

O processo de outorga de direito de uso de recursos hídricos superficiais no Rio Grande do Sul: contribuições para o aprimoramento

Letícia Coradini Frantz
Jussara Cabral Cruz

RESUMO: A escassez da água é um dos principais problemas que o homem terá que enfrentar no século XXI. O grande desafio atual é atender à crescente demanda de água, e, ao mesmo tempo, preservar o recurso que tende à escassez. A outorga de direitos de uso de recursos hídricos pode ser um dos meios para solucionar essas questões. Pode ser definida como um instrumento em que o poder público confere o direito de uso do recurso a um ente público ou privado, considerando a quantidade, a finalidade de uso e o tempo a ser utilizado. No estado do RS, a legislação referente à outorga foi aprovada no ano de 1994, no entanto, o instrumento começou a ser implantado, de fato, no ano de 1999 pelo Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e apresenta uma série de deficiências. Dentro desse contexto, o presente estudo realiza uma análise crítica do processo de outorga de direitos de uso de recursos hídricos no RS.

PALAVRAS-CHAVE: outorga de direitos de uso de recursos hídricos, gestão de recursos hídricos

ABSTRACT: Water scarcity is one of the main problems the world will have to deal with in the twentieth-first century. The great current challenge is to attend to the increasing water demand and, parallelly, preserve the resource which will be scarce. The Grant of water use can be one way of solving these matters. The grant can be defined as an instrument through which public power awards a public or private being the right of using water resources, considering the quantity, the purpose of use and the period to be used. In the state of Rio Grande do Sul, the legislation of Grant was approved in 1994, however, the instrument, which presents a number of deficiencies, was established in 1999 by the Department of Hydric Resources of the State Secretary of Environment. Considering this context, the present study makes a critical analysis of the process of grant of water use in the state of Rio Grande do Sul.

KEYWORDS: grant of water use, management of water resources

INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos da Água, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), afirma que “[...] a água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras” (Organização das Nações Unidas, 1992). No entanto, a escassez da água é um dos principais problemas que o homem terá que enfrentar no século XXI. O grande desafio atual é atender à crescente demanda de água, e, ao mesmo tempo, preservar o recurso que tende à escassez.

Para atingir esses objetivos, é necessário gerenciar os recursos naturais, destacando-se entre eles aquele

essencial à boa qualidade de vida, ou seja, a **água**. Uma das maneiras de administrar esse recurso é a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

A outorga é um dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, prevista na Legislação Federal, conforme Lei Federal nº 9.433/1997, podendo ser definida como um instrumento em que o poder público confere o direito de uso do recurso a um ente público ou privado, considerando a quantidade, qualidade, a finalidade de uso e o tempo a ser utilizado. Leal (1997) acrescenta que a outorga de direito de uso consiste na autorização de utilização de determinado recurso, concedida pelos órgãos públicos de controle. Em geral, a outorga específica a finalidade de uso, a quantidade possível de ser utilizada por um determinado tempo.

No estado do RS, a legislação referente à outorga foi aprovada no ano de 1994 de acordo com a Lei Estadual nº 10.350. Na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a água é considerada um bem da União em determinadas situações, e um bem dos Estados em outras. Assim, no âmbito da União, o órgão que possui a atribuição de outorgar o direito de uso da água é a Agência Nacional de Águas (ANA), sendo que, no estado do Rio Grande do Sul, o órgão que possui essa atribuição é a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA). No RS, o instrumento começou a ser implantado, de fato, no ano de 1999 pelo Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e apresenta uma série de deficiências. Para que se possa ter um sistema de gerenciamento da água realmente eficaz, é imprescindível que o instrumento de gestão referente à outorga de direito de uso de recursos hídricos cumpra, de maneira adequada, o seu papel. Dentro desse contexto, o presente artigo apresenta uma análise crítica do processo de outorga de direito de uso de recursos hídricos no RS, por meio da sistematização do procedimento atual da outorga, da análise dos aspectos legais, da comparação com alguns estados da Federação, identificando assim sua fragilidade e apontando sugestões para sua melhoria, além de desenvolver conhecimentos a serem utilizados na implementação e sustentação de outros instrumentos de gestão, tanto de recursos hídricos quanto ambientais.

ASPECTOS LEGAIS DA OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Pompeu (1993, p. 79) afirma que:

No Brasil a Constituição Federal de 1988, praticamente publicizou todas as águas, ao reparti-las entre a União e os Estados, sem deixar espaço para a inclusão das águas municipais, das particulares e das comuns. Pelo fato de pertencerem à União e aos Estados, pessoas jurídicas de direito público, inserem na categoria de bens públicos, podendo ser principalmente, de uso comum e dominicais¹.

Por se tratar de bens públicos, a classificação das águas deve estar de acordo com o Código Civil, que “[...] oferece as coordenadas para a classificação

fundamental que informa todo nosso sistema jurídico.” (Pompeu, 1993). Sendo assim, podem ser, predominantemente, de uso comum ou dominicais, já que a categoria uso especial não se lhes aplica com facilidade.

Direito de Uso é o instituto jurídico administrativo pelo qual o poder público, União, Estados ou Distrito Federal, atribui a outrem, ente público ou privado, o direito de uso do bem público água (Barros, 2005). Os mencionados institutos do Direito Administrativo podem ser assim definidos: **a) concessão, b) autorização e c) permissão.**

No estado do Rio Grande do Sul, o decreto nº 37.033 (Rio Grande do Sul, 1996), artigo 1º indica que “[...] as águas de domínio do Estado, superficiais e subterrâneas, somente poderão ser objetos de uso após a outorga, de que tratam os artigos 29, 30 e 31 da Lei nº 10.350 de 1994.”. O Estado deve emitir licença de uso, conforme inciso I do referido decreto, quando o usuário atender às condições definidas pelos órgãos responsáveis, em função da disponibilidade quali-quantitativa da água na bacia. Já o inciso II refere-se à autorização, que deve ser emitida nos casos em que não haja as condições referidas no inciso I. No parágrafo único, refere-se aos usos da água para utilidade pública, que devem ser outorgados mediante concessão (Rio Grande do Sul, 1996).

