

A política nacional dos recursos hídricos na gestão da Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA: entre a privatização e a governança¹

The national policy on water resources under the Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA: between privatization and governance

La política nacional de recursos hídricos en la gestión de la Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA: entre la privatización y la gobernanza

La politique nationale des ressources en eau par la gestión de la Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA: entre la privatisation et la gouvernance

*Thayene Gomes Cavalcante**
*Maristela Oliveira de Andrade***

Resumo: O trabalho propõe uma avaliação da Política Nacional dos Recursos Hídricos/PNRH com base na premissa do caráter público da água e do seu valor econômico, visando problematizar a apropriação dos espaços públicos e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil. Trata-se de uma breve análise dos instrumentos de gestão do sistema de abastecimento de água da Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) e de suas ações em João Pessoa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, assim como mediante entrevistas com um gestor da diretoria da empresa. A avaliação da PNRH na CAGEPA será feita a partir da análise da eficácia de seus instrumentos no que tange às ferramentas de controle e mediação de conflitos ambientais, econômicos e sociais, que envolvem o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada.

Palavras-chave: gestão pública, recursos hídricos, Estado.

Abstract: The paper proposes an assessment of National Policy of Water Resources/PNRH based on the premise of the public character of water and his economic value to discuss the ownership of the public spaces and the opening of public management to social participation. This is a brief analysis of management tools Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (System Water Company's Water and Sewerage Paraíba) (CAGEPA) and its actions in João Pessoa, in documentary and bibliographic research, as well as based on interviews with a manager of the company's Board. PNRH in CAGEPA assessment will be considered from the effectiveness of its instruments in relation to the tools of control and conflict mediation environmental, economic and social, involving the State, civil society and the private sector.

Keywords: public management, water resources, State.

* Graduada em Ciências Sociais (bacharelado e licenciatura) pela Universidade Federal da Paraíba; Professora de Sociologia pela Secretaria de Educação do Estado da Paraíba. E-mail: thayene34@hotmail.com

** Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente/PRODEMA e em Antropologia/PPGA da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: andrademaristela@hotmail.com

Introdução Quando se levantam temas relacionados à utilização dos recursos hídricos², pensa-se imediatamente em estratégias de controle, regulação e planejamento, devido aos fatores que tornam esses recursos progressivamente escassos para o provimento das necessidades humanas, ambientais e econômicas³.

O Estado é o responsável, é o gestor nesse processo de controle, regulação e planejamento. A discussão que se pretende travar aqui, embora de forma preliminar, faz menção a essa problemática, isto é, às soluções encontradas pela legislação e investidas pelas políticas públicas ambientais para resolver os conflitos que envolvem a questão da insuficiência da água para a multiplicidade de usos a que ela se faz necessária. É do Estado a incumbência de mediar e administrar os problemas que envolvem os recursos hídricos, a fim de alcançar resultados positivos quanto aos objetivos sociais que deve suprir com relação ao acesso à água. Seu papel inclui a adoção de alguns instrumentos na gestão dos recursos hídricos que tenham o potencial de suprir as exigências sociais e as demandas provenientes dos contextos socioculturais específicos, pois está assegurado na legislação o caráter público da água. Desse modo, a reflexão acerca de alguns desses instrumentos que visam controlar, regular e planejar os recursos hídricos merece atenção no que tange à sua efetividade e às suas reais implicações nesse contexto de carência e desperdício desordenado.

A intenção de abordagem que se pretende aqui parte do entendimento da problemática da água com relação aos diversos contextos que a levam a ser um bem escasso e, a partir

dessa percepção, reflete sobre o surgimento de um debate direcionado à criação de leis e políticas específicas para moderar e racionalizar os usos, com foco na Política Nacional de Recursos Hídricos e em sua pretensão descentralizante/participativa.

O debate acerca da sustentabilidade hídrica é sintomático, pois acompanha uma alteração paradigmática no que tange às crises que abalavam a economia com o uso intensivo dos recursos naturais. A notória realidade de que o setor econômico não era uma instância autossuficiente caracterizava-se como mito. Partia-se assim para a atenção na preservação dos recursos naturais com vistas ao desenvolvimento sustentável – conceito que dava subsídios para se pensar em longo prazo, com possibilidades de ininterruptão e de garantias de suprimento às futuras gerações.

Com sua idealização do progresso, o capitalismo apresentava contradições e irracionalidades que indicavam a necessidade de mudança na forma de concebê-lo. Os desenvolvimentistas tiveram que se submeter a essa nova ordem, findando a era do puro economicismo e dando início à percepção desenvolvimentista aliada à estabilidade ambiental (Buarque, 1990).

O desenvolvimento deveria ser enxergado em associação à natureza, de forma equilibrada, visando atender às diversas camadas da sociedade e à sobrevivência das gerações futuras, necessárias tanto à produção de meios quanto à subsistência da humanidade. Até o momento em que todos esses limites não são explicitados, o meio ambiente não era uma questão preocupante; porém, quando se toma consciência da fragilidade e quando toda a sociedade reconhece como um problema

que precisa ser pensado, o discurso se altera para a necessidade de se encontrar respostas, soluções à questão. A emergência de um discurso ambiental foi resultado da conjugação de múltiplos fatores paralelos – de âmbito social, econômico, cultural, tecnológico, político, ecológico, etc. (Cavalcante, 2009). Destacam-se, nesse processo, alguns acontecimentos grandiosos que estimularam mais diretamente o surgimento dessa questão, que provocaram a destruição ambiental e humana, e tiveram de ocorrer para alertar a sociedade mundial, contribuindo assim para a formação de uma nova consciência sobre o meio ambiente. Dentre os casos que ampliaram a preocupação com o meio ambiente/humanidade e despertaram o debate da sustentabilidade, salientam-se os seguintes: (a) o desastre nuclear da Usina Chernobyl na Ucrânia, em 1986, responsável pela emissão de enormes quantidades de radiação para a atmosfera a partir da explosão de um reator; (b) o exemplo do acidente em uma fábrica de pesticidas em Bophal, na Índia, no ano de 1984, que lançou 45 toneladas de metil isocianato na atmosfera, acarretando a morte imediata de milhares de pessoas e consequências à saúde de outros milhares.

A preocupação relativa aos recursos hídricos é uma das apreensões mais representativas do conceito de desenvolvimento sustentável, devido às características de escassez, à extrema essencialidade quanto ao processo produtivo, à subsistência humana, etc. Amparados num conceito de sustentabilidade hídrica, os debates davam conta dessas preocupações e se encaminhavam para uma sistematização de ideias em direção ao planejamento sustentável, que, portanto, deve levar em consideração um programa

para além das dimensões sociais, ecológicas e econômicas, da sustentabilidade espacial e cultural, visando à efetivação do desenvolvimento sustentável.

