

XXVI SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS

GOVERNANÇA REGULATÓRIA EM ÁREAS DE CONFLITO HÍDRICO: UMA ANÁLISE DOS MODELOS DE MARCOS REGULATÓRIOS ESPECÍFICOS E TERMOS DE ALOCAÇÃO DE ÁGUA A PARTIR DAS TEORIAS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA COLABORATIVA

Leonardo Cocchieri Leite Chaves¹

Abstract: The purpose of this article is to analyze the relationships between theories of collaborative regulatory governance (new environmental governance and collaborative water governance) and the institutional experience observed in the adoption of specific regulatory frameworks and Water Allocation Terms by the National Water and Basic Sanitation Agency in areas where water conflicts are present. From this relational approach, the aim is to investigate, through the regulatory instruments in question, the extent to which the regulatory strategy formalized within them contributes to enhancing the effectiveness and legitimacy of water resource use regulation, by enabling the negotiated allocation of water in systems that are critical from the standpoint of water stress.

Resumo: O propósito desse artigo é analisar as relações existentes entre teorias de governança regulatória colaborativa (nova governança ambiental e governança hídrica colaborativa) e a experiência institucional observada na adoção de marcos regulatórios específicos e Termos de Alocação de Água pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico em áreas nas quais se verificam conflitos hídricos. A partir dessa abordagem relacional, busca-se investigar, a partir dos instrumentos regulatórios em questão, em que medida a estratégia regulatória neles formalizada contribui para o incremento da efetividade e da legitimidade da regulação dos usos de recursos hídricos, ao propiciar a alocação de águas negociada em sistemas críticos do ponto de vista de comprometimento hídrico.

Palavras-Chave – Governança Regulatória Colaborativa. Marcos Regulatórios. Termos de Alocação de Água.

1. INTRODUÇÃO

A regulação dos recursos hídricos envolve o equacionamento de variáveis, interesses e valores num campo dotado de especial complexidade. Em razão do caráter vital da água, existem multifacetados aspectos relacionados aos seus usos múltiplos, que se tensionam entre o vasto universo de demandas a serem atendidas (abastecimento, esgotamento sanitário, irrigação, geração de energia etc.) e a indispensável proteção ambiental de mananciais e dos ecossistemas em que estes estão inseridos.

Especificamente no setor hídrico, a regulação incide sobre a gestão das águas, ou seja, sobre o modo pelo qual são administrados os recursos hídricos disponíveis em determinada localidade. Nesse sentido, cabe à regulação estabelecer meios adequados de normatização da gestão hídrica, diante das peculiaridades envolvendo “*geografia, cultura, distribuição de renda, políticas existentes e as*

1) Afiliação: Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Procurador do Estado de São Paulo. Endereço: SQS 114 Bloco E, apartamento 204, Brasília-DF, telefone (61) 99970-1805 e email leonardocleitechaves@gmail.com.

instituições que cercam determinado corpo d'água, bacia hidrográfica ou região” (Breviglieri, 2018).

Diante dos múltiplos fatores que permeiam a definição de normas sobre a matéria, o fortalecimento da governança regulatória revela-se essencial para o aprimoramento da gestão dos recursos hídricos disponíveis, sobretudo quando estes não sejam suficientes para atender às demandas existentes. Os arranjos colaborativos de governança regulatória, nesse contexto, contribuem para a construção negociada de acordos que propiciem maior legitimidade e efetividade na alocação hídrica.

A partir dessas premissas, o propósito deste artigo é analisar, sob a ótica da governança regulatória colaborativa, dois instrumentos utilizados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) na alocação das águas de sistemas hídricos considerados críticos: os marcos regulatórios específicos e os termos de alocação de água. Ambos têm ganho proeminência nos últimos anos, como instrumentos que visam a definir escalas mais adequadas para a solução de conflitos hídricos e incrementar a participação social nos processos alocativos, visando a conferir maior efetividade e legitimidade à alocação dos recursos hídricos em sistemas críticos.

O estudo é ancorado nas teorias de governança regulatória colaborativa, na vertente desenvolvida por Neil Gunningham e Camaron Holley em pesquisas relacionadas à nova governança ambiental (New Environmental Governance - NEG) e à governança hídrica colaborativa (Collaborative Water Governance - CWG), de modo a relacionar o aparato teórico por elas fornecido com a lógica regulatória subjacente aos referidos instrumentos.

