

XIV WORLD WATER CONGRESS

A IMPLANTAÇÃO DO INSTRUMENTO OUTORGA DOS DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO AMAPÁ

Aline Furtado Louzada¹; José Luís Said Cometti² & Nilton Eurípedes de Deus Filho³.

¹ Professora Assistente da Universidade Federal do Pará; e-mail: eng.alinelouzada@yahoo.com.br;

² Analista Ambiental da Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco;

³ Analista de Meio Ambiente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amapá

Resumo – A Lei nº 686/2002 dispõe sobre a Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Amapá. Nesta, definiu-se como órgão de planejamento e gestão do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGERH-AP, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA/AP. Esta política inclui a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, dentre seus instrumentos de gestão. Vinculada à SEMA/AP foi criado o Instituto de Meio Ambiente - IMA/ AP, entidade autárquica, com a finalidade executar as políticas de meio ambiente e dos recursos naturais, incluindo-se também a gestão das águas. Este artigo apresenta os critérios técnicos sugeridos para a análise dos pedidos de outorga, assim como os procedimentos administrativos estabelecidos para emissão de parecer técnico e concessão de outorga de direito de uso de recursos hídricos, em função da disponibilidade hídrica das bacias hidrográficas do Estado, e das demandas pelo uso da água.

Abstract – Law No. 686/2002 provides for the Policy Management of Water Resources of the State of Amapá, Brazil. In this, it was defined as a body of planning and management of the Integrated Water Resources Management - SINGERH-AP, the State Secretariat of Environment - SEMA / AP. This policy includes the granting of rights of use of water resources among its management tools. Linked to the SEMA / AP Institute was created for the Environment - IMA / AP, an autonomous government agency with the policies to enforce environmental and natural resources, also including water management. This article presents the technical criteria suggested for the consideration of applications for grants, as well as administrative procedures established for issuing a technical opinion and award of grant of right to use water resources, depending on the availability of water in the watersheds of the state and demands for water use.

Palavras-Chave – gestão de recursos hídricos, outorga de direito de uso, Estado do Amapá.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Como instrumentos dessa política, a lei define os planos de recursos hídricos, o enquadramento de corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a compensação a municípios e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

A outorga de direito de uso de recursos hídricos, instituída como um dos seis instrumentos (Lei 9.433/97, art. 5º, III), tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. Este instrumento é concedido por ato do poder público, e seu pedido pelo usuário de água deve ser analisado a partir de procedimentos administrativos e critérios técnicos regulamentados.

No entanto, a utilização criteriosa da água e sua distribuição de forma justa e adequada, tanto em quantidade como em qualidade, é um grande desafio para os órgãos gestores dos recursos hídricos, de modo a garantir o direito de acesso à água aos seus múltiplos usos. Nesse sentido, é imprescindível a intervenção do poder público no setor de recursos hídricos, para assegurar a implementação efetiva dos instrumentos de gestão, de modo a controlar e racionalizar o uso da água, evitando efeitos negativos da ação antrópica sobre a disponibilidade hídrica, tanto em termos qualitativos, quanto quantitativos.

2. POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO AMAPÁ

A Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá foi instituída pela Lei nº 686, de 07 de junho de 2002, tendo como órgão gestor de recursos hídricos, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA.

Os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amapá foram definidos no artigo 8, sendo eles: I - o Plano Estadual de recursos hídricos; II - os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas; III - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes; IV - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; V - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; VI - o rateio dos custos das obras de recursos hídricos; VII - a compensação aos Municípios; VIII - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; e IX - o Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Nesta legislação foram incluídos os instrumentos de rateio dos custos das obras de recursos hídricos e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, em comparação com a legislação federal de gestão de recursos hídricos.

Conforme a Lei nº 686, de 07 de junho de 2002, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Amapá é composto por: I - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, órgão superior, deliberativo e consultivo do sistema; II - a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/AP, órgão de planejamento e gestão do sistema; III - os Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica; IV - as Agências de Água, órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica; e V - as Organizações Cívicas que atuam na área de recursos hídricos. Ressalta-se, que vinculada à SEMA/AP foi criado o Instituto de Meio Ambiente - IMAP/AP, entidade autárquica, com a finalidade executar as políticas de meio ambiente e dos recursos naturais, incluindo-se também a gestão das águas. Desta forma, os procedimentos de análise técnica dos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos passaram a ser competência dos técnicos do IMAP/AP.