O último Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Recursos Hídricos (WWDR⁴ – World Water Development Report), com dados da discussão mais recente no Fórum Mundial da Água em 2012, é um documento que pretende analisar os recursos de água doce no planeta a partir de uma visão geral e da perspectiva de análise de riscos e incertezas mediante as ofertas e demandas dos recursos hídricos. Sua intenção é o provimento de ideias e sugestões de ferramentas para as lideranças agirem frente aos riscos; e a proposta é criar estímulo a partir da identificação de instrumentos que possibilitem a obtenção do máximo de benefícios aos diferentes setores interessados. Um trecho do relatório resume bem sua perspectiva e intenções perante nossa precária situação atual e futura:

Todos os aspectos do desenvolvimento têm um componente baseado na água: ela é o único meio que liga setores distintos, e pelo qual as principais crises mundiais podem ser tratadas de forma conjunta. A água é um elemento-chave para o crescimento verde e um fator determinante para o desenvolvimento de economias mais verdes. É muito pouco provável que se possa satisfazer a uma demanda por água em contínuo aumento somente com soluções relacionadas ao seu suprimento. Ao contrário, as soluções adequadas à crise mundial da água encontram-se em nossa capacidade de gerenciar melhor a demanda, enquanto se busca uma forma de equilibrar e obter o máximo de benefícios oferecidos pela água. O “nexo água-alimentos-energia” ilustra as dificuldades das opções, bem como os riscos e as incertezas a que devem fazer frente, na atualidade, os dirigentes políticos. São muitos os exemplos das

consequências desejadas ou indesejadas de se optar por uma causa e não por outra (como a segurança alimentar no lugar da segurança dos recursos hídricos). Um desafio crucial consistirá em integrar as complexas interligações em estratégias de resposta que considerem os diversos compromissos e interesses das diferentes partes envolvidas. (UNESCO, 2012, p.4)

Diversas são as vias que agravam a questão da disponibilidade hídrica no planeta e é com muita cautela que essa questão deve ser tratada, pensada e repensada. Trata-se, de fato, de um desafio complexo que demanda comprometimento e gerenciamento sistemático.

Em resposta à necessidade de se buscar resultados apropriados para equacionar a problemática ambiental que envolve os recursos hídricos, foi sendo criado um arcabouço institucional e legal que tivesse a capacidade de amenizar as consequências dos riscos que a escassez destes recursos proporciona. Debates, conferências, encontros, fóruns iam alimentando a preocupação, discernindo as questões e despertando interesses em direção ao alcance de metas e à busca de melhores resultados e resoluções para os conflitos. A legislação que ia se compondo em âmbito internacional, nacional, regional, estadual e municipal é reflexo de um momento histórico específico e das perspectivas do contexto ambiental em que estavam inseridas. Elas vêm se apresentando em complementaridade, mesmo que, muitas vezes, a percepção da problemática se diferencie e, muito embora os interesses venham se fundamentando em discretas diferenças, o fato é que a proposta resultante de toda essa arregimentação é a otimização dos recursos hídricos como um bem indispensável ao desenvolvimento de

determinada região. Ou seja, o potencial de desenvolvimento socioeconômico depende muito de sua sustentabilidade hídrica, e esse é, inegavelmente, o fator determinante de toda essa mobilização mundial (Silans, 2008).

Primeiramente, o Código de Águas de 1934 e, depois, a Constituição Federal de 1988 demonstraram-se legislações emblemáticas para o ponto de partida desta discussão em nível nacional, despertando uma atenção especial às variadas preocupações e demandas que envolviam a área dos recursos hídricos; contudo, não apontavam para a abrangência dos interesses que emanavam das variadas demandas.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos, por sua vez, revela sua adequação à multiplicidade de interesses das mais variadas ordens que a sociedade apresentava a partir do princípio de que ela é formada por indivíduos, grupos e classes sociais que têm interesses diferentes, muitas vezes conflitantes, nos quais as políticas públicas, instituições e leis devem intervir. Porém, não se pode dizer que a lei n.º 9433/97 não atenda aos apelos do capital; ao contrário, vamos perceber que ela respeita algumas circunscrições internacionalmente hegemônicas e demonstra também tendência à ampliação do espaço mercantil (Silvestre, 2002). Porém, a grande "sacada" desta lei, que a diferencia positivamente das anteriores, consiste no caráter democrático e descentralizador, bem como na possibilidade de abertura de canais de participação popular que influenciem qualitativamente a transformação do estado da gestão de recursos hídricos no Brasil.

As características desse modelo de gestão na lei n.º 9.433/97 se baseiam na concepção de

um Estado regulador e mediador de conflitos que utiliza “a descentralização, a participação pública e uma visão integrada como método, e o desenvolvimento sustentável (com o seu tripé: equidade social, eficiência econômica e sustentabilidade ambiental) como objetivo finalístico” (Brasília, 2006). Este trabalho vai justamente tentar refletir a respeito da compreensão desta política gestatória dos recursos hídricos.

Nesse sentido, pretende-se aqui compreender o acesso à água potável como direito público, um direito do cidadão assegurado por essa legislação brasileira. A análise envolve, previamente, a discussão em torno do fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas e na institucionalização de práticas participativas inovadoras que pretendem apontar uma nova qualidade de cidadania e marcar rupturas com a dinâmica predominante na gestão pública ambiental.

Entretanto, esse novo padrão (legal-institucional) permanece mantendo fortes brechas para tornar-se instrumento de expansão do capital e da mercantilização. Instrumentos como concessão, licenciamento, outorga, cobrança pelo uso da água são meios utilizados pela legislação para garantir a utilização racional do recurso, mas que, ao mesmo tempo, podem ampliar o espaço mercantil. Ensaaiemos aqui uma reflexão acerca da eficácia da ferramenta da cobrança pelo uso da água – direcionada à população e gestada pelo governo –, no que diz respeito ao alcance de seus objetivos.

Nesse sentido, será propícia a análise dos sistemas de abastecimento de água, responsáveis pelo provimento de recursos hídricos de qualidade à população de um

Estado; investigando os significados e possíveis contradições e/ou eficácia do atributo da água como um bem público, mas que, ao mesmo tempo, possui valor econômico e pode ter seu gerenciamento conferido por meio de concessões públicas.

Há, de fato, uma nova concepção de gestão ambiental dos recursos hídricos, propiciada pelo novo debate ambiental legal. Essa gestão, por muitas vezes, embora sugira a participação de outros atores na governabilidade e na política ambiental (Alier, 2009), por intermédio da participação e descentralização, parece privilegiar empresas capitalistas, deixando de cumprir, muitas vezes, seu papel nessa mediação de conflitos.

Com relação à governança relacionada ao objeto de estudo – abastecimento público de água potável à população –, percebe-se manifestação mais direta no que diz respeito a uma educação ambiental. Os espaços de governança que sugerem as legislações focam-se mais no âmbito das decisões que envolvem os conflitos nas bacias hidrográficas, momento anterior a esse processo de distribuição de água que, por sua vez, teoricamente, não possibilitaria muita atuação participativa. No entanto, isso não quer dizer que não haja espaço para a participação no contexto do abastecimento de água. Ao contrário, nessa perspectiva, o Estado tem um papel importantíssimo, que é a criação de mecanismos de regulação política com potencial de promover ou estimular a percepção de atitudes e comportamentos que acompanhem as demandas ambientais e induzam a um estilo de vida alternativo.