2. GOVERNANÇA E GOVERNANÇA REGULATÓRIA: CONSTRUTO CONCEITUAL

Do ponto de vista etimológico, governança decorre de governo, que, por sua vez, tem por origem a palavra grega *kubernan* (Nardes; Altonian; Vieira, 2014). Esta designa a parte superior do leme das embarcações, cuja função é direcionar o rumo a ser navegado. Portanto, os significados de governo e de governança associam-se à ideia de direção, de orientação ou de definição de caminhos serem seguidos.

Contudo, embora etimologicamente governo e governança tenham origem comum, as expressões adquiriram concepções diversas ao longo do tempo. De um lado, identifica-se governo com o exercício do poder político ou, ainda, com as relações que constituem a autoridade pública de uma determinada localidade². De outro lado, governança está associada à dinâmica relacional pela qual o poder é materializado, e não apenas o poder exercido por uma autoridade política, mas também outros tipos de poder, tais como o econômico, social e informacional. Nesse sentido, em uma perspectiva mais ampla, governança pode ser compreendida como a influência ao fluxo dos eventos (Parker *et al*, 2003).

Portanto, sob essa ótica, a governança transcende governo, pois não está necessariamente imbricada com o poder político estatal, mas abrange o amplo espectro de relações entre atores públicos, privados e não-governamentais na condução do acontecimento dos eventos.

Para os fins deste artigo, adota-se um conceito instrumental e colaborativo de governança, na linha proposta pelo Banco Mundial, em seu Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2017: *“Governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para desenhar*

² Nesse sentido, destaque-se a introdução às tipologias de governo proposta por Norberto Bobbio: *“Na tipologia das formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder”* BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 104.

e implementar políticas públicas no âmbito de um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder”³ (IBRD, 2017).

Do conceito acima enunciado, depreendem-se três aspectos centrais. O primeiro reflete o que se afirmou anteriormente, sobre a ausência de identificação da governança com a atuação dos governos ou com o exercício do poder político. Enxerga-se a governança como *processo* de interação entre atores estatais e não-estatais (aspecto colaborativo). O segundo diz respeito ao recorte que se faz da governança, no que concerne à criação e implementação de políticas públicas (aspecto instrumental). O terceiro, por fim, realça a relevância do contexto jurídico e institucional (regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder) para o desenvolvimento dessas interações entre atores na gestão de políticas públicas, de modo que “*o sucesso ou falha desse processo decorre da forma como os atores participantes interagem nas ‘arenas de negociação de políticas públicas’ – em outras palavras, se há colaboração e cooperação nessa relação*” (Vieira; Leonel *et al*, 2019).

Esses aspectos concernentes à governança têm sido incorporados na literatura regulatória. O fundamento para essa ampliação teórica parte da compreensão de que a governança instituída entre atores estatais e não-estatais, por meio de processos relacionais policêntricos, resulta, de igual modo, na construção de espaços regulatórios plurais, em que a ordenação social é estabelecida pela confluência de diferentes fontes normativas e de mecanismos de controle de conformidade, que ultrapassam a esfera de autoridade estatal.

A governança regulatória, sob essa ótica, “*privilegia modelos de regulação predominantemente descentralizada e apoiada em comunidades normativas presentes no ambiente regulado*” (Aranha, 2023).

É ínsita a essa concepção de governança regulatória a colaboração entre atores públicos, privados e não-governamentais na construção e na execução da política regulatória. No entanto, o desenvolvimento de arranjos colaborativos não exclui ou minimiza as responsabilidades regulatórias a cargo do Estado, mas confere a este um papel não mais voltado exclusivamente a estratégias e mecanismos de regulação hierárquicos, pautados em comando e controle.

A atuação do Poder Público, no âmbito de modelos que incorporam essa visão de governança regulatória, reside precisamente na formatação de espaços regulados onde são materializados os vetores de efetividade das políticas regulatórias, a exemplo de compromissos e coordenação e cooperação entre atores, sendo resguardadas, em última análise, competências de execução (*enforcement*) para fazer valer as obrigações e funções assumidas por atores setoriais, e, ainda, o cumprimento de metas e objetivos definidos pela política regulatória.