No Estado do Amapá foram definidos que os seguintes usos da água são sujeitos a outorga de recursos hídricos:

I – derivação ou captação para consumo final, inclusive para abastecimento público ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III – lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou destinação final;

IV – intervenções de macro drenagem urbana para retificação, canalização, barramento e obras similares, que visem ao controle de cheias;

V – aproveitamento de potenciais hidrelétricos;

VI – utilização das hidrovias para o transporte;

VII – outros usos que o regime, a quantidade ou a qualidade da água.

Ressalta-se que nesta legislação foram definidos os usos sujeitos à outorga, listando os mesmos já previstos na legislação federal (Lei nº 9.433/1997, art. 12), acrescentando, porém, como usos outorgáveis: as intervenções de macrodrenagem urbana para retificação, canalização, barramento e obras similares, que visem ao controle de cheias; e a utilização das hidrovias para transporte.

Estes usos da água necessitam de outorga de direito de uso concedida pelo órgão gestor de recursos hídricos. Na lei de gestão das águas do Amapá foram definidos também que não serão concedidas outorgas para lançamento de resíduos sólidos, radiativos, metais pesados e outros resíduos tóxicos perigosos e nem para lançamento de poluentes nas águas subterrâneas.

A motivação de suspensão parcial ou definitiva de outorga, no Estado, se dá pelo não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga, pela ausência de uso por dois anos consecutivos, pela necessidade premente de água para atender às situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas, pela necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental, pela necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas ou pela necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água. Para os casos de suspensão definitiva de outorga deverá ser previamente ouvido o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. A lei não cita usos de recursos hídricos que independem de outorga pelo poder público.

No que se refere aos critérios técnicos e procedimentos administrativos para pedidos de outorga no Estado, verificou-se que estes ainda não se encontram estabelecidos em resoluções, leis ou decretos específicos (Louzada, 2010). Dessa forma, este artigo apresenta recomendações de agenda de trabalho, itens que podem compor o rol de critérios técnicos a serem analisados pelos analistas do órgão competentes, assim como os procedimentos administrativos recomendados para a emissão de parecer técnico e concessão de outorga de direito de uso de recursos hídricos, em função da disponibilidade hídrica das bacias hidrográficas do Estado, em função das demandas pelo uso da água.

3. DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DE GESTÃO

A implantação do instrumento de outorga no Estado do Amapá figura-se na necessidade do gerenciamento de recursos hídricos, no que se refere aos diversos usos da água. Dessa forma, a autoridade outorgante pode realizar o controle quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos. A outorga de

direito de uso de recursos hídricos consiste também num instrumento de gestão com vistas a minimizar os conflitos entre os diversos usuários de água na bacia hidrográfica.

A elaboração deste trabalho técnico surgiu como um desafio dos autores, em especial pelos serviços prestados no Estado do Amapá nos órgãos ambientais competentes pela gestão e execução da política estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Na época o Estado enfrentava uma crise financeira, fato que, infelizmente, contribuiu para não consolidação da agenda de trabalho. Pretendia-se analisar as principais demandas de uso de recursos hídricos, fato que deve ainda ser consolidado pelo cadastramento dos usuários de recursos hídricos, para posteriormente, de posse dos cálculos hidrológicos e verificar as disponibilidades hídricas das bacias hidrográficas do Estado.

A execução da pesquisa inicialmente fundamentou-se em revisão da literatura e revisão das experiências da implementação do instrumento de outorga em outros estados da região norte, destacada em função da similaridade em termos de dificuldade e em termos de características amazônicas no que se refere às regiões hidrográficas com extensas áreas territoriais.

Algumas dificuldades podem ser destacadas no Estado do Amapá, no que se refere a diversos setores, em especial, a ausência e/ou insuficiência de produção de dados hidrometeorológicos consistentes, pouco investimento em pesquisas científicas para reconhecimento da disponibilidade de água das bacias hidrográficas, e em qualificação de equipes técnicas dos órgãos de gestão, e capacitação do próprio conselho estadual de recursos hídricos (conselheiros de recursos hídricos). De fato, o elenco de fatores agravantes ao atraso na implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, podem ser direcionadas a diversas variáveis. Pode-se considerar o Estado do Amapá em estágio inicial no que se refere às matérias de planejamento e gerenciamento de águas.

Destacando-se a implementação dos instrumentos de gestão, tem-se percebido que a maioria dos órgãos de gestão de recursos hídricos tem agido reativamente às exigências dos órgãos licenciadores. O instrumento de outorga de água, em tese, deveria ser solicitado pelo empreendedor/usuário de recursos naturais antes da solicitação de licença ambiental. Mas o direito de uso de água tem sido condicionado a emissão das licenças ambientais. De qualquer forma, um passo inicial é preciso ser dado na direção do exercício de controle quantitativo e qualitativo por parte do poder público.