O uso racional e sustentável da água ainda está distante de ser concretizado em plenitude; porém, tornou-se uma das

maiores preocupações dos ambientalistas, do mercado, da população, dos dirigentes, das grandes potências mundiais, pois se trata de um recurso que é extremamente indispensável à subsistência da humanidade e da economia. No ano de 1992, a ONU publicou um documento intitulado "Declaração Universal dos Direitos da Água", com um conjunto de posturas e atitudes que visam promover o uso sustentável da água. São dez artigos que servem para despertar a consciência ecológica da população e dos governantes para a questão da água. Três ganham destaque por se apresentarem pertinentes ao objeto deste estudo. São eles: (a) o artigo sexto é bastante pertinente ao estudo presente, pois imputa um valor econômico à água por ser rara e dispendiosa; (b) o sétimo fala da consciência com relação às possibilidades de esgotamento dos recursos hídricos e que, por isso, não devem ser desperdiçados, nem poluídos; (c) o oitavo, por fim, fala do cumprimento às leis que regem sua utilização – obrigações jurídicas para o homem e para o Estado.

Esta declaração dos direitos universais da água é oportuna neste momento, pois compila, em apenas dez artigos, um resumo das intenções principais de uma diversidade de legislações criadas a respeito dos caminhos que se deve traçar em termos de gestão dos recursos hídricos, ou seja, os objetivos que as leis devem priorizar a fim de que se convertam em políticas públicas.

Em virtude das crescentes problemáticas de cunho ambiental e suas repercussões na vida humana, particularmente aquelas relacionadas à escassez e degradação da água, a gestão das águas se torna objeto de política em evidência no mundo. A realidade hídrica varia de uma região para outra, o

que requer uma avaliação sobre a realidade local, a fim de que se possam buscar novas alternativas e adotar políticas de uso da água que se adequem à determinada realidade. No caso do Brasil, as políticas públicas ambientais possuem uma variedade de realces quanto aos recursos hídricos e, portanto, devem tentar o equilíbrio nas mais variadas demandas por setores.

No que diz respeito aos recursos hídricos, a legislação ambiental brasileira apresentou-se com mais especificidade por meio do Código de Águas em 1934. Este tinha como pretensão romper um estado de coisas obsoleto em que se encontrava a legislação nacional quanto ao uso de águas no Brasil. Na sua descrição, as leis, sem especificidade para a questão das águas, estavam em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional, daí a necessidade de se criar uma legislação que permitisse ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas e tomar, particularmente, medidas para o aproveitamento racional da energia hidráulica. Tratava-se de um modelo burocrático com prioridade para os setores da economia, devido ao contexto nacional desenvolvimentista em que se encontrava o país. A ênfase na energia hidráulica provinha da demanda das companhias elétricas, que se sentiam limitadas devido ao fato de os detentores do potencial de concessão de aproveitamento dos recursos hídricos serem exclusivamente os Estados e municípios. Com vistas ao desenvolvimento, essa legislação imputou maior importância à geração de energia por meio dos recursos hídricos (hidrelétricas).

Contudo, com a Constituição Nacional de 1988 (CF/88), que ficou conhecida como "verde", por dar um verdadeiro destaque à

proteção ambiental, e especialmente à Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela lei n.º 9.433, de 1997, um novo padrão institucional de atenção aos recursos hídricos se apresentou, sendo então considerado um modelo sistêmico e de gestão participativa (Silans, 2008).

A CF/88 propõe uma nova concepção sobre meio ambiente equilibrado aos cidadãos, impondo ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo para as gerações presente e futura, acompanhando o debate e as ações com vistas ao desenvolvimento sustentável. Para tal, ela faz uso de limitações e restrições à sua exploração e difere da legislação anterior, principalmente no que diz respeito à viabilização do seu aproveitamento apenas para fins econômicos e à preferência que era dada às demandas do setor elétrico em detrimento de outros. Um novo modelo de gestão dos recursos hídricos já vinha se desenhando e se constituindo em política, que não somente regra o direito com autorizações, obrigações ou restrições, como também vem compor um conjunto de objetivos que dão forma a um programa de ação governamental e condicionam a sua execução.

O código de águas, embora já tratasse de usos múltiplos, tornara-se inadequado pelo fato de priorizar o esforço industrializante da Era Vargas, o que não mais satisfazia às demandas do país, especialmente no que tange à sustentabilidade.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (lei n.º 9.433/97) vem trazer uma concepção de gestão de recursos hídricos transformada, acompanhando as alterações no debate que se travava nas décadas de 1980 e 1990 – o Estado enquanto mediador de conflitos com fundamentação na descen-

tralização e participação no seu escopo. O consórcio entre os conceitos de desenvolvimento sustentável, utilização racional dos recursos hídricos e sustentabilidade ambiental no tratamento das políticas públicas ambientais no Brasil emerge e motiva as ações que se direcionam às iniciativas de um Estado planejador e mediador dos variados interesses que envolvem e que são tratados nessa política de recursos hídricos.

A política nacional dos recursos hídricos e a universalidade do direito à água

No Brasil, embora com dificuldades, resultantes da diversidade de situações e problemas presentes na grande extensão territorial do país, um modelo de gestão encontra-se em implantação, podendo ser identificados, em suas frentes prioritárias, programas que se desdobram em ações concretas nas esferas governamentais (Pompêo, 2006). A Política Nacional dos Recursos Hídricos (lei n.º 9.433/97) vem acompanhar a ordem da Política Nacional do Meio Ambiente (lei n.º 6.938/81) nesse sentido. E são algumas dessas frentes que neste trabalho serão discutidas.

A lei n.º 9.433/97 compreende uma alteração substancial na gestão dos recursos hídricos, que inclui a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com fundamentação legal e em consonância com as leis que precedem esta iniciativa: Código de Águas (Decreto n.º 24.643/34), Política Nacional do Meio Ambiente (lei n.º 6.938/81), Constituição

Federal de 1988 e todos os debates e agendas internacionais. Essas leis já anunciam o que vai estar na PNRH, especialmente nos dois aspectos que ganham destaque nessa discussão: caráter público da água e valor econômico da água.

A PNRH, no seu artigo primeiro, estabelece as bases, os fundamentos de sua política. Destaco os parágrafos que aqui nos cabem:

- a água é um bem de domínio público (1.º parágrafo);
- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (2.º parágrafo);
- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade (6.º parágrafo).

A PNRH declara a água como bem de domínio público de interesse comum e, por reconhecê-la como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, situa o disciplinamento em situações conflituosas, em contextos de qualidade ou de escassez. Esta política contém um papel central no contexto da problemática ambiental e das políticas públicas. Deste modo, neste capítulo, o foco será os parágrafos primeiro e sexto em seus supracitados fundamentos.