3. NOVA GOVERNANÇA AMBIENTAL E GOVERNANÇA HÍDRICA COLABORATIVA

O desenvolvimento de pesquisas envolvendo modelos de governança regulatória colaborativa na gestão de recursos naturais parte da premissa de que, diante de determinadas circunstâncias e condicionantes, a cooperação é o meio mais racional e vantajoso para administrar problemas e conflitos ambientais. A literatura identifica o surgimento dessa conjuntura em situações como a existência de graves problemas ambientais (ou que são percebidos como graves), que conduzem os interessados à cooperação como meio de buscar soluções conjuntas; e a escassez de recursos naturais,

³ Tradução livre de: “*governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power*”.

que torna necessária a cooperação como forma de melhor geri-los e aloca-los face as demandas da coletividade (Holley, 2010).

A complexidade dos problemas ambientais enfrentados pelas sociedades contemporâneas obsta o alcance de soluções regulatórias pensadas exclusivamente a partir de modelos estatais hierárquicos, a exemplo dos mecanismos de comando e controle, ou de abordagens regulatórias neoliberais, como a implementação de incentivos econômicos que buscam emular condições de mercado no (des)estímulo de condutas de agentes regulados. Ambas as propostas de regulação desenvolvidas em formatos exclusivistas – seja estatal, seja mercadológico - que outrora produziram avanços na proteção aos recursos naturais, carecem da efetividade e da legitimidade necessárias ao enfrentamento das questões ambientais atuais, como crises climáticas, redução da biodiversidade, poluição transfronteiriça do ar, progressiva deterioração da água e do solo, dentre outros.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento do campo teórico da Nova Governança Ambiental (NGA) parte da compreensão das deficiências e insuficiências dos modelos regulatórios anteriores e da necessidade de desenvolvimento de estratégias de regulação inovadoras, que permitam o incremento da proteção ambiental em um cenário de grandes incertezas político-institucionais e científicas acerca do caminho a ser adotado na tutela do meio ambiente; de internacionalização dos debates em torno da agenda ecológica; e, notadamente, do progressivo e acelerado aumento das catástrofes naturais.

É preciso realçar, todavia, que a NGA não pretende superar ou abandonar os mecanismos de comando e controle ou os incentivos econômicos como instrumentos de conformidade ambiental. As diversas vertentes da teoria, ao contrário, propõem a conjunção de esforços e de medidas a cargo de atores públicos, privados e não governamentais na construção de respostas e soluções a dilemas ecológicos, realçando as relações de interdependência de ordem público/privada e nacional/internacional.

Nesse sentido, a NGA é um campo aglutinativo de propostas teóricas voltadas à colaboração, participação, aprendizado adaptativo, construção conjunta e compartilhada de conhecimento e novas formas de *accountability*, com o objetivo de incrementar a efetividade e a legitimidade da regulação dos recursos naturais, para além dos níveis atingidos por abordagens regulatórias convencionais.

Os estudos promovidos a partir da NGA propõem que arranjos regulatórios colaborativos são capazes de: i) reduzir conflitos e incrementar a cooperação; ii) promover engajamento cívico e democrático; e iii) contribuir com a geração de conhecimento e de meios para a solução de problemas de alta complexidade (“*wicked*” problems) (Holley, Gunningham *et al*, 2013).

Contudo, ao passo que a ampliação da colaboração entre atores na construção e implementação das políticas regulatórias tenha por escopo promover a descentralização de poder, a NGA reconhece a necessidade de manutenção de funções estatais centrais na definição da natureza dos arranjos colaborativos (*definitional guidance*), a exemplo da coordenação e orientação de ações; fixação de objetivos e metas; e modelagem da extensão da participação de atores, dos limites geográficos do arranjo e dos mecanismos de financiamento a serem estabelecidos (Gunningham, 2009).

Além disso, também se entendem como de competências reservadas ao Estado em arranjos de governança colaborativa a criação de incentivos participativos, que podem ser de ordem positiva (na forma de estímulos e vantagens, a exemplo de maior flexibilidade regulatória e menores inspeções governamentais) ou negativos (a exemplo de sanções punitivas).