A Constituição Federal de 1988 trata de recursos hídricos em vários artigos. Particularmente no artigo 22, inciso IV, define a competência legislativa, estabelecendo a competência privativa para legislar sobre as águas. Contudo, existe uma lei complementar que autoriza os Estados a legislar especificamente sobre as suas competências. (Brasil, 1988).

Ainda na Constituição Federal, o artigo 20 especifica os bens da União. No inciso III indica que “[...] os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias pluviais.”. Já no seu artigo 26, a Constituição inclui, entre os bens dos Estados, as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (Brasil, 1988).

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433 (Brasil, 1997a), estabelece que em situações de escassez, os usos prioritários devem ser o consumo humano e a dessedentação de animais.

¹ Bens públicos dominicais: aqueles que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades, caracterizando por serem alienáveis (BARROS, 2005).

Cabe ressaltar que não considera os ecossistemas, como um desses usos, como prevê a Agenda 21 (Agenda 21, 1992). Além disso, Senra (200-) comenta que as características brasileiras levam à necessidade de uma gestão descentralizada da água, visando ao uso racional e integrado destas, à prevenção e à defesa contra eventos críticos ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais. A mesma Lei, no artigo 5º, parágrafo III, definiu seis instrumentos essenciais à boa gestão dos recursos hídricos: a) os Planos de Recursos Hídricos; b) o enquadramento dos corpos da água em classes de uso, segundo os usos preponderantes da água; c) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e) a compensação a municípios; f) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Pante (2006) resalta que os planos de recursos hídricos encontram-se previstos na legislação do Rio Grande do Sul, nos artigos 26 a 28 da Lei Estadual nº 10.350/1994, mas não são explicitados como instrumentos de gestão. Da mesma forma o enquadramento dos corpos d'água das bacias em classes de uso não é citado como um instrumento de gestão, mas é mencionado na legislação (artigo 19, inciso V e artigo 20, inciso III). Já o rateio de custo de obras de uso e proteção dos recursos hídricos é um instrumento de gestão previsto na legislação gaúcha e que não consta da legislação federal.

A outorga é o mecanismo pelo qual é garantido o direito de uso da água. Arnéz (2002, p. 4) considera a cobrança como sendo um “[...] instrumento destinado a fomentar o equilíbrio entre disponibilidade e a demanda pela água, promover a redistribuição de custos sociais, financiar investimentos na bacia e ensinar a manutenção do sistema.”. E, segundo o mesmo autor, o sistema nacional de informações é destinado a construir bases de dados relativas aos recursos hídricos, alimentando a sociedade civil, gestores e usuários.

A Constituição do estado do Rio Grande do Sul de 1989 instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos no artigo 171 (Rio Grande do Sul, 1989), e a Lei nº 10.350² regulamenta o artigo 171 da Constituição Estadual e estabelece, no seu artigo 29, a obrigatoriedade da outorga para os usos que alterem as condições qualitativas e quantitativas das águas superficiais ou subterrâneas. No artigo 30, esta

Lei define que “[...] a outorga de que trata o artigo 29 será condicionada às prioridades de uso estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e no Plano de Bacia Hidrográfica.” (Rio Grande do Sul, 1994).

Portanto, a Lei nº 10.350/1994 implantou a Política Estadual de Recursos Hídricos, colocando o Rio Grande do Sul na vanguarda de ações que envolvem o gerenciamento de recursos hídricos. A referida lei estabeleceu um processo de planejamento ágil e descentralizado, mediante adoção de instrumentos de gestão básicos. Tais instrumentos são capazes de responder eficientemente às complexas demandas originadas no ambiente dos recursos hídricos, sendo eles (Rio Grande do Sul, 1994): a) outorga de direito de uso de recursos hídricos; b) cobrança pela utilização dos recursos hídricos; e c) rateio dos custos originados no conjunto de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos propostos pelos comitês de bacias hidrográficas, constantes de seus planos de bacia.

Em 21 de novembro de 1996, anterior à Lei Federal nº 9.433/97, foi regulamentada a outorga de direito de uso de recursos hídricos no Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº 37.033³.

O Decreto nº 37.033, no artigo 2º, define como uso “[...] qualquer utilização, serviço ou obra em Recurso Hídrico, independente de haver ou não retirada de água, barramento ou lançamento de efluentes, que altere seu regime ou alterem suas condições qualitativas ou quantitativas.”. No artigo 24 fica delegado ao Departamento de Recursos Hídricos (DRH) a coordenação da criação do Sistema de Informações, contendo as informações técnicas necessárias à análise e ao acompanhamento dos pedidos de outorga, cujo acesso será facultado também aos usuários da água (Rio Grande do Sul, 1996).

Cabe salientar que no parágrafo 1º do artigo 22, do Decreto nº 37.033/1996 prevê “[...] um Sistema de Consulta Permanente entre o DRH e a FEPAM⁴, instruindo o usuário e indicando o encaminhamento do requerimento de outorga de uso com descrição

² Lei nº 10.350/1994: institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

³ Decreto nº 37.033/1996: regulamenta a outorga do direito de uso da água no estado do Rio Grande do Sul, prevista nos artigos 29, 30 e 31 da Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994.

⁴ Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM é a instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul. Desde 1999, a FEPAM é vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA.

detalhada das rotinas administrativas, prazos para transmissão dos requerimentos de outorga, do início ao fim do processo”. Já no segundo parágrafo, orienta que o sistema citado no parágrafo anterior deverá articular os institutos de outorga de uso e de licenciamento ambiental, de forma a se evitar a repetição de exigências e custos aos usuários, aproveitando-se sempre que possível os documentos e dados para um e outro.