Segundo Machado (1998), o caráter da água enquanto “bem de domínio público” não encontra consistência no fato de pertencer à União ou aos Estados, mas incide sim na gestão e na prestação de contas à população acerca dos recursos hídricos de forma contínua, transparente e motivada. Ou seja, o poder público tem o dever de observar, cuidar e controlar os recursos hídricos, pois esta característica de propriedade pública destes recursos se dá pelo interesse que

eles possuem em si, que é o interesse da coletividade, um caráter público (e não pelo fato de não poder ser o seu uso concedido ao setor privado, dado que a lei assim o permite).

A gestão pública das águas: a governança e a gestão compartilhada

Dentro dessa ótica, não é só o governo o responsável pela gestão dos recursos hídricos, mas esta deve envolver a iniciativa privada, os cidadãos e os órgãos públicos. Trata-se do modelo de gestão compartilhada/descentralizada que se propôs na PNRH, cujo desafio consiste justamente na articulação das ações do Estado, Sociedade e Mercado.

Segundo Costa (2003), esse modelo de gestão compartilhada significa conjugar às instituições originais (Estado) atribuições de regulação e/ou planejamento de dispositivos de articulação intergovernamental, intersectorial e de interesses de agentes particulares – como a sociedade civil e empreendedores. A sociedade civil é importante para a viabilização de processos participativos que orientem o uso sustentável dos recursos. Já os empreendedores colaboram com investimentos para a utilização dos recursos cujo retorno será, teoricamente, revertido para a racionalização dos próprios recursos hídricos. O espaço de atuação do Estado fica, por sua vez, na formulação de políticas de comando e controle, agindo em função do disciplinamento legal e fiscalização, além da mediação dos conflitos nessa gestão descentralizada.

Silva (2005), na discussão do prefácio da obra “Mediação de conflitos socioambien-

tais”, refere que interesses socioambientais convergentes e divergentes são costumeiramente intensos, pois ocorrem em função de diferentes formas e interesses de uso e acesso aos recursos. Os gestores públicos ou privados devem, portanto, estar preparados para administrá-los dentro deste cenário, pois, de acordo com seu debate, a mediação de conflitos e a gestão de interesses estão em evidência, dado que o mérito público deve permear os âmbitos político, econômico, ecológico e social.

A gestão ambiental surge como um campo conflituoso dentro desse jogo de pretensões entre os diferentes atores sociais envolvidos. Segundo Theodoro (2005), a gestão ambiental pode ser entendida justamente como um processo de mediação de interesses e conflitos entre os atores – comunidade, instituições, poder público e privado – que agem sobre os meios físico-naturais e construídos, definindo e redefinindo continuamente o modo como os diferentes atores alteram a qualidade do meio ambiente e, também, como distribuem os custos e benefícios de suas ações.

É necessário que alguns pilares estejam bastante consolidados para que se possa assegurar uma gestão ambiental efetiva. O primeiro pressuposto é a existência de uma legislação ambiental sólida. Nesse aspecto, a legislação brasileira, tida como avançada, poderia ser a grande base de sustentação. Porém, segundo alguns autores, os entraves à aplicação das leis, bem como a adoção de providências técnicas mais concretas em relação a problemas ambientais, são imensos. O segundo pressuposto requer instituições públicas fortalecidas, que permitam a ordenação e a implementação dessa legislação. No entanto, segundo Bursztyn (apud

Theodoro et al., 2005), o desmonte das instituições públicas, provocado após a adoção de políticas neoliberais, especialmente na década de 1990, revela profundas fragilidades no setor administrativo brasileiro. O último, tão importante quanto os anteriores, é a legitimidade social, que se traduz em apoio à sociedade. Nesse contexto, nos dias atuais, quando não mais se aplica a simples solução de se mudar um pouco para não modificar o todo, uma parte significativa da sociedade passou a tomar consciência da necessidade de mudanças, como solução para viabilizar a continuidade (Theodoro et al., 2005)

A implementação desse modelo de gestão repercute numa transformação da lógica de gestão da administração pública, que reflete uma tendência das últimas décadas (especialmente desde os anos 1990), abrindo um espaço de interlocução muito maior e mais complexo, e ampliando o grau de responsabilidade de outros segmentos na gestão pública. Trata-se, de fato, de novos espaços institucionais que estão se criando para as relações que se pretendem entre usuários e os setores público e privado. Espaços nos quais se torna possível, caso os instrumentos de participação sejam efetivados, a alteração dos padrões de governança por meio do estabelecimento de novas mediações entre Estado e sociedade civil, baseadas no aprimoramento de suas relações democráticas (Milani, 2008).

Essa ideia se ajusta ao conceito de governança. A governança surge como a totalidade de maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns; é um meio e processo capaz de produzir resultados eficazes no que diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obe-

diência (coercitivos), mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. (Comissão sobre Governança Global apud Gonçalves, 2005 p. 4).

Para Gonçalves (2005), a definição de governança perpassa o processo que objetiva e é capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção; porém, sem excluir a dimensão estatal, pois diz respeito à totalidade das diversas maneiras para administrar problemas, com a participação e ação do Estado, setores privados e da sociedade civil.

O conceito de Participação Social, conjugado ao de governança, contribui ainda mais para o entendimento do que se propõe na política de recursos hídricos quanto à descentralização e participação:

Para Sayago (2000), a participação, mais do que uma ação mecânica de escolha de representante, significa "partilhar um lugar no mapa", criar uma identidade coletiva que envolva a crença que, quando as pessoas se abrem umas às outras, cria-se um tecido que as mantém unida. Sennet (1998) lembra que isso significa que, em geral, podemos dizer que o senso de comunidade, de uma sociedade que tem forte vida pública, nasce dessa união da ação compartilhada e de um senso do eu coletivo compartilhado (Theodoro et al., 2005 p.49).

Partindo da ideia de que a participação se encontra na sociedade, em combinações das mais variadas, Theodoro et al. (2005) salientam que ela se manifesta enquanto

participação individual, participação coletiva, participação passiva, participação ativa, participação voluntária e participação instrumental. Estas se revelam conforme as formas que assumem na vida social. Segundo sua discussão, quanto mais a comunidade se integra, mais ela se liberta e desenvolve políticas horizontais, fazendo crescer mais a adesão voluntária do que o governo quer e somando esforços na direção do que a comunidade deseja. Sendo assim, a introdução da participação comunitária na gestão ambiental extrapola a simples informação sobre os planos de desenvolvimento, ela celebra um diálogo interminável na configuração de projetos entre planejadores, agentes de mercado e comunidade, construindo assim novas formas de compreensão do ambiente natural e das políticas públicas.