Por fim, modelos de NGA preservam a capacidade de *enforcement* estatal, ou seja, atribuem a autoridades governamentais mecanismos pelos quais o Estado pode assegurar que os participantes do arranjo colaborativo cumpram com as obrigações assumidas. Alertam os autores, entretanto, que a

imposição de medidas de constrangimento estatal deve ser amparada em padrões ou indicadores de performance claramente definidos.

Nesse ponto, inserem no arcabouço teórico um relevante aspecto associado à resposta estatal a quadros de ausência de integração ou de conformidade de atores aos parâmetros estabelecidos pelos arranjos colaborativos. Defendem que o enquadramento de atores em regimes regulatórios mais rígidos representa escalada necessária das ações estatais no campo da NGA, em processo que denominam “hibridismo por descumprimento” (*default hybridity*). Nessa perspectiva, o enquadramento em regimes regulatórios cooperativos ou hierárquicos corresponde ao perfil atitudinal dos atores regulados, consistindo ao mesmo tempo em incentivo à participação e mecanismo de *enforcement*.

No que concerne especificamente à governança das águas, releva destacar que, embora resultados efetivos quanto à gestão hídrica tenham sido alcançados por meio da aplicação de instrumentos regulatórios tradicionais, a exemplo da fixação de padrões normativos de comportamento pelo Estado, o desenvolvimento de formas colaborativas de governança nesse campo decorre de uma progressiva conscientização quanto à insuficiência dos referidos instrumentos para solucionar os crescentes problemas e conflitos envolvendo a alocação, o uso e a proteção dos recursos hídricos. Nesse cenário de alta complexidade, a criação de arranjos colaborativos voltados à interlocução entre atores e esferas de governo se apresenta como meio de melhor equacionar as inúmeras necessidades sociais e ecológicas relacionadas às questões hídricas.

Nesse sentido, a premissa para uma abordagem colaborativa de governança parte da concepção de que, sendo a água um elemento de conexão e interdependência social, econômica, política e ecológica, deve-se buscar a construção de modelos de governança regulatória que reflitam a natureza e a complexidade sistêmica relacionada à gestão hídrica.

De modo a atender a esse objetivo, a “virada colaborativa” na governança da água enfatiza os valores da negociação, participação e assunção de compromissos, de modo a construir instrumentos de gestão e regulação que equacionem de forma efetiva as questões hídricas, a partir do entendimento de que a colaboração é responsável por contribuir para uma resolução mais eficaz de conflitos; refletindo uma sociedade cada vez mais conectada em redes; melhorar as relações entre agentes setoriais; abordar problemas multifacetados; e responder às deficiências de abordagens que se concentram no controle centralizado do governo e no conhecimento técnico (Harrington, 2017)⁴.

Com fundamento nesses pressupostos teóricos, os modelos regulatórios de governança hídrica colaborativa (GHC) têm por objetivo alcançar melhores resultados de gestão das águas, dos pontos de vista socioeconômico e ecológico, por meio da criação de arranjos colaborativos que permitam o aprimoramento das relações entre atores setoriais (estatais e não-estatais), em que estes acordam em compartilhar poder, conhecimento e outros recursos tangíveis (informação, dinheiro e trabalho) na construção de políticas que enderecem problemas hídricos comuns com efetividade e legitimidade (Holley, 2015).

4. MODELO DE GOVERNANÇA VOLTADO À DEFINIÇÃO DA ESCALA ADEQUADA À SOLUÇÃO DE CONFLITOS HÍDRICOS

A administração e composição de conflitos hídricos se voltam, sobretudo, a equacionar os interesses relacionados aos usos múltiplos das águas, sem desconsiderar suas amplas funções

⁴ Tradução livre de: “*collaboration is responsible for: contributing to more effective resolution of conflicts; reflecting an increasingly networked society; improving stakeholder relations; addressing multifaceted problems; and responding to the deficiencies of approach that focus on centralized government control and technical knowledge*”.

socioambientais, o que exige grande esforço político-institucional para fazer convergir a atuação de entes políticos, agentes reguladores, sociedade civil e usuários às finalidades públicas da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 2º da Lei n. 9.433/1997).