A outorga não exige de obter a licença ambiental como consta no Decreto nº 37.033 do estado do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 1996). Lanna *et al.* (2000) consideram que para o estabelecimento de restrições de uso do ambiente visando à proteção das águas e à criação de áreas de proteção e à outorga de lançamento de efluentes nos corpos hídricos, é necessário existir o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A criação de áreas de proteção pode se referir a mananciais, no caso da água se destinar ao abastecimento, ou à proteção ambiental, quando a água se destina ao suporte de espécies de interesse ambiental. O licenciamento busca o compromisso entre as atividades econômicas e as demandas de proteção ambiental. Esse instrumento é regulado pela Resolução nº 237⁵/1997 do CONAMA (Brasil, 1997b). No Rio Grande do Sul existem as resoluções do CONSEMA nº 128 e 129/2006 (Rio Grande do Sul, 2006), a primeira trata sobre o padrão de lançamento de efluentes e a segunda sobre a toxicidade dos mesmos. As licenças ambientais incluem a outorga de lançamento de efluentes nos corpos hídricos. Entretanto, as licenças não levam em consideração as captações que estão acontecendo naquele trecho do recurso hídrico, as quais reduzem o volume de diluição, e portanto, resultam em um incremento na concentração dos poluentes no corpo hídrico.

ÓRGÃOS COM INTERFACE NO PROCESSO DE OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

A outorga é de responsabilidade dos Estados e da União, conforme a dominialidade, esse ato discricionário possui interface com diversos órgãos que,

de alguma maneira, possuem responsabilidade ambiental e caráter técnico. Pode-se afirmar que alguns dos órgãos que possuem ligação com a outorga são:

a) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): órgão de esfera federal realiza o Licenciamento Ambiental em algumas regiões do País, tais como fronteiras e áreas de amortização de unidades de conservação, ou ainda em empreendimentos que com determinada tipologia (ex. usina nuclear). Logo, o documento referente a outorga de direito de uso de recursos hídricos em áreas como essas deverá ser entregue não mais ao órgão ambiental estadual, mas, sim, ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental naquela região, no caso o IBAMA.

b) Agência Nacional de Águas (ANA): possui a responsabilidade de outorgar os rios que nascem em um Estado da Nação e deságuam em outro, ou que percorrem território nacional e estrangeiro. Mas, se os afluentes desses rios, por exemplo, iniciarem e desaguarem em um determinado Estado, a competência de conceder a outorga de direito de uso de recursos hídricos é do órgão estadual.

c) Municípios: em conjunto com os Estados e a União, possuem atribuição legal definida pela Constituição Federal artigo 23, inciso 11, para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais. O estado do Rio Grande do Sul vem desenvolvendo, por meio da SEMA, o incremento do processo de descentralização do licenciamento ambiental municipal para aquelas atividades cujo impacto é estritamente local e que estão descritas na Resolução nº 102/05⁶ do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). No entanto, ressalta-se que a outorga dos recursos hídricos não foi municipalizada.

d) Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos: são colegiados que além de desenvolver legislação relativa aos recursos hídricos, definem regras de mediação entre os diversos usuários da água, tratando de questões que extrapolam as competências dos demais entes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Portanto, pode-se considerar que os Conselhos são co-responsáveis pela implementação da gestão dos recursos hídricos, por articular a integração das políticas públicas e orientadores de

⁵ Resolução nº 237 do CONAMA: revisa os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

⁶ Resolução 102/05 do CONSEMA: dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

um diálogo transparente no processo de decisões no campo de recursos hídricos.

Acima foram citados alguns órgãos com interface com a outorga, e percebe-se que a troca de informações por parte desses órgãos iria contribuir na qualidade da emissão das Portarias, uma vez que cada um deles possui informações de grande importância para uma gestão dos recursos hídricos. Pode-se citar ainda como exemplo ANEEL, entidades financeiras de concessão de crédito (bancos), entre outros.

PROCESSO DA OUTORGA NO RIO GRANDE DO SUL

O processo de outorga no Rio Grande do Sul é responsabilidade da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) do estado do Rio Grande do Sul, em especial o Departamento de Recursos Hídricos e os demais órgãos que compõem a SEMA. A seguir apresenta-se a estrutura existente no estado do RS para a emissão da outorga, bem como a identificação dos envolvidos no processo, os fluxos processuais para a obtenção da outorga e também a interface da outorga com o licenciamento.

Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

O Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 10.350/94, existe a mais de 15 anos. De acordo com referida Lei, integram o Sistema de Recursos Hídricos: o Conselho de Recursos Hídricos⁷, o Departamento de Recursos Hídricos, os Comitês de Gerenciamento de bacia hidrográfica⁸, as Agências de região hidrográfica⁹ e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM). O Relatório Anual sobre a Situação dos Recursos Hídricos no Estado (Rio Grande do Sul, 2008, p.19) define que o Sistema Estadual:

Representa um modelo descentralizado e participativo de gestão da água. Os seus objetivos abrangem desde a execução e atualização da Política Estadual de Recursos Hídricos; a proposição, a efetivação

e a atualização do Plano Estadual e dos Planos de Bacias Hidrográficas; a instituição de mecanismos que coordenem e integrem atividades públicas e privadas, no setor hídrico; até a compatibilização da política gaúcha com a federal, com vistas à utilização e proteção das águas do Estado.