Apesar das transformações nesses espaços tenderem a ampliar os canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos no gerenciamento dos recursos hídricos, esse princípio ainda possui muitas fragilidades. A participação social dos sujeitos geralmente se dá nos conselhos de meio ambiente, nos comitês de bacias e nas áreas de proteção ambiental, participação esta que se desenvolve nos âmbitos de pouca influência no processo decisório destas instâncias. Ainda assim, pode-se dizer que, mediante esses canais, potencializa-se a participação de uma multiplicidade de atores inseridos em novos espaços públicos de interação e negociação na gestão pública.

Nesse sentido, com relação ao processo de governança descentralizada da água, requer-se o desenvolvimento de processos de articulação de ações e decisões, bem como o aprimoramento de estratégias de

manejo e gestão das águas, tomando como partida a bacia hidrográfica, que é a unidade territorial para a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Esse tipo de gestão pode se constituir, ao mesmo tempo, em um progresso significativo para o processo participativo, mas pode também abrir brechas para a representação de influências mercadológicas:

Geralmente a utilização do conceito inclui leis, regulação e instituições, mas também se refere a políticas e ações de governo, a iniciativas locais, e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado, e a sociedade civil, que são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem [...]. Como não há um conceito único de governança, ou uma única abordagem, podem se identificar três formas de vê-la: a) os que se preocupam com a deficiência financeira e administrativa (lado econômico); b) os que enfocam nas questões políticas, como democracia, direitos humanos e processos participativos; c) os que procuram ver se há ou não coerência entre o sistema político-administrativo e o sistema ecológico na gestão dos serviços. Três elementos fazem parte do sistema de governança: um elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, instrumentos que apoiem as políticas, que faça com que as pessoas acreditem nelas. (Jacobi, 2008 p. 28).

Segundo a abordagem de Jacobi (2008), a gestão pública ambiental, mais especificamente a gestão compartilhada das águas sugerida na legislação, constitui-se em uma institucionalização, sempre complexa e contraditória, de práticas participativas e inovadoras, apresentando, desse modo e ao mesmo tempo, avanços e conflitos. Avanços, no que diz respeito à ampliação do espaço

democrático; e conflitos, no que diz respeito às brechas para a assimilação mercadológica.

O marco legal e as políticas públicas relativas aos recursos hídricos

Essa característica legal do disciplinamento dos recursos hídricos na legislação brasileira, conforme exposto, possibilita a participação direta da iniciativa privada na gestão dos recursos hídricos em alguns contextos e casos. De acordo com o que foi mencionado, toda água é insusceptível de apropriação privada e livre para o consumo, seja ele humano, animal, seja para fins agrícolas e industriais (Silva, 1997); mas as concessões, licenciamentos e outorgas são instrumentos legais que proporcionam ao mercado o gerenciamento dos recursos hídricos em determinados contextos.

A criação da Agência Nacional de águas – ANA (Lei n.º 9.984/00) contribui com esse processo de reorganização do sistema de gestão de recursos hídricos, que ocasiona um método de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada. A ANA é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, sendo a entidade federal responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Dentre as suas atribuições, ela tem o dever de participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e prestar apoio na elaboração dos planos estaduais de recursos hídricos (que tratam do estabelecimento de ações no sentido de fortalecer o sistema

de gestão dos recursos hídricos da bacia); implantar o Sistema Nacional de Informações sobre os Recursos Hídricos; autorizar o direito de uso de águas (outorga) e fiscalizá-los; além de arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas mediante cobrança.

A outorga é um dos instrumentos básicos da PNRH para o gerenciamento dos recursos hídricos que já havia sido estabelecido desde o código de águas e reforçado na Constituição Federal. É a ferramenta utilizada pelo poder público para o disciplinamento do acesso aos recursos hídricos, já que ela é responsável por conceder o direito ao uso da água, com a intenção de que tal uso seja conferido com controle ou restrições para as diversas atividades econômicas que se pretendem.

Assim a outorga é o ato administrativo mediante o qual o outorgante, o poder público, estabelece termos e condições com vistas à harmonização entre os múltiplos usos da água, garantindo a todos os usuários o acesso aos recursos hídricos, conforme a disponibilidade em cada bacia hidrográfica, agindo no sentido de assegurar que as atividades humanas se processem em um contexto de desenvolvimento socioeconômico sustentável e assegurando a disponibilidade dos recursos hídricos aos seus usuários atuais e às gerações futuras, em padrões adequados de qualidade e quantidade.

Entende-se como uso da água qualquer utilização, empreendimento ou atividade em recurso hídrico que altere seu regime ou suas condições qualitativas ou quantitativas, independentemente de haver ou não retirada de água, barramento ou lançamento de efluentes, como determinado na legislação: derivação ou captação de corpo hídrico ou de aquífero subterrâneo para abastecimento

público, consumo final ou insumo de processo produtivo; o lançamento em corpo hídrico de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; o uso para fins de aproveitamento de potenciais hidrelétricos; outros usos que alterem o regime da água, tais como dessedentação de animais, recreação, navegação, dentre outros (art.12 – lei n.º 9.433/97). O poder público, segundo Silans (2008 p. 255-256), classifica três tipos de outorga:

1. licenciamento ambiental, cuja permissão é concedida às atividades com potencial poluidor, incluindo licença de instalação e operação;
2. outorga de lançamentos, concedida às atividades que utilizam o corpo hídrico para destinação final dos resíduos;
3. outorga de uso da água, destinada especialmente aos usos consuntivos. Subdivide-se em: concessão de uso, licença de uso e permissão de uso. Estas variam entre si com relação à utilidade pública, precariedade do curso hídrico e tempo de autorização.

A outorga autoriza/confere o direito de uso, após análise da demanda apresentada pelo interessado e da disponibilidade ou oferta de água existente em um corpo de água, observando os demais usos existentes somados à vazão necessária para manutenção da vida aquática e à vazão requerida para diluição dos efluentes. No entanto, um questionamento me parece bastante pertinente ao contexto das concessões públicas para o uso dos recursos hídricos: há de fato um disciplinamento do acesso à utilização da água? Ou a outorga

apresenta brechas para a apropriação dos recursos hídricos ao atendimento dos interesses privados e de mercado?

Conforme aponta Silvestre (2003), as formas de apropriação e uso da água devem ser tratadas como relações sociais e de poder, e as normas que as regulam, como frutos de pressões que os diversos grupos sociais exercem sobre o Estado, como resultado e condição da reprodução destas relações, pois a regulação do uso da água é assunto eminentemente político.

A lógica é de simples compreensão: "A água é essencial à produção e, numa sociedade mercantil, é impossível se compreender a lógica subjacente às normas que regulam sua apropriação sem ter em conta os interesses econômicos em disputa" (Domingos Neto & Silvestre, 2011, p. 3).