Nesse campo, atribui a Lei n. 9.433/1997 aos comitês de bacia hidrográfica e aos conselhos de recursos hídricos a competência para atuarem como instâncias decisórias no arbitramento conflitos hídricos. Por meio desse modelo, busca o legislador conferir aos organismos deliberativos do SINGREH - com representatividade do Poder Público, usuários e sociedade civil - os poderes para dirimir conflitos que envolvam a disposição e alocação dos recursos hídricos⁵.

Todavia, ao se examinar a dinâmica de conflitos hídricos no Brasil, é possível observar que grande parte deles se restringe a corpos hídricos específicos (rios, reservatórios ou sistemas hídricos), não alcançando toda a dimensão de uma bacia hidrográfica ou, ainda, compreendendo, em determinada localidade, as águas de bacias hidrográficas distintas, mas interligadas. Portanto, a bacia hidrográfica nem sempre constitui a escala adequada de análise dos conflitos hídricos, sendo estes ora reduzidos em dimensão frente à amplitude da área territorial abrangida pela bacia, ora mais amplos e complexos do que a gestão centrada em apenas uma bacia hidrográfica específica.

Nessa perspectiva, há de se ressaltar que um dos pilares centrais da governança regulatória hídrica diz respeito à gestão da água na escala apropriada às políticas públicas que se busca implementar ou aos problemas/conflitos hídricos a serem solucionados. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), relaciona, em relatório destinado a estabelecer princípios gerais de governança das águas, como vetor de eficácia da governança “*gerir a água na(s) escala(s) apropriada(s) no âmbito de sistemas de governança de bacia de forma a refletir as condições locais, procurando a coordenação entre as diferentes escalas*” (Princípio 2) (OCDE, 2015).

Os marcos regulatórios específicos e a Resolução ANA 46/2020, que disciplina os termos de alocação de água em corpos hídricos da União, estabelecem bases normativas para o desenvolvimento de políticas regulatórias que, a um só tempo propiciem (1) maior participação dos interessados diretos em determinado conflito hídrico na propositura de medidas voltadas à sua solução, fortalecendo a governança colaborativa das águas em disputa; e (2) a definição do espaço territorial a que os efeitos do conflito estão circunscritos, de modo a estabelecer a escala adequada de implementação das medidas pactuadas.

5. MARCOS REGULATÓRIOS ESPECÍFICOS E TERMOS DE ALOCAÇÃO DE ÁGUA (RESOLUÇÃO ANA 46/2020). GOVERNANÇA REGULATÓRIA COLABORATIVA. EFETIVIDADE E LEGITIMIDADE NA ALOCAÇÃO HÍDRICA EM REGIÕES DE CONFLITO.

Embora sejam os comitês de bacia hidrográfica e os conselhos hídricos as esferas competentes para arbitrar os conflitos hídricos no país, por vezes se observam lacunas normativas para a solução concreta desses conflitos, de modo que essa competência a cargo das referidas arenas deliberativas acaba sendo esvaziada. Isso porque os planos de recursos hídricos, instrumentos normativos que devem dispor sobre os usos de recursos hídricos nas bacias hidrográficas, usualmente não disciplinam de modo pormenorizado questões alocativas, a exemplo das “*prioridades para a outorga de direito*

⁵ Artigos 35, inciso II, e 38, inciso II, da Lei n. 9.433/1997.

de uso, para o enquadramento dos cursos d'água em classes, para a definição de diretrizes para a outorga e quanto aos usos não sujeitos ou que independem da outorga”⁶.

Nesse sentido, visando a suprir lacunas normativas dessa ordem, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), na condição de entidade reguladora outorgante do direito de uso de águas em corpos hídricos de titularidade da União, editou diversos marcos regulatórios específicos para disciplinar a gestão hídrica em localidades marcadas por conflitos entre usos ou escassez. Buscam esses marcos regulatórios densificar as normas gerais que disciplinam a gestão e regulação hídrica no país para ajustá-las às necessidades locais, notadamente diante das seguintes situações:

peculiaridades de ordem hidrológica (quando incertezas colocam em risco os usos múltiplos), especificidades dos usos (quando há a necessidade de regras locais para a convivência entre usos ou usuários) ou o caráter administrativo da regulação (quando se impõem integrações obrigatórias entre a União e os Estados em função de significativas mútuas interferências em determinada região)⁷.