ESTRUTURA DA SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL

Para que se possa ter uma visão estrutural da Secretaria é necessário conhecer os órgãos que compõem a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, bem como suas origens e principais funções. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente, criada em agosto de 1999, reuniu diversos órgãos e departamentos que faziam parte de outras Secretarias, tais como:

Departamento de Recursos Hídricos - DRH

O DRH¹⁰ é responsável pela gestão das águas na esfera estadual. A Divisão de Outorga e Fiscalização (DIOUT) é o setor executivo do DRH e tem por objetivo a administração do uso das águas por meio de regulamentações e procedimentos e tem como competências:

- a) ao gerenciamento e fiscalização do uso dos recursos hídricos;
- b) a concessão da outorga de direito de uso das águas de domínio do Estado;
- c) a concessão de licença para a execução de obras hidráulicas a que se refere à Lei nº. 2.434 (Rio Grande do Sul, 1954)¹¹;
- d) a articulação do sistema de outorga com o processo de licenciamento ambiental; e
- e) a execução de outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas.

Quanto à outorga, a DIOUT tem a responsabilidade de avaliar e emitir a Portaria no que tange os usos que alterem as condições quantitativas.

⁷ Órgão colegiado que representa o Sistema possui o papel de instância deliberativa superior do sistema.

⁸ Órgão colegiado com objetivo principal de promover a descentralização da gestão de recursos hídricos nessa unidade de planejamento.

⁹ Organismo técnico do Estado que deve oportunizar o assessoramento técnico-científico e operacional para qualificar as deliberações dos comitês.

¹⁰ Inicialmente vinculado à Secretaria de Obras e Saneamento.

¹¹ A Lei nº 2.434 institui a obrigatoriedade de licenciamento para a construção, por particulares, de barragem destinada a quaisquer fins (Rio Grande do Sul, 1954), referida lei observa os aspectos de projeto, cálculo das barragens.

Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM

A FEPAM é a instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul, sendo essa sua principal atividade desenvolvida. O referido órgão, além de licenciar, tem atribuição de monitorar e fiscalizar.

Outra atribuição da FEPAM é definir, ressalvadas as competências da União, a quantidade mínima de água necessária para a manutenção da vida nos ecossistemas aquáticos, conforme o Decreto nº 37.033, artigo 5º, parágrafo único (Rio Grande do Sul, 1996).

A FEPAM também tem a atribuição de avaliar os usos quando se referir as condições que afetem a qualidade dos recursos hídricos (conforme Lei Estadual nº 10.350/1994), ou seja, a FEPAM não emite outorga para lançamento de efluentes, no entanto pode-se considerar que a outorga qualitativa está abrangida na licença ambiental emitida pelo referido órgão.

Departamento de Florestas e Áreas Protegidas - DEFAP

O DEFAP é o órgão da SEMA responsável pela política florestal do Rio Grande do Sul, “[...] através de ações de normatização, planejamento, coordenação e fiscalização.”. Esse órgão possui grande importância no controle das ações humanas sobre o meio ambiente, pois atua na fiscalização de ações de desmatamentos, queimadas e demais crimes ambientais (Rio Grande do Sul, 2002). Em algumas situações de intervenção nos recursos hídricos percebe-se a necessidade de alguma alteração na vegetação, portanto o DEFAP percebe-se então uma interface entre esse órgão e o procedimento de outorga.

Na gestão de recursos florestais, o DEFAP promove ações de licenciamento de manejo de vegetação e cadastramento de produtores, consumidores e comerciantes de produtos florestais (Rio Grande do Sul, 2002).

O PROCESSO DE OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Podem-se estabelecer diferentes atores que integram o procedimento da outorga de direito de uso no Rio Grande do Sul, tais como:

a) técnicos: com formação de nível superior, são os responsáveis pela análise dos pedidos de outorga,

estando habilitados, e com a devida atribuição técnica para realizar a análise das solicitações de outorga;

b) funcionários: responsáveis pelo recebimento dos pedidos de outorgas, pela abertura dos processos, pelo encaminhamento das correspondências, pelo arquivamento, entre outras atividades operacionais;

c) requerentes: são os clientes, ou seja, os usuários de água que solicitam o pedido de outorga de direito de uso da água de acordo com a finalidade de uso, podendo acompanhar as atualizações da análise do seu processo por meio da internet ou junto ao setor responsável; e

d) responsáveis técnicos: profissional que o requerente contrata para encaminhar o pedido de outorga. Ele deve possuir formação superior e ter as devidas atribuições técnicas para ingressar com o pleito de outorga, uma vez que é exigida a anotação de responsabilidade técnica (ART) junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

No período em que foi realizado o levantamento de informações para análise do processo, o setor de Outorga e Fiscalização possuía em seu quadro, para análise das solicitações, quatro técnicos, sendo eles: um engenheiro civil, duas geólogas, contratados pela Casa Civil, sendo todos cargos de confiança, além da engenheira civil, chefe da Divisão, que é cedida por outro órgão da Administração Indireta do Estado, responsável por todo o setor.

A **autuação** do processo da outorga acontece na entrega da documentação por parte do requerente. Uma vez que os processos são encaminhados para a DIOUT, haverá, nessa Divisão, o **cadastro** (tabela do MICROSOFT ACCESS), em meio digital, de alguns dados. Após o cadastramento, os processos são entregues aos respectivos profissionais responsáveis para as análises técnicas pertinentes. A **análise** é realizada levando em consideração a solicitação do requerente. Uma vez concluída a análise, o técnico elabora um documento declarando seu parecer quanto aos dados apresentados no processo. O processo pode ser deferido ou indeferido. Pode ocorrer a solicitação de novas informações ao requerente, em virtude de algumas informações estarem ausentes, incorretas ou incompletas no processo.

Terminada a análise, o processo é atualizado no banco de dados, podendo receber o *status* de deferido, indeferido, ou ainda, o *status* de documentação complementar. Neste último caso, o processo fica parado, esperando que o requerente envie os novos dados solicitados pelo técnico. Após a juntada da docu-

mentação, é realizada uma nova análise. A partir daí, o processo pode ser, então, deferido, indeferido ou, ainda, que seja anexado a ele novos esclarecimentos.