A multiplicidade de interesses dos sujeitos e grupos sociais contribui nessa compreensão, pois o Estado está envolto numa rede de conflitos que as políticas públicas devem mediar, ou seja, há um embate que desemboca nas relações de poder:

Os fundamentos da Lei 9.433 revelam sua adequação às necessidades atuais do capital, as contradições que o permeiam e traços marcantes do Estado e do ambientalismo mundialmente hegemônicos. A reforma brasileira assemelha-se a outras que estão sendo realizadas no mundo e que, invariavelmente, tendem a ampliar o espaço mercantil. A nova política pretende-se democrática e descentralizadora; configura-se, em princípio, como um espaço aberto à participação popular. Trata-se, porém, de uma vigorosa ação do Estado que o desobriga de responsabilidades que até então lhe eram imputadas e aumenta as possibilidades de controle sobre esse recurso. Sob a aparência de atender a todos e proteger os recursos hídricos, a Lei poderá constituir-se em um importante

instrumento para a expansão do capital e a destruição da natureza. Apesar disso, ao colocar a água como bem de domínio público, contém abertura legal para as lutas de resistência contra sua mercantilização. (Silvestre, 2003, p. 7).

No contexto do abastecimento de água, há um embate de décadas acerca da estatização ou privatização das empresas responsáveis pelo saneamento e provimento dos recursos hídricos para consumo. Tal tendência se baseia na lógica do projeto neoliberal que enfatiza o modelo de privatização dos recursos públicos.

Segundo Batista Júnior (1994), a proposta desse projeto tem dois objetivos principais, que são a redução do Estado e a máxima abertura à importação e à entrada de capitais de risco. Esta redução ocorre, por exemplo, com as privatizações, que, sustentadas no argumento de desoneração dos cofres públicos e promoção da eficiência nas infraestruturas, se implantam em importantes setores e vão se apropriando dos espaços públicos.

No caso do saneamento público brasileiro, essa pressão também se manifesta de maneira recorrente, especialmente desde meados da década de 1960, com fortes pressões para a desestatização, privatização ou municipalização dos serviços de saneamento.

Por saneamento, entendem-se os serviços que se destinam ao abastecimento público de água em padrões de potabilidade (captação, tratamento e distribuição) e esgotamento sanitário (recolhimento, tratamento e reposição em padrões de diluição nos corpos hídricos). A Companhia de Água e Esgotos da Paraíba, responsável pela execução destes serviços no Estado da Paraíba – com abrangência de quase 92% das cidades

–, não deixa de passar por esses conflitos que permeiam a gestão pública, e é nesse sentido que a discussão vai se encaminhar neste momento.

O abastecimento público da água pela CAGEPA: desafios de uma gestão pública

A Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) é uma sociedade de economia mista, que tem como competência a administração de todos os serviços de água e esgotos (saneamento), compreendendo planejamento e execução das obras e instalações, operação e manutenção dos sistemas, medição do consumo de água, faturamento e arrecadação de tarifas aos usuários, aplicação de penalidades e quaisquer outras medidas a eles relacionadas na sua jurisdição. Tal competência está amparada na lei estadual n.º 3.459, de 31 de dezembro de 1966 (CAGEPA, 1984). A lei estadual n.º 9.260/10 reforça esse caráter e coloca a CAGEPA com a titularidade dos serviços de saneamento básico na Paraíba:

A Companhia de água e esgotos da Paraíba - CAGEPA, sociedade de economia mista, instituída nos termos da lei estadual 3459/66, é a entidade organizada pelo estado da Paraíba para prestar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, submetendo-se ao planejamento, coordenação e regulação, inclusive tarifária, da Agência Reguladora da Paraíba – ARPB e, se for o caso, havendo comum acordo, a órgão municipal criado com essa finalidade ou a pessoa jurídica originária de consórcio público celebrado entre estado e município. (art. 10, da lei n.º 9.260/10).

Por empresa de economia mista ou sociedade de economia mista, entende-se a conjugação entre o Estado e particulares na reunião de recursos para a efetivação de determinada finalidade. Como envolve diferentes atores, o seu patrimônio social é dividido entre eles na proporção em que as ações se distribuem. No caso da CAGEPA, o percentual público consiste em 99,9%, ou seja, embora haja brechas para a apropriação direta do capital privado na empresa (a qualquer momento mais ações poderão ser vendidas, aumentando o espaço privado nos lucros da empresa), a participação extraestatal é mínima, e esse fator congrega ainda mais para o controle e responsabilização pública que se deve cobrar quanto ao atendimento das demandas populacionais com relação aos empreendimentos do saneamento. Entretanto, a realidade de transferência de responsabilidades ao capital privado parece ser muito presente na realidade da CAGEPA.

Netovich Maia Duarte, diretor comercial da companhia, em entrevista a esta pesquisa, alerta para as pressões de diversas vias que agem no sentido de desestatização do saneamento. Segundo ele, embora haja uma forte defesa acerca das defasagens e inoperâncias do serviço público, os exemplos de privatizações com relação aos serviços essenciais, como o fornecimento de água, comprovaram inadequação e falência operacional, como ocorreu no caso das privatizações no Reino Unido. A transferência de responsabilidade dos serviços de abastecimento de água às multinacionais pela primeira-ministra na década de 1980 gerou uma crise de suprimento de recursos hídricos à população após 204 anos sem este problema. Na sua interpretação, privatizações indiscriminadas de serviços públicos essenciais – geração,

transmissão e distribuição de energia elétrica, telefonia fixa, e especialmente o fornecimento de água e coleta de esgotos – não são aceitáveis pelo fato de que toda empresa privada tem como principal foco o lucro, e este, muitas vezes, vai de encontro ao provimento das necessidades de pessoas de baixo poder aquisitivo relacionadas a estes serviços fundamentais.

A desestatização dos serviços de saneamento, segundo ele, envolve a diminuição do papel do Estado, as privatizações (que incluem terceirizações e parcerias público-privadas) e a municipalização dos serviços. Segundo sua abordagem, a defesa da municipalização dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário na Paraíba não é viável, pois a capital é responsável por 63% da arrecadação da CAGEPA. Logo, se tirasse João Pessoa, iria promover um desequilíbrio financeiro na empresa que prejudicaria todo o Estado. “Pensando nisso, a mudança não é aceitável e o nosso propósito é manter a CAGEPA enquanto empresa pública, e não inviabilizá-la” (Netovich Maia Duarte, em entrevista em agosto de 2012).

Nesse sentido, a Parceria Público-Privada (PPP) é outra brecha permitida pela lei federal n.º 11.079/2004. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Parceria Público-Privada aparece como o contrato administrativo de concessão, em que se observam as seguintes diretrizes de contratação: eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego

dos recursos da sociedade; respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; transparência dos procedimentos e das decisões; repartição objetiva de riscos entre as partes; sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Segundo análise de Di Pietro (apud Moura & Aguiar, 2010), as parcerias público-privadas se apresentam como institutos velhos com nova roupagem: “Tal vocábulo é utilizado para designar todos os modelos de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e o privado, para a consecução de fins de interesse público” (Moura & Aguiar, 2010, p. 179).

A supracitada lei estadual n.º 9.260/10, em seu artigo 18, caminha nesse sentido ao estabelecer critérios para a gestão associada dos serviços de saneamento na Paraíba. Neste artigo, o Poder Executivo estadual fica autorizado a realizar gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, mediante convênios de cooperação celebrados com os municípios, bem como a constituir consórcios públicos em prol do interesse da coletividade.