Entende-se por marcos regulatórios específicos, nessa perspectiva, o *“conjunto de regras para o uso dos recursos hídricos, definido pelas autoridades outorgantes com a participação dos diretamente interessados nesses usos e do comitê da bacia, constituindo-se marco referencial para a regulação dos usos em determinado sistema hídrico”*.⁸

Portanto, os marcos regulatórios específicos constituem normas direcionadas à escala do problema de gestão hídrica a ser enfrentado, permitindo a adoção de práticas regulatórias e de planejamento mais eficazes e, ainda, com o respaldo das partes interessadas diretamente na gestão dos recursos hídricos.

Com efeito, as questões envolvendo a alocação hídrica, sobretudo em quadros de conflito e escassez, apresenta complexidade não apenas de ordem técnica ou operacional, sob a perspectiva hidrológica, mas são permeadas por fatores sociais, econômicos e ambientais. Assim, revela-se necessária a abertura institucional da esfera regulatória para a participação das comunidades e usuários envolvidos na construção de políticas regulatórias de ordem alocativa, com a finalidade de que essas questões sejam endereçadas não apenas pelo regulador, de forma estanque, mas também sejam pactuadas pelas partes diretamente afetadas pela alocação hídrica

A metodologia para o desenvolvimento de marcos regulatórios específicos é fundamentada a partir desses objetivos de racionalização de uso dos recursos hídricos em conflito e formalização de compromissos entre as partes interessadas no que tange à alocação das águas no sistema hídrico regulado. Atualmente, existem marcos regulatórios editados para normatizar conjunturas como aquelas acima referidas em áreas localizadas em 12 (doze) Estados e no Distrito Federal⁹.

Após a consolidação da estratégia regulatória pela via dos marcos específicos, sobreveio a Resolução ANA 46/2020, com a finalidade de estabelecer diretrizes gerais para a alocação de água em sistemas hídricos compostos por corpos de água de domínio da União, considerados críticos em termos de comprometimento hídrico¹⁰. A resolução em questão utilizou a nomenclatura “Termo de Alocação de Água” para designar o instrumento regulatório voltado a estabelecer limites, regras e condições de uso dos recursos hídricos localizados nesses sistemas hídricos. Para os fins da resolução,

⁶ ANA, Nota Técnica nº 3/2017/COMAR/SRE, 2017, p. 1.

⁷ ANA, Nota Técnica nº 3/2017/COMAR/SRE, 2017, p. 1.

⁸ ANA, Nota Técnica nº 3/2017/COMAR/SRE, 2017, p. 2.

⁹ <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/regulacao-e-fiscalizacao/alocacao-de-agua-e-marcos-regulatorios/marcos-regulatorios>

¹⁰ Para os fins da resolução, sistemas hídricos críticos são aqueles que, no tocante ao comprometimento hídrico, não sejam capazes de atender à totalidade das demandas a ele associadas (Artigo 1º, § 1º, da Resolução ANA nº 46, de 26 de outubro de 2020).

sistemas hídricos críticos são aqueles que, no tocante ao comprometimento hídrico, não sejam capazes de atender à totalidade das demandas a ele associadas.

O Termo de Alocação de Água deve ser compatibilizado com os marcos regulatórios porventura existentes na localidade e, ainda, passam submeter à sua disciplina os usos, as condições de operação dos reservatórios e as outorgas de direito nos de uso emitidas pela ANA, nos sistemas hídricos por ele disciplinados.

Nesse contexto, a edição dos Termos de Alocação de Água deve, necessariamente, ser precedida de reunião pública, em que são convidados a participar os órgãos outorgantes, os operadores da infraestrutura hídrica, o comitê da bacia, quando houver, e os diretamente interessados pelos usos das águas no respectivo sistema hídrico¹¹. Por meio de reuniões públicas dessa natureza, são negociadas as condições e parâmetros para o uso da água disponível, face as limitações existentes na localidade, visando ao mais amplo atendimento aos usos múltiplos das águas, respeitadas as prioridades legais (abastecimento humano de dessedentação animal, nos termos do art. 1º, III, da Lei n. 9.433/1997).

