantivos, capazes de vincular e responsabilizar os órgãos reguladores em caso de inércia regulatória.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ PIRES DO RIO, Gisela Aquino. Gestão de Águas: um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, Márcio Pinon de *et al.* (org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008. p. 220-236.

Outro aspecto que chama a atenção é a falta de clareza do arcabouço legislativo existente quanto aos limites da atuação regulatória da ANA e do CNRH. Em alguma medida, ANA e CNRH atuaram de forma coordenada, já que as normas que editam são predominantemente complementares. Como visto, a coordenação regulatória pode se dar, voluntariamente, entre as agências, sem que haja, necessariamente, a interferência externa de outro poder estatal.

Isso não impediu, no entanto, a existência de duplas incidências normativas pelos órgãos, especialmente no tocante à edição de parâmetros para a operacionalização dos instrumentos previstos na Lei das Águas. Também chama a atenção o fato da atividade normativa da ANA e do CNRH não tratar de parâmetros qualitativos da água. Como visto, a Lei de Águas não revogou a competência do CONAMA para definir os critérios qualitativos na gestão do recurso. Essa fragmentação originada pelos marcos regulatórios da agenda ambiental e hídrica chama a atenção para a necessidade de articulação entre os órgãos para constituição de uma agenda efetivamente propositiva e com capacidade de responder aos problemas que se entremeciam na gestão do recurso.

Temas importantes da gestão dos recursos hídricos não foram objeto de ação regulatória pela ANA e o CNRH, como a prestação dos serviços de adução de água bruta e irrigação em rios federais. A ANA editou apenas uma norma estabelecendo parâmetros substantivos para orientar a fiscalização do serviço de adução de água bruta, tendo restringindo-se nas demais normas a tratar da operação de um projeto específico localizado na região Nordeste, o Pisf. Tal constatação enseja novas preocupações à discussão que vem sendo engendrada quanto à capacidade dessa agência de absorver novas competências regulatórias como a agenda do saneamento básico.

Já o CNRH produziu normas pontuais sobre uso da água, ficando de fora de sua cartela regulatória a regulamentação sobre usos consuntivos de suma relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país, como a irrigação e o abastecimento público.

No tocante à abrangência territorial das normas editadas pelos órgãos, verifica-se uma prevalência de normas com efeito nacional e, quando direcionadas a uma região específica, uma ampla disparidade na quantidade direcionada a cada uma das regiões. Regiões como Centro-Oeste e Norte, por exemplo, que se caracterizam, respectivamente, pelas atividades agropecuárias desenvolvidas e pela maior disponibilidade do recurso, juntas somaram apenas 2% da produção normativa tanto no CNRH, quanto na ANA. Em resumo, os achados da pesquisa possibilitaram identificar a premente necessidade da adoção de instrumentos de coordenação regulatória para superar as falhas na produção normativa dos órgãos. Uma agenda regulatória conjunta é um exemplo de ação que pode ser realizada para solucionar problemas de duplicidade e sobretudo de inércia regulatória.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Sítio oficial*. 2018. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2018.
- AHDIEH, Robert B. Dialectical Regulation. *Connecticut Law Review*, v. 38, n. 5, p. 863-928, 2006.
- AITH, Fernando; ROTHBARTH, Renata. O estatuto jurídico das águas no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 84, p. 163-177, 2015.
- ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ASSUNÇÃO, Francisca Neta; BURSZTYN, Maria Augusta Assunção. As políticas das águas do Brasil. In: ENCUESTRO DE LAS AGUAS, 2001, Santiago. *Anais...* Santiago: Encuentro de Las Aguas, 2001.

- BARROS, Wellington Pacheco. *A Água na Visão do Direito*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.
- BENDOR, Jonathan. *Parallel Systems: redundancy in government*. California: University of California Press, 1985.
- BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, v. 27, p. 271-289, 2002.
- BLANKENBURG, Erhard. The waning of legality in the concept of policy implementation, *Law and policy review*, v. 7, n. 4, p. 481-491, 1985.
- BRASIL. *Lei n. 10.881, de 09 de junho de 2004*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.881.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 12.058, de 13 de outubro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12058.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm. Acesso em: 10 out. 2018.
- BRASIL. *Decreto n. 4.613, de 11 de março de 2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4613.htm. Acesso em: 10 out. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 12.334, de 20 de setembro de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 05 ago. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 10 out. 2018.
- 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.
- CARNIEL, Denize Regina. *Metodologia e Aplicativo de Banco de Dados para o Desenvolvimento Virtual de Produtos*. 2009. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Design, UFRGS, Porto Alegre, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. ver. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. *Sítio oficial*. 2018. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2018.
- ESTEVES, Cristina Campos. *O regime jurídico das águas minerais na Constituição de 1988*. 2012. 251 p Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2012.
- FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, v. 125, n. 5, p. 1131-1211, mar. 2012.
- GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. A função estatal de regulação e os problemas atuais do direito brasileiro. In: GUERRA, Sérgio (org.). *Teoria do Estado Regulador*. Curitiba: Juruá Editora, 2015. v. 1. p. 237-254.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito das Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

- GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, set./dez. 2018.
- GUNNINGHAN, Neil; GRABOVSKY, Peter. *Smart Regulation: designing environmental policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- HANCHER, Leigh; MORAN; Michael. Organizing Regulatory Space. In: BALDWIN, Robert *et al.* (org.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 148-172.
- IORIS, Antonio Augusto Rossotto. The Political Nexus between Water and Economics in Brazil: A Critique of Recent Policy Reforms. *Review of Radical Political Economics*, v. 42, n. 2, p. 231-250, 2010.
- LANDAU, Martin. Redundancy, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, v. 29, n. 4, p. 346-358, jul./ago. 1969.
- LAWLESS, Robert M. *et al. Empirical Methods in Law*. Aspen Publishers, 2010.
- LEITE, Luciana Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas no Brasil: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Ambiente e Sociedade*, v. 6, n. 2, p. 121-136, 2003.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- MARIZAN, Jason. Duplicative delegations. *Administrative Law Review*, v. 63, n. 2, p. 181-244, 2011.
- MARTINS, Márcio Sampaio Mesquita. *O poder normativo das Agências Reguladoras como instrumento de implementação de políticas públicas*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de pós-graduação stricto sensu, Faculdade de Direito, Universidade do Ceará, Fortaleza, 2010.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman, 1983.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do Direito da Regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 107-139.
- PIRES DO RIO, Gisela Aquino. Gestão de Águas: um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, Márcio Pinon de *et al.* (org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008. p. 220-236.
- RUBIN, Edward. Law and Legislation in the Administrative State. *Columbia Law Review*, v. 89, n. 3, p. 369-426, 1989.
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento da ação governamental*. 2012. 234 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SCHWARTZ, Teresa M. Protecting Consumer Health and Safety: the need for coordinated regulation among federal agencies. *George Washington Law Review*, v. 43, n. 4, p. 1031-1-76, 1975.
- SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral de. *Gestão das Águas no Brasil*. Reflexões, diagnósticos e desafios. IEB. São Paulo: Peirópolis, 2004.
- VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da Água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para a atividade regulatória atual. *Revista de Direito Administrativo*, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.