Antes da decisão final quanto ao resultado do processo, ele é submetido ao exame do chefe da DIOUT. Quando o processo finalmente é concluído, ou seja, quando é deferido ou indeferido, um documento oficial referente ao pedido do requerente é emitido e encaminhado para assinatura do Diretor do Departamento antes de ser feita a atualização da situação do processo no cadastro, bem como de arquivá-lo. Após a emissão da Portaria são feitos os extratos das Portarias para a publicação no Diário Oficial do Estado. O fluxograma mostrando como ocorre o andamento de uma solicitação é apresentado na Figura 1.

Para exemplificar os procedimentos internos da SEMA será detalhado o caminho a ser percorrido pelo requerente que pretende construir uma barragem¹². O procedimento para a construção da barragem inicia quando o requerente solicita ao DRH, por meio de seu responsável técnico, a reserva de disponibilidade hídrica. O órgão analisa o pedido mediante documentação exigida no termo de referência específico.

A Licença Prévia (LP) é emitida a partir da RDH e das informações solicitadas pela FEPAM, de acordo com a situação do empreendimento a ser licenciado, que possui um termo de referência apropriado para a situação em questão. Caso ocorra supressão de vegetação arbórea, é necessário encaminhar junto ao DEFAP o pedido da LP para o corte da vegetação atingida.

Depois de obtida essa documentação, o requerente envia ao DRH a LP emitida pela FEPAM e os demais documentos exigidos por essa Divisão. Após análise das informações e estando o processo instruído corretamente, o solicitante recebe do DRH a Portaria de Outorga e uma Autorização para a Construção da Barragem. Com a Portaria de Outorga emitida pelo DRH e o restante da documentação solicitada pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental, é emitida a Licença de Instalação (LI). Logo após a obtenção da LI, o

requerente deve enviá-la ao DEFAP que emitirá um alvará para a supressão da vegetação.

Com o alvará do DEFAP e a documentação respectiva para a obtenção da Licença de Operação, a FEPAM emite a LO. Após o término da obra, o requerente deve encaminhar ao DRH os documentos requisitados para a expedição do Alvará de Conclusão da barragem.

Percebe-se um grande caminho percorrido pelo requerente para a obtenção dos documentos necessários frente aos órgãos ambientais. Outro aspecto observado é a falta de integração entre os diversos órgãos da SEMA que resulta nesse vai e vem das solicitações. Nota-se a falta de troca de informações entre os diferentes setores, e informações repetidas, ou seja, a mesma informação revelada a diversos departamentos da Secretaria. Salienta-se que foi observado em determinadas situações que o requerente declara informações contraditórias para os órgãos.

Cabe acrescentar que o estudo levantou que o número de solicitações de outorga vem crescendo de forma significativa, principalmente as solicitações referentes ao uso da água para a utilização na lavoura do arroz. Um dos principais motivos desse aumento é que, para os empreendedores obterem financiamentos para a lavoura nos bancos, um dos documentos a serem apresentados é a outorga de direito de uso da água. A demanda no setor de outorga também cresceu devido a uma maior atuação do Ministério Público com relação à legislação ambiental.

Com o aumento dos processos e a diminuição do número de técnicos, o tempo de espera para que os pedidos sejam analisados aumentou. Após a obtenção do protocolo, obtido na abertura do processo, o requerente espera em torno de 60 dias para que seu pedido seja analisado. Ressalta-se que cerca de 60% dos processos de outorga não podem ser liberados após a primeira análise, devido à necessidade de se exigirem informações complementares. Quando essas informações são enviadas, o requerente entra novamente na fila para que seu processo seja analisado pela segunda vez, situação essa que acarreta um maior volume de trabalho para os técnicos, pois um mesmo processo tem que ser analisado várias vezes, tendo como principal consequência o aumento no tempo médio de emissão das outorgas.

Além disso, grande parte das solicitações encaminhadas apresenta insuficiência de informações ou não atendem aos requisitos dos formulários e dos termos de referência balizadores das solicitações.

¹² Ressalta-se que os requerimentos de água superficial são divididos em dois grupos: Reserva de Disponibilidade Hídrica - RDH (para os empreendimentos que ainda não existem) e outorga (empreendimentos existentes).