Nessa perspectiva, os marcos regulatórios específicos e os Termos de Alocação de Água configuram instrumentos regulatórios que propiciam a formatação de arenas deliberativas voltadas à alocação hídrica negociada a partir de uma abordagem colaborativa, que se amolda aos pressupostos teóricos delineados pela Nova Governança Ambiental e a Governança Hídrica Colaborativa.

No que concerne à atuação da ANA no âmbito dessa abordagem regulatória, consoante os modelos teóricos de governança colaborativa anteriormente expostos, destaquem-se os seguintes aspectos:

Tabela 1. Atuação da ANA na Formatação de Marcos Regulatórios Específicos e Termos de Alocação de Água, vista a partir do instrumental fornecido pelas teorias de governança regulatória colaborativa

I)	A ANA atua como gestora da rede colaborativa entre atores que operam no sistema hídrico crítico, com o objetivo de propiciar e estimular a participação destes na construção negociada dos termos de alocação hídrica e do marco regulatório específico;
II)	A ANA define os objetivos e metas centrais do arranjo (<i>definitional guidance</i>), visando a garantir segurança hídrica, atenção aos usos múltiplos e, sobretudo, preservação dos usos essenciais (abastecimento humano e dessedentação animal);
III)	A ANA fortalece os canais de comunicação com os atores e comunidades envolvidas, apresentando informações técnicas acerca do diagnóstico e as condições hidrológicas do sistema hídrico a ser regulado, de modo que possam as partes decidir, com base nos elementos técnicos apresentados, sobre as formas mais adequadas para a alocação das águas disponíveis, propiciando a solução pactuada de conflitos hídricos à luz dos desafios e problemas concretos evidenciados;
IV)	A ANA tem o papel de fomentar a criação de um ambiente de confiança entre as partes envolvidas, a partir do qual é possível a pactuação de compromissos mútuos e eventuais renúncias em prol de usos socialmente mais relevantes. A criação de normas aderentes a esses compromissos fortalece a legitimidade do modelo regulatório adotado;
V)	A ANA é responsável por assegurar a plena execução (<i>enforcement</i>) das condições pactuadas nos instrumentos regulatórios em questão, conferindo segurança jurídica aos parâmetros estabelecidos e a sua observância pelos atores que operam no sistema hídrico regulado;

¹¹ Artigo 1º, §§ 2º e 3º, da Resolução ANA nº 46, de 26 de outubro de 2020.

VI)	Cabe à ANA ainda, adotar regimes jurídicos diferenciados para os atores ou usuários que não participem da alocação de água ou desrespeitem os compromissos pactuados, visando a induzir a conformidade aos instrumentos regulatórios adotados por meio da submissão dos atores que participam do arranjo a regimes jurídicos mais vantajosos (hibridismo por descumprimento – <i>hybridity default</i>), ou ainda, pela exposição de eventuais resistências de participação ou violação das normas prescritas pelo marco regulatório e pelo termo de alocação de água (<i>naming and shaming</i>).
-----	---

Em relação ao papel colaborativo desempenhado pelos atores que atuam no sistema hídrico regulado, é possível elencar os seguintes fatores:

Tabela 2. Atuação Colaborativa de Partes Diretamente Interessadas na Alocação Hídrica, vista a partir do instrumental fornecido pelas teorias de governança regulatória colaborativa

I)	Participação efetiva na construção dos marcos regulatórios específicos e termos de alocação de água, contribuindo com a apresentação de elementos e particularidades de cada setor de usuários, aspectos socioeconômicos da região, problemas concretos vivenciados na gestão hídrica etc.;
II)	Demonstração da necessidade de revisão de outorgas concedidas, face às peculiaridades e usos locais, ou da concessão de outorgas a determinados usos prioritários na região aos quais ainda não tenha sido franqueado o direito de uso;
III)	Ao longo da execução dos marcos regulatórios e termos de alocação de água, os atores envolvidos fornecem periodicamente relevantes informações atualizadas acerca dos usos empreendidos e da situação atual do sistema hídrico regulado, reduzindo os custos de fiscalização e as assimetrias informacionais;
IV)	Os atores participantes do arranjo podem atuar como reguladores substitutos, opinando sobre a aplicação dos instrumentos regulatórios pactuados e informando diretamente a ANA sobre eventuais desvios de usuários e/ou outros interessados, notadamente por intermédio da Comissão de Acompanhamento de Alocação de Água, composta por representantes dos usuários, das comunidades e de outros presentes na reunião pública ¹² .