Nesse sentido etapas devem ser construídas e consolidadas na direção da efetivação do instrumento de outorga. Inicialmente necessita-se reunir os diversos órgãos ambientais, competentes na atuação de gestão, planejamento, pesquisa, ensino na área de ciências ambientais, em especial da matéria de recursos hídricos para realizar o levantamento de dados técnicos e estudos científicos relacionados aos recursos hídricos, e assim consolidar as informações em relação à disponibilidade de recursos hídricos no Estado do Amapá, que irão permitir a análise posterior do pedido de outorga. Dessa forma, devem ser de fácil acesso aos consultores e técnicos o Mapa das Bacias e Sub-bacias do Estado do Amapá; o Mapa das Áreas de Ressaca; o Mapa dos rios de domínio do Estado e rios federais; o Levantamento das Estações Fluviométricas Ativas no Estado do Amapá; o Levantamento da demanda de uso de água no Estado (cadastro dos empreendimentos e usuários de recursos hídricos);

Internamente os técnicos responsáveis pelas atividades dos órgãos gestores de recursos hídricos devem ser direcionados para composição de grupos de trabalhos para efetivação dos instrumentos definidos na política estadual: Fiscalização; Outorga; Monitoramento / Enquadramento; Plano de Recursos Hídricos; Cobrança; Sistema de Informações Estadual de Recursos Hídricos e Fundo Estadual.

A fase seguinte, não menos importante que a primeira, figura-se na capacitação da equipe responsável pela análise técnica dos pedidos de outorga, e na capacitação dos membros do conselho estadual de recursos hídricos, já que se trata de representantes do poder público e da sociedade civil, os quais nem sempre tem em sua formação conhecimentos básicos de gestão de recursos hídricos.

O cadastro de usuários de água é útil na identificação das demandas hídricas do Estado e nos levantamentos das modalidades de outorga: Captação de água superficial; Captação da água subterrânea; Obras hídricas (perfuração de poços, pontes, barragens, diques, canais, travessias, etc.); Lançamento de efluentes;

Os grupos de trabalho devem ser orientados a elaboração, além dos aspectos técnicos para análise dos pedidos de outorga, também, os procedimentos administrativos a serem estabelecidos para a tramitação dos processos, tais como, elaboração dos formulários técnicos de outorga; previsão da documentação necessária para o pedido; elaboração das normas a serem aprovadas pelo CERH, referentes à: critérios técnicos para concessão de outorgas e usos dispensados de outorga (critérios para análise de disponibilidade hídrica); procedimentos para licenciamento e outorga; procedimentos de análise dos pedidos de outorga (Sistema de Apoio a Decisão); confecção do Termo de Referência para elaboração do Relatório Técnico ou Estudo Hídrico a ser apresentado no pedido de outorga.

4. INFORMAÇÕES AOS PEDIDOS DE OUTORGA

Para a concessão de outorga de direito de uso de recursos hídricos importantes informações devem estar disponibilizadas para que as análises possam ser processadas, dentre elas:

a) as informações da oferta de água (disponibilidade), obtidas primordialmente dos sistemas de informações de recursos hídricos, o banco de dados hidrometeorológicos que irão dar suporte às análises da quantidade de água disponível e outorgável em uma bacia hidrográfica, por exemplo;

b) as informações da demanda de água, através do cadastro de usuários de água das bacias hidrográficas; e.

c) as diretrizes, critérios de outorga, classes de água estabelecidas pelo enquadramento de recursos hídricos, as definições dos usos insignificantes, as vazões ou volumes não passíveis de outorga e as prioridades definidas nos planos de recursos hídricos.

Porém para a obtenção destes elementos mínimos dificuldades e obstáculos podem ser destacados como empecilhos às análises dos pedidos de outorga, como por exemplo: a existência de lacuna de dados hidrometeorológicos, deve-se considerar a necessidade de investimentos financeiros para instalação e manutenção de redes hidrometeorológicas para obtenção dos dados dos regimes de vazões hídricas; além disso, a existência ou mesmo ausência de sistema de informações de recursos hídricos (instituído legalmente, como instrumento das políticas de recursos hídricos, porém nem em todos implementados); a necessidade de investimentos em estudos hidrológicos pelos órgãos gestores para oferecerem suporte às análises das demandas; a efetivação do cadastro de usuários de água; e também, a realização da fiscalização, com previsão de inspeções periódicas no que se refere ao instrumento de outorga para averiguação das condições estabelecidas na outorga (Louzada, 2010). Desta forma, em termos gerais, a análise de pedidos de outorga que prescindem de informações hídricas obtidas de dados hidrométricos disponibilizados nos sistemas de informações, acaba sendo dificultada pela carência ou mesmo inexistência de informações sobre as bacias hidrográficas (Chaves et. al, 2007).