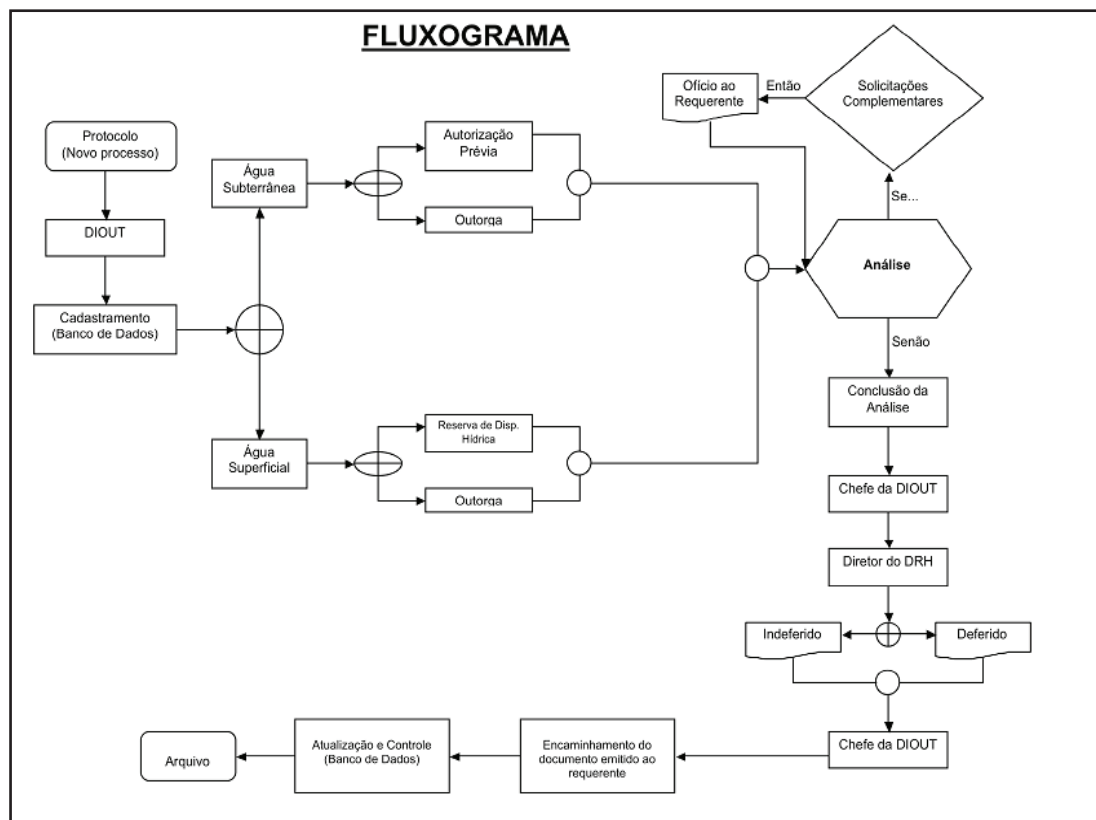


FIGURA 1. Fluxograma do processo de outorga.

Consequentemente, isso aumenta de forma significativa o tempo de tramitação de um processo, com evidentes prejuízos, tanto para os usuários, quanto para os técnicos que empregam um número alto de horas para verificar todos os erros e falhas existentes na documentação apresentada e que, portanto, não resultarão na emissão do documento final, seja por falta de documentação, seja por apresentar dados incorretos. Por fim, o DRH, bem como os outros departamentos, possui um quadro de técnicos escasso, situação inversa quando observa-se o número de solicitações de outorga.

Afora esses problemas, percebe-se que o banco de dados do DRH não atende completamente às necessidades do Departamento. O fluxo de trabalho interno não é compatível com a estrutura do banco de dados o que ocasiona certa confusão. Percebe-se também que a estrutura do banco de dados apresenta

sintomas de desgaste, ocasionando re-trabalho e dificultando a comunicação correta das informações existentes no Departamento.

DISCUSSÃO E RECOMENDAÇÕES

A análise das solicitações de outorga realizada atualmente pode ser considerada uma análise praticamente documental e de avaliação de existência de informações contraditórias no processo, ou seja, é verificado se a documentação constante do processo atende ao termo de referência específico para a solicitação e se as informações declaradas estão coerentes, como por exemplo: se a vazão solicitada está de acordo com a área a ser irrigada, bem como da cultura informada. Um exemplo é um processo de regularização de barragem que pretende obter a

Portaria de Outorga e o Alvará de Regularização, que possui um termo de referência específico.

Outro ponto a ser considerado é de que de todos os dados solicitados ao requerente, poucos são transformados em informações que podem ser avaliadas, pois poucos dados são armazenados no banco de dados do Departamento e cabe ressaltar que, em virtude do grande volume de trabalho realizado dentro do setor, a demanda de atualizações de informações referentes às solicitações de outorga tornou-se superior às respostas obtidas por meio do banco de dados existente, de tal maneira que este se transformou apenas em uma tabela de referência para apontar a maneira de encontrar o processo e, apenas nele, obter as informações desejadas. Um aspecto a ser considerado é a grande quantidade de informações detida pelos técnicos, que, ultimamente, vem crescendo tanto que o conhecimento de cada um deles sobre um determinado processo administrativo é tão isolado que a presença dele tornou-se um fator de dependência para assegurar um posicionamento a respeito de qualquer informação referente àquele processo.

Percebe-se que os Departamentos constituintes da SEMA não possuem canais de comunicação internos e rotineiros. Constata-se que cada órgão possui o seu banco de dados específico, sem acesso aos outros bancos disponíveis nos demais setores, assim como não há utilização de informações dos outros órgãos, tais como: softwares, estudos realizados, informações de vistorias e trocas pessoais.

Considerando que as atividades para os procedimentos de outorga, por parte do Estado, iniciaram em 1999, percebe-se que o processo de outorga já iniciou desvinculado do processo de licenciamento ambiental, realizado pela FEPAM, o qual era realizado antes da criação da Secretaria. Já quanto ao DEFAP, também antes da criação da Secretaria, o referido órgão já emitia as licenças florestais, permanecendo com os procedimentos independentes após sua anexação à SEMA. Esse fato pode ser explicado pela origem distinta dos órgãos que compõe a Secretaria e ainda que, inicialmente, a maioria do trabalho era realizado somente pela FEPAM, antes da formação da Secretaria.

No entanto, esse modo de ação vem mudando gradualmente, pois se percebe, na prática, a necessidade da interação das diversas visões para que se possa ter um licenciamento mais coerente. Além dessa situação, foi publicado o Decreto Estadual nº 45.553/08 que instituiu o Balcão de Licenciamento

Ambiental Unificado que visa a fortalecer o sistema de licenciamento, envolvendo os três setores que realizam o licenciamento na SEMA (DRH, FEPAM E DEFAP). Também foi assinada uma Portaria interna, em 28 de agosto de 2008, que estabelece, de maneira geral, procedimentos caso o processo necessite tramitar por mais de um órgão, perpassando, assim, pelos setores de interesse. Como o objetivo é agilizar a solicitação do requerente e padronizar os procedimentos, o Balcão Unificado também evita a solicitação de informações repetidas ao requerente.

O Balcão Unificado encontra-se em implantação e percebe-se muita dificuldade para iniciar, de fato, a sua operação. Até o presente momento, a única mudança que aconteceu nos procedimentos foi o protocolo de abertura dos processos que ocorre no mesmo local e com a mesma lógica de numeração, além da realização de treinamentos por parte dos técnicos do DRH e do DEFAP para os técnicos da FEPAM.