Com base nesses aspectos concernentes à estratégia regulatória associada aos marcos regulatórios específicos e termos de alocação de água, é possível constatar que tais instrumentos são capazes de fortalecer a governança regulatória nas localidades em que são implementados, ao formalizarem meios institucionais para a criação de arranjos colaborativos e participativos entre atores centrais ao desenvolvimento das políticas hídrica, sobretudo em áreas críticas quanto ao comprometimento hídrico.

6. CONCLUSÃO

A construção de políticas regulatórias de gestão hídrica acentua a interdependência de instituições, usuários e organizações não-governamentais, que articulam planos, demandas e iniciativas em ambientes sistêmicos comuns. Essa interdependência se torna ainda mais evidente nas situações em que os recursos hídricos disponíveis em determinada localidade não sejam suficientes para atender às demandas existentes. A regulação hídrica é essencial para garantir, nesses contextos,

¹² Artigo 3º, § 6º, da Resolução ANA nº 46, de 26 de outubro de 2020.

a otimização dos usos múltiplos das águas e, a depender do grau de escassez observado, o atendimento dos usos prioritários à sobrevivência.

Nessa perspectiva, a criação de marcos regulatórios específicos e termos de alocação de água contribui para ajustar a escala do problema ou conflito hídrico a ser solucionado e propiciar a participação dos destinatários da política hídrica na pactuação das normas que definirão os critérios de alocação hídrica na região. Nesse sentido, os instrumentos regulatórios em questão fortalecem a governança regulatória nas localidades em que são implementados, ao formalizarem meios institucionais para a criação de arranjos colaborativos e participativos entre atores centrais ao desenvolvimento das políticas hídricas, sobretudo em áreas críticas quanto ao comprometimento hídrico.

As teorias da Nova Governança Ambiental e da Governança Hídrica Colaborativa apresentam um arsenal teórico que permite galvazar esses arranjos regulatórios colaborativos, aos definir funções a serem desempenhadas pelo regulador e pelos participantes do arranjo e, ainda, mecanismos regulatórios que permitem aprofundar a confiança e compromisso mútuo entre as partes, tornando mais robusta e juridicamente segura a alocação negociada de águas em regiões de conflito.

REFERÊNCIAS

ARANHA, M. I. Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório. 8ª edição. London: Laccademia Publishing, 2023

GUNNINGHAM, Neil. Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures. *Journal of Environmental law*, v. 21, n. 2, p. 179-212, 2009

HARRINGTON, Cameron. The political ontology of collaborative water governance. *Water International*, v. 42, n. 3, p. 254-270, 2017

HOLLEY, Cameron. Crafting Collaborative Governance: Water Resources, California's Delta Plan, and Audited Self-Management in New Zealand. [*Environmental Law Reporter*, Vol. 45, No. 4, 2015](#)

HOLLEY, Cameron. Removing the Thorn from New Governance's Side: Examining the Emergence of Collaboration in Practice and the Roles for Law, Nested Institutions, and Trust. *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, v. 40, p. 10656, 2010

HOLLEY, Cameron; GUNNINGHAM, Neil; SHEARING, Clifford. *The New Environmental Governance*, Routledge, 2013.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; THE WORLD BANK. *Governance and the law*. Washington, DC: World Bank Group, 2017

NARDES, Augusto; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Editora Fórum, 2014

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios da OCDE para a Governança da Água*, 2015

PARKER, Christine et al. *The Oxford handbook of legal studies*. 2003

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro; LEONEL, Elisa Vieira; ARANHA, Márcio Iório. A implantação da TV digital no Brasil: governança colaborativa como vetor de eficácia. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 223, p. 149-170, 2019.