5. CRITÉRIOS DE ANÁLISE E RESTRIÇÕES DE USOS

Com relação aos procedimentos a serem instituídos no Estado do Amapá, pela solicitação de pedidos de outorga, importante destaque deve ser atribuído a disponibilização de informações aos usuários de recursos hídricos, facilitando o acesso a informações sobre os procedimentos que os usuários devem obedecer para instrução dos processos e pedidos de outorga. Nesse sentido, faz-se importante a disponibilização e atualização dos sites (portal na internet) dos órgãos gestores de recursos hídricos, disponibilizando materiais de apoio ao entendimento do instrumento jurídico da outorga, pois uma grande parte dos usuários de recursos hídricos não tem conhecimento do significado ambiental do instrumento outorga. Outro ponto que merece destaque é com relação às informações sobre os critérios de análise e restrições de usos ou outras informações pertinentes, que também devem ser facilmente obtidos pelos usuários de recursos hídricos, além da base dos instrumentos legais que regulamentam e definem a outorga nos estados. Como forma de publicidade, também poderia ser disponibilizada páginas de acompanhamento do número de outorgas emitidas e do andamento de processos de outorga. No que se refere propriamente ao estabelecimento de critérios técnicos de análise, tais valores de referências devem ser amplamente discutido no conselho estadual de recursos hídricos, de posse de pesquisas mais aprofundadas, as quais permitam identificar vazões de referências para a determinação dos volumes outorgáveis.

6. CONCLUSÕES

O Estado do Amapá encontra-se em estágio seminal de desenvolvimento dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos, necessitando de muito esforço para avançar técnica, legal e institucionalmente na direção da efetivação da gestão de suas águas jurisdicionais. O instrumento de outorga é um mecanismo eficaz no gerenciamento da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, quando possui bem instruídos e institucionalizados seus aspectos técnico, jurídico e legal.

De maneira geral, nos estados da região norte do Brasil, além das dificuldades já citadas nos aspectos de obtenção das informações hidrológicas de suporte às análises, pode-se destacar também, as dificuldades na estruturação dos organismos a nível de bacia hidrográfica (comitês e agências de bacia). Tal fato se materializa na região pela verificação de que existe somente um comitê de bacia legalmente instituído. Este fato se dá pela insuficiente articulação tanto do poder público, como de membros da sociedade e dos usuários de água, que nem sempre se encontram integrados e/ou com objetivos comuns relacionados a utilização da água, em vistas dos gigantescos limites físico-territoriais das bacias hidrográficas dos estados, em sua maioria, não coincidentes com as divisões dos estados e dos municípios (Louzada, 2010).

Faz-se necessário a instituição de um grupo de trabalho, ou mais pertinente ainda seria a instituição de uma câmara técnica, vinculada ao conselho estadual de recursos hídricos, a qual deve ser específica para estudar e propor os procedimentos administrativos, critérios técnicos, em função das peculiaridades

locais da bacia hidrográfica da região amazônica, na qual se insere o Estado do Amapá, além das restrições de usos da água e critérios de usos insignificantes, citados na legislação federal, mas não relacionado na legislação de recursos hídricos do estado.

7. REFERÊNCIAS

Amapá (Estado). Lei nº 686/2002, de 07 de junho de 2002. Dispõe sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá e dá outras providências. Diário Oficial [do Amapá], Poder Executivo, Amapá, AL, [2002].

Agência Nacional de Águas – ANA (2009). “Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009”. Agência Nacional de Águas, Brasília: ANA, 2009. 204 p.

Brasil. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

Chaves, L.M.L. et al. (2007). “Desafios e Dificuldades para Implantação da Outorga de Uso dos Recursos Hídricos na Amazônia Legal Brasileira”. In: XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2007, São Paulo. Anais do XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2007. v. 1.

Louzada, A. F; SANTOS, J. (2010). Gestão de recursos hídricos nos estados da região norte: a outorga de direito de uso de recursos hídricos. In: X Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 2010, Fortaleza. Anais do X Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 2010, v. 1.

Pompeu, Cid Tomanik. (2006). “Águas doces no direito brasileiro”. In: Rebolças, A. da C.; Braga, B.; Tundisi, J. G (Orgs.). Águas doces no Brasil – Capital ecológico, uso e conservação. 3ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2006. p.677-718.

Setti, A. A. et al. (2001). “Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos”. 2 ed. Brasília: ANEEL; ANA, 2001. 328p.

Silva, D. D; Pruski, F. F. (2005). “Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais”. Universidade Federal de Viçosa. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2005. 659p.