Outro ponto a ser observado é que, embora o trâmite dos processos dentro do Departamento seja simples, quando o requerente deve tratar em mais de um órgão, o caminho a ser percorrido é longo. Esse fato deve ser melhorado com a implantação do Balcão Unificado, uma vez que o requerente deverá abrir um único processo e não precisará se preocupar com o trâmite da documentação dentro da Secretaria.

No que tange aos procedimentos de outorga no Estado, observam-se várias questões que podem ser melhoradas. Constatou-se que a emissão das autorizações para o uso da água é baseada em uma análise pontual e cartorial, sendo mais uma análise técnica de documentos do que uma análise da capacidade do manancial hídrico de atender a demanda solicitada. Verificou-se que, somente nas bacias prioritárias do Estado, as bacias dos Sinos, Gravataí e Santa Maria, foi realizada uma análise conjunta dos usuários da água e ensaiados balanços hídricos. Nessas bacias, a outorga leva em consideração os resultados desses balanços. Porém, salienta-se que essa análise não considerou os usos que afetam a qualidade da água, somente os usos quantitativos. Como exemplo, pode-se citar os balanços hídricos realizados na bacia do Santa Maria, a partir de três cenários: anos úmidos, anos médios e anos secos. O balanço considerou a demanda existente, 5 cenários de vazão ambiental com critério hidrológico baseado em uma percentagem da vazão de 90% de permanência em anos considerados de humidade média e um critério e vazão de referência para outorga de Q90% de

permanência. Os resultados obtidos mostraram que para anos úmidos, é possível dar emitir a outorga dos usos históricos da bacia, sobrando água para incremento de uso. Esse mesmo resultado pode-se observar, com menos água sobrando, nos anos de umidade média. Porém nos anos secos, os estudos demonstraram a necessidade de estabelecer critérios de racionamento. As simulações consideraram uma discretização do sistema em 21 Seções Hidrológicas de Referência e a distribuição de água entre as seções, ou do racionamento, foi realizado com técnicas de otimização não lineares (UFSM/SEMA, 2004; Cruz e Silveira, 2007a, 2007b).

Deve-se salientar que o objetivo principal da outorga é a garantia de acesso a água. No entanto nas demias bacias existentes no Estado o balanço hídrico não é realizado, de forma que pode-se considerar que não atende ao princípio básico do referido instrumento não é contemplado. Outro ponto a ser considerado é que quando uma nova solicitação é realizada deveria ser feita uma reavaliação da disponibilidade hídrica para o atendimento ao novo pleito.

Para dirimir a situação acima exposta, é necessário conhecer o universo atual dos usuários. Esses dados podem ser obtidos por meio de cadastramento, a serem realizados pelas agências de região hidrográficas ainda não implantadas no Estado.

No entanto, para que se possa emitir uma outorga com certa garantia, além do conhecimento do universo dos usuários é necessário que se tenha a disponibilidade hídrica do recurso que se está outorgando. Logo se observa a necessidade de estudos para a obtenção da disponibilidade hídrica, incluindo a reservação de água nas bacias, bem como a sistematização dessas informações.

Uma das ações que podem ajudar no aperfeiçoamento da outorga no Estado são programas para capacitação dos técnicos responsáveis pelos pedidos de outorga, uma vez que grande parte dos processos abertos é questionado por meio de solicitações complementares. Outra sugestão que pode melhorar a instrução dos processos é a elaboração de manuais para que, ao instruir os pedidos de outorga, os técnicos saibam como proceder corretamente.

A realização do *check-list* na abertura dos processos poderia diminuir o envio de solicitação de documentação complementar, pois, se realizado de forma adequada e com instruções por meio de uma pessoa capacitada, os processos seriam abertos, no mínimo, com toda a documentação.

Outra mudança que poderia melhorar o desenvolvimento dos trabalhos no setor é a forma de contratação dos técnicos por meio de concurso público. Isso diminuiria a rotatividade, possibilitando, assim, o desenvolvimento a longo prazo das atividades realizadas pelos analistas. Além do mais, os conhecimentos já adquiridos pelos técnicos trazem uma maior agilidade e segurança na análise dos processos.

Outro fator a ser considerado é o estabelecimento de rotinas para análise e para emissão de outorgas por meio da otimização e da reavaliação de procedimentos de outorga, da definição de metodologias, mecanismos, e de desburocratização. Pois uma vez o procedimento para análise da solicitação padronizada torna a avaliação do pedido menos impessoal, mais precisa e dinâmica.

Outra ação pró-ativa que pode ser realizada pelo Departamento são palestras de conscientização quanto à solicitação de outorga de direito de uso de recursos hídricos, bem como do uso racional desse recurso. Essas ações podem ser complementadas por meio da elaboração de material didático a ser distribuído nas prefeituras municipais.

Observa-se que não basta somente emitir as outorgas. Para que se tenha o real cumprimento do descrito na Portaria, é necessário uma fiscalização sistemática, que poderia ser desenvolvida pelos técnicos da FEPAM e do DEFAP das regionais, e ainda ter o apoio das agências da área de abrangência.

No entanto, atualmente, é realizada somente quando demandada, sendo que, essa é uma atividade que deveria ser constante no Departamento. Sugere-se que sejam realizadas vistorias também por amostragem.

Ainda com relação à atividade de fiscalização, o DRH poderia instituir a obrigatoriedade do monitoramento das quantidades utilizadas, complementando a estratégia de fiscalização por amostragem (UFSM, 2007).

Vislumbra-se a necessidade do Departamento de Recursos Hídricos interagir com outros órgãos que possuem informações que podem ser úteis ao processo de outorga, tais como DNIT, DNPM.