Respaldo pelo interesse coletivo, o Poder Executivo abre possibilidade para parcerias público-privadas: “[...] a CAGEPA poderá contratar empresas privadas para a execução de atividades específicas necessárias à operação e manutenção dos sistemas” (art. 18, inciso 4, da lei n.º 9.260/10). Foi o caso da iniciativa do governo do Estado em 2010

para o esgotamento sanitário de Patos. Tal cidade, com apenas 7% de sua área urbana saneada neste ano, teria 100% de sua área saneada por meio da experiência de Parceria Público-Privada na Paraíba, que investiria uma cifra de R\$ 148 milhões para o empreendimento, a serem pagos no prazo de vinte anos ao banco fornecedor mediante futuras contas das ligações domiciliares de cada usuário dos serviços na cidade de Patos. A PPP seguiria da seguinte forma: a empresa ganhadora da licitação (empresa paulista Engeforme Comércio e Construção Ltda., com trinta anos no mercado) assina o contrato com o Estado, cria uma Sociedade de Propósitos Específicos (SPE), faz a captação dos recursos junto à Caixa Econômica, executa a obra e a entrega ao Governo do Estado, que vai operacionalizar o sistema por intermédio da CAGEPA, que tem a incumbência de fiscalizar todo o andamento da obra.

Esse caso ilustra um espaço de captação de recursos pela iniciativa privada, cedido pelo Estado, que inclina a correspondência aos interesses do modelo neoliberal de gestão e administração pública, de modo que a distribuição dos recursos (naturais e financeiros) tende a atender, em primeira instância, às pressões dos empreendimentos capitalistas, favorecendo o mercado. Este modelo é conflituoso porque choca com uma variedade de interesses escamoteados que a descentralização deveria abarcar.

Cabe-nos aqui a discussão de Martins (apud Theodoro et al., 2005) sobre as fronteiras móveis de demarcação dos espaços do Estado, da sociedade e do setor produtivo, que tendem a gerar conflitos. Na sua explanação, as dificuldades no estabelecimento de delimitações que precisem esses espaços são muitas e se baseiam no fato de que, na realidade das

interações entre tais categorias na prática social, há interações que geram fronteiras movediças, com sobreposição variável entre elas, não se podendo definir com exatidão onde começa e onde termina a outra, já que as configurações são instáveis.

No entanto, as reivindicações dos novos sujeitos sociais fazem deles grandes protagonistas nesse processo. No caso da instalação da PPP na CAGEPA, esse espaço de participação social e governança se apresentou revertendo a lógica que se pretendia instalar. O Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Purificação da Água e em Serviços de Esgoto do Estado da Paraíba (STIPDASE – PB) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas da Paraíba (STIUP – PB) elaboraram denúncias fundamentadas em documentos e estudos que demonstraram a inviabilidade da iniciativa, bem como revelaram que poderia se tratar de um plano de privatização da CAGEPA. A exposição do contrato à população, os estudos e a denúncia geraram o cancelamento do contrato, reforçando a defesa pela definição do espaço público:

O STIPDASE-PB sempre encabeçou lutas pela defesa dos trabalhadores da CAGEPA, assim também como na manutenção de uma empresa pública, eficiente e eficaz, prestando um bom serviço à população paraibana. O STIPDASE-PB, que sempre defendeu os interesses dos trabalhadores da CAGEPA, travou lutas contra privatização e outras formas de se privatizar, como o uso de PPPs, muito ocorrente no setor de saneamento, sendo um dos únicos sindicatos do Nordeste e do Brasil que conseguiu impedir a concretização de implantação de uma PPP na cidade de PATOS e derrotou o projeto de municipalização de Campina Grande". (STIPDASE, nota de esclarecimento, 2012).

Segundo Theodoro et al. (2005), a emergência de novos sujeitos sociais, portadores de novas exigências, traz

reflexos para a relação entre o Estado e o setor produtivo. Diante das novas demandas sociais, exigem-se novos procedimentos de mediação dos conflitos com base em interesses coletivos e individuais, ao mesmo tempo, e não apenas fundamentados em interesses econômicos exclusivamente individuais.

Conforme já fora apontado, no caso do abastecimento de água e no de saneamento básico em geral, os espaços de participação são restritos. A própria lei n.º 9.260/10, ao retratar o controle social, restringe apenas ao

caráter consultivo a atuação da Conferência Estadual de Saneamento Básico⁵. De qualquer modo, embora haja fragilidades no que tange aos canais de representatividade e participação definidos pelas legislações no âmbito do abastecimento público, as transformações que ocorrem nesses espaços de conflitos vêm se desenvolvendo; convém fortalecê-los, visando suprir as carências e demandas de uma pluralidade de atores inseridos nesses novos espaços de representação na gestão pública.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de; MORAES, Alfredo. *Cultura e Identidade Organizacional: Análise de uma relação público-privada*. Gestão Pública: práticas e desafios. Vol. IV. Recife: Bagaço, 2010.
- ALIER, Joan Martínez. O Estado e outros atores. In. _____ *O Ecologismo dos Pobres*. São Paulo: Contexto, 2009.
- BRASIL, *LEI N.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/lei/l11079.htm
- BRASIL, *LEI N.º 9433, de 08 de Janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, Cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm
- BRASIL, *DECRETO N.º 24.643, de 10 de Julho de 1934*. Decreta o código de águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm
- BRASIL. *LEI N.º 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm
- BRASIL. *LEI N.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm
- BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

- BRASIL. *LEI N.º 9.984, de 17 Julho de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm
- BRASÍLIA. *PARECER SOBRE O PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS*, 2006. Disponível em: www.cnrh.gov.br/sitio/attachments/PNRH_PARECER_TECNICO.pdf
- BUARQUE, Cristovam. A submissão dos desenvolvimentistas. In: _____ *A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CAGEPA - Conselho de Administração da Companhia de Água e Esgotos da Paraíba. *Regulamento dos Serviços Públicos de Água e Esgotos*. RESOLUÇÃO C.A. N.º 11/84.
- CAVALCANTE, Thayene Gomes. *Dilemas do desenvolvimento econômico e sustentável nas políticas públicas ambientais*. João Pessoa: UFPB/BC: 2009.
- COSTA, F.J.L. *Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o Banco Mundial*. Série Água Brasil 1. Brasília, WORLD BANK, 2003. 204p. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr4-2012/>
- http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/WWDR4%20Background%20Briefing%20Note_pt_2012.pdf
- FAO. *Perspectivas dos Alimentos - uma Análise dos Mercados Mundiais*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e00.htm>
- GONÇALVES, Alcindo. *A Legitimidade na Governança Global*. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, 20, 2006. Anais. Manaus: 2006.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil*. Sociedad Hoy, v. 15, p. 25-44, 2008. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Ffredalyc.uaemex.mx%2Fsrc%2Finicio%2FForazarDescargaArchivo.jsp%3FcvRev%3D902%26cvArt%3D90217091003%26nombre%3DGovernan%25E7a%2520da%2520%25C1gua%2520e%2520Aprendizagem%2520Social%2520no%2520Brasil&ei=Rj0mUYSmIY6J0QH204CQCA&usg=AFQjCNH9wfOKfeU8T9cos05XYQHfLRDoNg&sig2=IC08a7GLm7J8xtfRQgAg>
- MACHADO, Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. RAP (Revista de Administração Pública) – Rio de Janeiro 42(3): 551-79, mai./jun. 2008
- MOURA & AGUIAR. Cultura e identidade organizacional. In: AGUIAR, Sylvana Brandão & MORAES, Alfredo (Orgs.). *Gestão pública: práticas e desafios*. Recife: Bagaço, Editora universitária – UFPE, 2010.