Outra recomendação é que exista uma interação maior entre os órgãos que atuam no gerenciamento ambiental, pois sem essa ligação, por mais que se tenha sistema de informações adequadamente implantado, recursos materiais e humanos suficientes e procedimentos de outorga definidos, a gestão ambiental como um todo não estará sendo observa-

da. Essa maior interação pode ser alcançada com a proposição de rotinas institucionais de condução de solicitações de outorga de uso, conforme previsto no Decreto Estadual nº 37.033/96 e também de rotinas para o licenciamento ambiental. Porém, essa sugestão depende de ações administrativas em nível de Secretaria, com a criação de mecanismos obrigatórios de integração das ações e informações, por meio de emissão de normativas internas.

Por fim cabe acrescentar que a outorga, instrumento de gestão das águas, estabelecida pela legislação federal e estadual, encontra-se implantada no estado do Rio Grande do Sul, desde o ano de 1996. Decorridos mais de 10 anos da aprovação da Lei Federal nº 9.433/97 e da Lei Estadual 10.350/94 a gestão de recursos hídricos no Estado apresenta

avanços importantes, porém com necessidades de aperfeiçoamentos. Nota-se que é um instrumento de gestão que gera efeitos salutares aos usuários da água. Pode-se apontar que o referido instrumento é de válida serventia para a atenuação ou até para a extinção de conflitos pelo uso da água, levando a uma organização na maneira do uso da água, e consequentemente, a uma “garantia” desta.

As ações sugeridas no decorrer do trabalho podem ser vistas como um primeiro passo para o aperfeiçoamento da fórmula de outorga, uma vez que pode tornar os procedimentos de outorga mais eficientes, seja pela melhor apresentação das informações por parte dos responsáveis técnicos, pela melhor avaliação destas informações e pela maior integração com outros órgãos.

Referências

- AGENDA 21. 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap18.doc>. Acesso em: 20 jul. 2007.
- ARNÉZ, F. A. Análise de Critérios de Outorga do Uso da Água na bacia do Rio Santa Maria, RS. 2002. 102 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- BARROS, W. P. A Água na Visão do Direito. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- _____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997a. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.
- _____. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997b. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
- CRUZ, J. C. SILVEIRA, G. L. Disponibilidade hídrica para outorga em bacias com elevado uso consuntivo (i) : avaliação por SHR. Volume 4 nº 2 (jul/dez/2007). REGA. Revista de Gestão de Águas da América Latina. , v.4, p.51 - 64, 2007a.
- CRUZ, J. C. SILVEIRA, G. L. Disponibilidade hídrica para outorga em bacias com elevado uso consuntivo (ii) : avaliação integrada por bacia. Volume 4 nº 2 (jul/dez/2007). REGA. Revista de Gestão de Águas da América Latina. , v.4, p.65 - 76, 2007b.
- LANNA, A. E. A Inserção da Gestão das Águas na Gestão Ambiental. In: MUÑOZ, H. R. (org). Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafio da Lei das Águas de 1997. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000, p. 75-109.
- LEAL, M. S. Gestão de Recursos Hídricos por Bacias Hidrográficas: sugestões para o modelo brasileiro. 1997. 228 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro COPPE/U FRJ, Rio de Janeiro, 1997.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos da Água, 1992. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Agua/rios/gesta_direitos.asp>. Acesso em: 20 jul. 2008.
- PANTE, A. R. Aplicação de Instrumentos de gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Paranhana. 2006. 149 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- POMPEU, C. T. Aspectos Legais do Gerenciamento dos Recursos Hídricos: bases legais para a outorga do uso da água. In: Encontro sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos da Região Centro-Oeste/Tocantins, 1., 1993, Goiânia. Anais... Goiânia: Gráfica de Goiás, 1993. p.77-85.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 2.434 de 1954. Institui a obrigatoriedade de licenciamento para a construção, por particulares, de barragem destinada a quaisquer fins.
- _____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Promulgada em 03 de novembro de 1989.
- _____. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.
- _____. Decreto nº 37.033, de 21 de novembro de 1996. Regulamenta a outorga do direito de uso da água no estado do RS, prevista nos artigos 29, 30 e 31 da lei estadual nº 10.350.
- _____. Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), 2002. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2008.
- _____. Resolução nº 102, de 24 de maio de 2005. Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).

____. Resolução Consema nº 128, de 24 de novembro de 2006. Dispõe sobre a fixação de Padrões de Emissão de Efluentes Líquidos para fontes de emissão que lancem seus efluentes em águas superficiais no Estado do Rio Grande do Sul.

____. Resolução Consema nº 129, de 24 de novembro de 2006. Dispõe sobre a definição de Critérios e Padrões de Emissão para Toxicidade de Efluentes Líquidos lançados em águas superficiais do Estado do Rio Grande do Sul.

____. Decreto Estadual nº 45.553, de 2008. Institui o Balcão de Licenciamento Ambiental Unificado.

____. Relatório Anual sobre a Situação dos Recursos Hídricos no Estado do RS. 2008. Disponível em < <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/doc/relatorio.pdf> >. Acesso 01 de maio 2009.

SENRA, J. B. Pelo Dia Internacional da Água. 2008. Disponível em: <<http://www.unijui.tche.br/riojui/Senra.html>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

UFSM/SEMA, 2004. Desenvolvimento de ações para implantação da Outorga na bacia do rio Santa Maria, RS. Relatório Técnico Final. 2004. Convênio UFSM/SEMA/RS.

UFSM, 2007. Implantação plena da outorga: análise das condições de contorno ao balanço hídrico em sistema de apoio a decisão, em bases socialmente sustentadas - SIOGA - Relatório Final FINEP. Santa Maria, 2007.

Letícia Coradini Frantz PPGEC/CT/UFSM leticia.frantz@gmail.com

Jussara Cabral Cruz Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
– UFSM. jussaracruz@gmail.com