- ONU. *Declaração Universal dos direitos da água*, 1992. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/agua/declaracao.html>
- POMPÊO, C. A. et al. *Planejamento participativo de recursos hídricos na região das nascentes do Rio Itajaí do Sul - Projeto Trilha*. Florianópolis: UFSC/Finep, 2006.
- SEMARH/SRH/SERGIPE. *Termos Empregados em Gestão de Recursos Hídricos: Superintendência de Recursos Hídricos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos de Sergipe*. Disponível em: <http://www.semarh.se.gov.br/srh/modules/tinyd0/index.php?id=8>. Acesso em: 11/07/12
- SILANS, Alain Marie Bernard Passerat de. *Gestão dos Recursos Hídricos*. In: ANDRADE, Maristela Oliveira de. *Meio ambiente e desenvolvimento: bases para uma formação interdisciplinar* (Org.). João Pessoa: editora Universitária da UFPB, 2008.
- DOMINGOS NETO, Manuel & SILVESTRE, Maria Elizabeth Duarte. *Apropriação e regulação da água doce no Brasil pré-industrial*. Revista VITAS, Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade. N.º 1, setembro de 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/revistavitas/images/artigos/APROPRIA%C3%87%C3%83O%20E%20REGULA%C3%87%C3%83O%20DA%20%C3%81GUA%20DOCE%20NO%20BRASIL%20PR%C3%89INDUSTRIAL%20por%20Manuel%20Domingos%20Neto%20et%20allii.pdf>
- SILVESTRE, Maria Elizabeth Duarte. *Água Doce no Brasil: razões de uma nova política*. 132f. Dissertação de Mestrado (PRODEMA) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002. Disponível em: <http://www.prodema.ufc.br/dissertacoes/077.pdf>
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros editores. 1997.
- SILVA, Marina. Prefácio. In: THEODORO, Suzi Hulf (Org.). *Mediação de Conflitos Socioambientais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2005.
- THEODORO, Suzi Hulf et al. Uma crise anunciada. In: THEODORO, Suzi Hulf (Org.). *Mediação de Conflitos Socioambientais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2005.
- STIPDASE. *Nota de Esclarecimento*, 2012. Disponível em: <http://www.stipdasepb.com.br/?p=916>
- UNESCO. WWDR4: *Os recursos hídricos do planeta estão sob pressão do crescimento rápido das demandas por água e das mudanças climáticas, diz novo Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*, 2012. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/WWDR4%20Background%20Briefing%20Note_pt_2012.pdf

Resumen: El trabajo propone una evaluación de la política nacional de los recursos de agua/PNRH basada en la premisa del carácter público del agua y su valor económico, para discutir la apropiación de los espacios públicos y la apertura de la gestión pública a la participación de la sociedad civil. Se trata de un breve análisis de herramientas de administración de la Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA (Sistema de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Paraíba - CAGEPA) y sus acciones en Joao Pessoa, a través de la búsqueda documental y bibliográfica, así como entrevistas con el Gerente de la empresa. Además, presentaremos la evaluación de la PNRH en la CAGEPA respecto a la eficacia de sus instrumentos y a las herramientas de control y mediación de conflictos ambientales, económicos y sociales, el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Palabras clave: administración pública, recursos hídricos, Estado.

Résumé: Cet article propose une évaluation de la Politique Nationale des Ressources Hydriques/PNRH basée sur le principe du caractère public de l'eau et de sa valeur économique, visant à remettre en question l'appropriation des espaces publics et l'ouverture de la gestion publique à la participation de la société civile. Il s'agit d'une brève analyse des outils de gestion du Companhia de Água e Esgoto da Paraíba-CAGEPA (Réseau d'Approvisionnement en eau de la Société des Eaux et Égouts de Paraíba - CAGEPA) et ses actions à João Pessoa, à travers la recherche bibliographique et documentaire, et aussi par le biais d'entretiens avec un gestionnaire du conseil d'administration de la société. L'évaluation de la PNRH au sein de CAGEPA sera élaborée à partir de l'analyse de l'efficacité de ses instruments par rapport aux outils de contrôle et de médiation des conflits environnementaux, économiques et sociaux impliquant l'État, la société civile et le secteur privé.

Mots-clés: gestion publique, ressources hydriques, État.

Notas

- 1 Este artigo é parte da monografia de conclusão do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba, defendida em 2012.
- 2 Costuma-se utilizar o termo "recursos hídricos", em vez de águas, ao se falar em questões ambientais. O termo "águas" é utilizado quando se remete às águas em geral: doce, salgada, potável, mineral, etc.; já o termo "recursos hídricos" se refere àquela compilação de águas (superficiais ou subterrâneas) que seja compatível para uso humano (SEMARH/SRH – SERGIPE).
- 3 São muitos os vieses que desembocam nessa questão tão emblemática para a humanidade: a distribuição das águas; a heterogeneidade da distribuição geográfica dos recursos hídricos; as nossas contribuições mais diretas, tais como poluição, contaminação, desperdício (que será um dos enfoques desta discussão), desmatamento, mau uso dos recursos, má gestão, etc.; e as indiretas, como as mudanças climáticas, o aumento da temperatura global, que elevam os índices de evaporação, dentre outros. Estes são agravantes que se expandem diariamente devido ao crescente aumento da população e, conseqüentemente, em virtude do aumento das demandas energética, agrícola, dentre outras.
- 4 O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos é o documento principal elaborado pelo Programa Mundial de Avaliação de Recursos Hídricos (WWAP), um programa da ONU-Água com sede na UNESCO. A ONU-Água é o mecanismo de coordenação das Nações Unidas para todas as questões relacionadas à água doce, convergindo no trabalho de 28 organismos-membros das Nações Unidas e de 25 organizações associadas. O trabalho ocorre em estreita colaboração com os membros e os associados da ONU-Água na preparação do Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento de Recursos Hídricos, um produto coletivo resultante da mais ampla colaboração no Sistema das Nações Unidas.
- 5 Composta pelos titulares dos serviços, órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, prestadores de serviços públicos de saneamento básico, usuários de serviço de saneamento básico, entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento.