

Bianca Maíra de Paiva Ottoni

Bióloga com especialização em Gestão Ambiental e mestrado em Bioecologia Aquática.
Atualmente é bolsista AT/FAPEAM. E-mail: biancaottoni@gmail.com

Sheyla Regina Marques Couceiro

Bióloga e professora do Centro Universitário Nilton Lins
Programa de Pós-Graduação em Biologia Urbana. E-mail: sheylacouceiro@yahoo.com.br

Vera Lúcia Lopes de Castro

Geóloga e professora da UFRN - Escola de Ciências & Tecnologia. E-mail:
veracastro@ect.ufrn.br

Roberto Pereira

Geólogo e professor do IFRN. E-mail: roberto.pereira@ifrn.edu.br

RESUMO

O processo de gerenciamento dos recursos hídricos torna-se cada vez mais complexo tendo em vista as grandes ações antrópicas que acabam degradando a quantidade e a qualidade desse recurso. Uma das formas de propiciar a conservação de recursos hídricos é a implementação de normas e leis. No Brasil, a primeira iniciativa neste sentido foi o Código das Águas, sancionado em 1934. Posteriormente, foi promulgada a Lei Federal 9.433/97, a qual institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. No Rio Grande do Norte, antecedendo a Lei Federal, foi sancionada a lei nº 6.908/96 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Considerando que as duas legislações instituem a outorga de direito de uso dos recursos hídricos - instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos - este trabalho objetiva propor estratégias de aperfeiçoamento do processo de emissão de outorga do direito de uso de água no Rio Grande do Norte. Para tanto, foram realizadas entrevistas com técnicos dos órgãos competentes e, em seguida, foi realizado um estudo crítico baseado no modelo *SWOT* (FOFA). Este modelo consiste na análise da competitividade de um sistema ou de um programa através de quatro variáveis: força (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). Os resultados indicam que embora o processo de emissão de outorga do direito de uso dos recursos hídricos apresente deficiências, como um Plano de Recursos Hídricos desatualizado, a ausência de um sistema eficiente de informação sobre recursos hídricos, uma fiscalização incipiente e um quadro técnico insuficiente; ele pode ser considerado, atualmente, como uma ferramenta útil. Assim, buscando uma melhoria neste processo, foram propostas, neste trabalho, algumas recomendações.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão, Recursos Hídricos, Outorga, Semi-árido, Rio Grande do Norte.

LICENSING OF THE RIGHT USE OF WATER RESOURCES IN RIO GRANDE DO NORTE

ABSTRAT

The process of water resources management becomes increasingly complex in view of the great antropic actions that end up degrading the quality and quantity of that resource. One way to encourage the conservation of water resources is the implementation of norms and laws. In Brazil, the first initiative in this direction was the Water Code, adopted in 1934. It was subsequently enacted the Federal Law 9.433/97, which establishes the National Policy of Water Resources. In Rio Grande do Norte, preceding the Federal Law was passed Law No. 6.908/96 which provides for the State Policy on Water Resources. Considering the two laws establish a specific license for use of water resources - tool for water resource management - This paper aims to propose strategies for improving the process of issuing grants the right to use water in Rio Grande do Norte. For this, interviews were conducted with experts from relevant bodies, and then was a critical study based on the SWOT model. This model consists in analyzing the competitiveness of a system or program by four variables: strength, weaknesses, opportunities and threats. The results indicate that although the process of issuing grants the right to use water resources show some deficient as a Water Resources Plan outdated, the absence of an efficient system of information on water resources, a rudimentary supervision, a technical framework insufficient; it can currently be considered as a useful tool. Thus, seeking an improvement in this process was proposed in this paper some recommendations.

KEY-WORDS: Management, Water Resources, Grant, Semi-Arid, Rio Grande do Norte.

A OUTORGA DO DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO RIO GRANDE DO NORTE

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da vida no planeta Terra e da história da espécie humana a água sempre foi essencial. As grandes civilizações do passado e do presente sempre dependeram da água doce para sua sobrevivência, desenvolvimento cultural e econômico. O suprimento de água doce de boa qualidade é, portanto, essencial para o desenvolvimento econômico, para a qualidade de vida das populações humanas e para a sustentabilidade do planeta (TUNDISI, 2003).

Aproximadamente 97,5% de toda a água na Terra é salgada (mares e oceanos). Os 2,5% de água doce está distribuída entre as calotas polares (68,9%), aquíferos (29,9%), rios e lagos (0,3%) e outros reservatórios (0,9%) (VON SPERLING, 2008). Desta forma, apenas 1% da água doce é um recurso aproveitável pela humanidade, o que representa 0,007% de toda a água do planeta (HIRATA, 2001).

A má distribuição e qualidade dos recursos hídricos são outros problemas sérios a respeito desse recurso. Poucos são os países que se encontram em situação privilegiada quanto ao suprimento de água. Com exceção da Rússia, Estados Unidos, Canadá, China, Indonésia, Colômbia, Peru, Zaire, Papua Nova Guiné e Brasil, todos os demais países do mundo passam por sérios problemas de escassez, seja de forma quantitativa ou qualitativa de suas águas (WALDMAN, 2002).

O crescimento urbano desordenado somado ao tipo de desenvolvimento econômico da maioria das nações aumenta ainda mais a preocupação com o uso sustentável dos recursos hídricos. Não é raro encontrar sistemas aquáticos poluídos devido aos processos antrópicos que aumentam os riscos potenciais de degradação, refletindo diretamente no quadro de escassez de água.

BARROS e AMIN (2008) afirmaram que a junção de fatores como a poluição e o uso desordenado dos recursos hídricos levam a deduzir que este recurso não pode mais ser entendido como um bem comum, uma vez que a comparação de sua disponibilidade com suas demandas aumentam a possibilidade de sua escassez. Sendo a água então um recurso estratégico essencial ao desenvolvimento econômico e social dos países.

Já FILHO e BONDAROVSKY (2000), ao ponderarem todos esses pontos de disponibilidade e qualidade da água, defendem que a água é um recurso vulnerável, finito e já escasso em quantidade e qualidade, e que, portanto deve ser considerada como um bem econômico.

Agravando este problema está a crescente demanda pela a água potável. Nos últimos 100 anos o consumo de água potável aumentou duas vezes mais rápido que o próprio crescimento populacional, e assim, diante das crescentes demandas e da pouca disponibilidade, são inevitáveis as disputas dos diversos setores pela água. Desta forma, urgem as medidas de planejamento e gerenciamento dos usos múltiplos desse bem natural para garantir a sua sustentabilidade (MAUAD e LIMA, 2003).

Neste século a água deve ser considerada como uma estratégia de negócios inclusive por empresas privadas. O valor da conta de água, possivelmente na próxima geração, vai estar bem maior do que o valor da conta de luz. Em alguns países, por exemplo, o custo da água já

supera o do petróleo. Assim, num futuro próximo, quem detiver o controle da água no planeta vai ditar as regras (FILHO e BONDAROVSKY, 2000).

Mesmo no Brasil, país que possui uma das maiores disponibilidades hídricas do mundo, são relatados sérios conflitos entre grandes fazendeiros do Sudoeste goiano, em razão da posse e/ou aproveitamento da água para a agricultura. E os lençóis subterrâneos, muitas vezes, são utilizados de forma inadequadas, principalmente nas regiões onde se tem as maiores concentrações populacionais (BERBET, 2003). Portanto, o uso sustentável dos recursos hídricos, aliado à efetiva implantação de políticas públicas com a participação da sociedade civil organizada na elaboração e fiscalização destas, tornou-se tarefa imprescindível na sociedade contemporânea (ALMEIDA, 2003).

Nesse sentido, nas últimas décadas, houve um movimento de modernização dos modelos e sistemas de gestão de recursos hídricos, aproveitando-se do movimento global na busca por sustentabilidade. Desde modo, a gestão ambiental, principalmente a gestão de recursos hídricos, tem importância realçada nas políticas públicas de desenvolvimento em muitos países, como França e Brasil (MAGALHÃES JUNIOR, 2007).

O gerenciamento planejado, buscando o uso adequado dos recursos hídricos e permitindo a harmonização da demanda e oferta de água em uma unidade territorial, compreende uma sistemática de organização e compatibilização dos usos múltiplos da água objetivando à tomada de decisões em um contexto de trabalho de acompanhamento permanentemente e de avaliação das ações realizadas (NETO, 1988). Com esse intuito foram criadas leis que priorizam e disciplinam o uso de recursos hídricos, assim como ações e medidas de conservação. O vigor destas leis trouxe para a sociedade instrumentos de gestão que de forma direta e/ou indireta causam grandes impactos as atividades econômicas que utilizam os recursos hídricos e isto tem provocado uma série de dúvidas e inquietações, ainda que seja considerado um importante passo para a organização das atividades de gerenciamento desse recurso (BORGES, 2003).

A outorga de direito de uso da água é um desses Instrumentos. A outorga é entendida como um ato administrativo (concessão ou autorização) do poder público que permite a utilização de recursos hídricos, que tem o objetivo de assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos de água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água pelos diversos usuários (BRASIL, 1997).

No Rio Grande do Norte, a Política Estadual de Recursos Hídricos alia outorga do direito de uso da água à Licença de Obra Hídrica dada pelo órgão gestor para a implantação, ampliação ou alteração de projeto de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, sejam estes açudes, transposição de água bruta, barragens de regularização ou poços (RIO GRANDE DO NORTE, 1996).

A autorização de Outorgas e concessões de Licenças no Estado está centrada nos princípios básicos da administração dos recursos naturais e sua integração com os diversos usos que a sociedade dá às águas dentro do âmbito de suas bacias hidrográficas. Permitindo que seu aproveitamento seja realizado de uma forma equitativa e participativa, com utilização eficiente e de acordo com os padrões de qualidade e quantidade satisfatórios para os usuários atuais e para as gerações futuras (RIO GRANDE DO NORTE, 1996).

GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A gestão de recursos hídricos pode ser definida como o conjunto de ações destinadas a regular o uso, o controle e a proteção dos recursos hídricos, em conformidade com a legislação e normas pertinentes (BRASIL, 1997).

No Brasil, a preocupação com o gerenciamento dos recursos hídricos está calcada no ano de 1934, quando foi criado o “Códigos das Águas”, estabelecido pelo Decreto 24.643, de 10.07.34 e, como outros instrumentos legais que disciplinam as atividades do setor, provêm de um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso (BORSOI e TORRES, 1997).

A gestão das águas a partir desse código se limitava ao controle de sua quantidade, sem preocupações com sua qualidade (MILARÉ, 2005). O que se justifica por ter sido redigido visando, basicamente, às questões de concessões para aproveitamento hidroelétrico no país, tanto nas águas federais quanto estaduais.

No ano de 1988, a partir da promulgação da Constituição Federal, a discussão sobre o gerenciamento de recursos hídricos entra na pauta novamente, tomando nova forma. De acordo com a nova Constituição Brasileira todos os corpos de água passaram a ser de domínio público da União ou dos Estados. Sendo consideradas águas da União “rios ou lagos que banham mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteiras entre essas unidades federadas, ou de fronteira entre o território do Brasil e o de um país vizinho ou dele provêm ou para ele se estendem”. E de posse dos Estados as “águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, ressalvadas nesse caso as decorrentes das obras da união” (BRASIL, 1988).

Além disso, o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 obrigou o Governo Federal a criar um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Foi então que após quase dez anos, em 1997, no dia 08 de janeiro foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Federal 9.433 (Lei das Águas), e desta forma a gestão dos recursos hídricos no Brasil ganhou um grande impulso (MILARÉ, 2005).

A “Lei das Águas” instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), impondo a necessidade da criação de várias normas regulamentadoras, o que em grande parte, ainda não ocorreu. No entanto, vários estudiosos concordam que esta Lei altera profundamente a disciplina da aplicação do Código de Águas (MILARÉ, 2005). Uma vez que o objetivo da Lei 9.433/97 é assegurar a qualidade e quantidade de água adequada para as gerações atuais e futuras, garantindo a racionalidade no que se refere ao seu uso com vista ao desenvolvimento sustentável. Assim como, também objetiva promover a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais (BRASIL, 1997).

A Lei das Águas traz como fundamento da PNRH a conceituação da Água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão tem como unidade territorial a bacia hidrográfica. Prevê como uma de suas diretrizes de ação a gestão integrada dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade (BRASIL, 1997).

Como principais inovações, a Lei das Águas traz o estabelecimento de forma clara e até mesmo didática de instrumentos que devem ser utilizados para viabilizar a implantação da

referida política. Abaixo estão todos os instrumentos citados na Lei e suas respectivas definições segundo BRASIL (1997).

- I. Os Planos de Recursos Hídricos - relatório ou documento de planejamento, definido pela legislação de recursos hídricos, para orientar o uso, recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos;
- II. O enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes - procedimento que permite classificar as águas de acordo com a qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas mediante ações preventivas permanentes;
- III. A outorga de direitos de uso dos recursos hídricos;
- IV. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos - ato ou instrumento instituído pela legislação de recursos hídricos que deve ser exercido pela entidade de outorga dos direitos de uso de águas federal, estadual ou credenciada pelo outorgante. Estão sujeitos à cobrança de outorgas os usuários públicos e privados;
- V. A compensação aos Municípios;
- VI. Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão, permitindo o livre acesso às informações.

No entanto, como a Constituição Federal brasileira também dividiu a dominialidade da água entre União e Estados, a criação de um novo sistema descentralizado não pode ser definido apenas por uma Lei Federal (ABERS e JORGE, 2005). Desde modo, os Estados têm respondido a este esforço com a aprovação de suas respectivas leis estaduais de recursos hídricos (BORGES, 2003), muitas delas anteriores à própria Lei Federal, que na verdade, serviram como modelos de experiências para sua estruturação.

A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte está localizado em uma região onde a água constitui um fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que possui aproximadamente 90% do seu território inserido no semi-árido.

Assim, diante da preocupação com a conservação dos recursos hídricos estaduais e, considerando a necessidade de uma efetiva gestão dos recursos hídricos para a região, em 01 de julho de 1996 foi sancionada a Lei Estadual nº 6.908 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH-RN) e institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos. Sendo, portanto, um dos Estados pioneiros (e.g. Ceará e São Paulo) em estabelecer uma política dessa natureza antecedendo, inclusive, a Lei Federal.

A PERH-RN contempla quatro instrumentos de gestão: I - o Plano Estadual de Recursos Hídricos; II - o Fundo Estadual de Recursos Hídricos; III - a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e licenciamento de obras hídricas; e IV - a cobrança pelo uso da água (RIO GRANDE DO NORTE, 1996).

A maior parte desses instrumentos foi regulamentada posteriormente por Decretos, entre os quais destacam-se: nº 13.283/1997; nº 13.836/1998; e nº 13.284/1997, que correspondem, respectivamente a: regulamentação da outorga de direito de uso de água e licenciamento de obra hídrica; do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNERH); e do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (SIGERH).

O órgão gestor da PERH-RN, a então Secretaria Estadual de Recursos Hídricos (SERHID), teve suas atribuições regulamentadas através do Decreto nº 13.285/1997, destacando-se dentre estas: a responsabilidade de formular, implantar e avaliar as políticas e programas estaduais de recursos hídricos; planejar, coordenar, supervisionar e executar as ações públicas estaduais relativas à oferta e gestão dos recursos hídricos; elaborar e manter atualizado o PERH-RN e conceder outorgas de direito de uso dos recursos hídricos provenientes de corpos de água de domínio do Estado e licenças de obras hídricas superficiais e subterrâneas.

A Lei Complementar nº 340/2007 transformou a SERHID em Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), e hoje apresenta como órgãos vinculados: o Instituto de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), Instituto de Gestão das Águas do Rio Grande do Norte (IGARN) e a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN).

Ressalva-se que embora os Instrumentos estaduais de gestão de recursos hídricos se diferenciem um pouco dos Instrumentos estabelecidos pela Lei Federal 9.433/97 e caiba ao Estado, e no caso ao órgão gestor, implantar e aplicar todos os Instrumentos previstos na Lei Federal, as leis estaduais são suplementares as leis federais que, sobre normas gerais, suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (BRASIL, 1988). No Estado do Rio Grande do Norte alguns instrumentos já foram implantados, entre eles o Plano Estadual de Recursos Hídricos, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e o licenciamento de obras hídricas.

A Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte concede outorgas desde o ano de 1997, quando foi promulgado o decreto nº 13.283 que regulamenta as outorgas de água. Neste decreto dois pontos são interessantes: O primeiro é a separação entre outorga de direito de uso de água e licença de obras hidráulicas, sendo a última correspondente a licença prévia para a implantação, ampliação e alteração de projeto que demande a utilização de recursos hídricos, como por exemplo, poços e adutoras. A lei federal não separa estas categorias e considera a licença como outorga de uso de água. O segundo ponto, diz respeito ao ato de dispensar a outorga. De acordo com esta lei estadual é dispensável a outorga de captação de água subterrânea cuja vazão de exploração não exceda de 1.000 L/h. Isto leva a crer que a prioridade do uso dos recursos hídricos, nestes casos, é o abastecimento humano, ponto previsto como um dos fundamentos da Lei Federal 9.433/97.

Destaca-se que autorização da outorga não dispensa nem prejudica outras formas de controle e licenciamentos específicos, inclusive os que dizem respeito ao saneamento básico e ao controle ambiental. Em relação aos prazos de vigência da outorga, se estabelece que será de 35 anos o prazo máximo de duração, sendo, atualmente, renovada a cada ano (RIO GRANDE DO NORTE, 2009). E ao que se refere às modalidades de outorgas concedidas pela Secretária de Recursos Hídricos, atualmente existem duas: outorga de direito de uso de água e a outorga de lançamento de efluentes; sendo a última muito inferior, em número, à primeira uma vez que o órgão gestor ainda não tem um critério definido para realizá-las.

Com tudo que foi dito até aqui, no caso específico da outorga, o órgão gestor – SEMARH - tem se empenhado em criar possibilidades para a otimização operacional dos processos

técnicos e administrativos, pois entende que esse é um instrumento robusto. No entanto, as análises e avaliações realizadas pelo próprio órgão identificam fragilidades e reconhece a necessidade da melhoria nas fases dos processos de outorgas.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é propor estratégias de aperfeiçoamento do processo de emissão de outorga do direito de uso de água no Rio Grande do Norte, uma vez que é um importante Instrumento de gestão de recursos hídricos.

MATERIAL E MÉTODOS

Para a realização deste trabalho foram efetuadas pesquisas bibliográficas e entrevistas com técnicos dos órgãos gestores competentes, neste caso, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte (SEMARH) e o Instituto de Gestão das Águas do Rio Grande do Norte (IGARN), entre os meses de junho e setembro de 2009. Posteriormente, aos dados obtidos com as entrevistas, optou-se por realizar um estudo crítico baseado no modelo *SWOT* Kenneth Andrews e Roland Christensen (PÚBLIO, 2008) o qual avalia a competitividade de uma organização, um programa ou um projeto - neste caso, de uma política - segundo quatro variáveis: força, fraquezas, oportunidades e ameaças conforme a figura 1 (BAHIA, 1999).

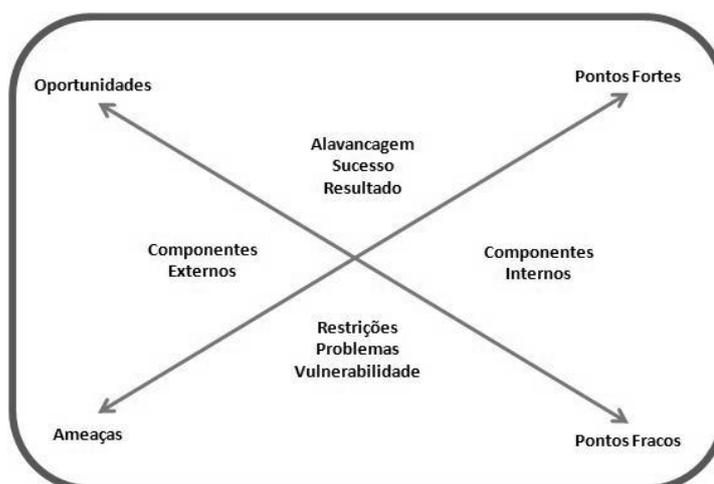


Figura 1 – Modelo *SWOT*, modificado de Oliveira Neto (2006).

A análise *SWOT* é uma ferramenta utilizada para examinar uma organização e os fatores que afetam seu funcionamento (Figura 2). Este é o primeiro estágio de planejamento, o que ajuda o gestor focar-se nos pontos principais da organização. A sigla *SWOT* representa a primeira letra das palavras, em inglês: *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats* (Pontos fortes, Pontos fracos, Oportunidades e Ameaças).

	Ajuda na conquista dos objetivos	Atrapalha na conquista dos objetivos
Interno (atributos da organização)	Forças	Fraquezas
Externo (atributos do ambiente)	Oportunidades	Ameaças

Figura 2 – Estrutura de análise de *SWOT* (Fonte: STOICOV, 2007).

Através desse método pode-se realizar o levantamento das forças e fraquezas de determinada ação estatal, das oportunidades e ameaças do meio envolvente e do grau de adequação entre

elas. Desta forma, durante a análise, quando for percebido um ponto forte, ele deve ser ressaltado ao máximo e quando for percebido um ponto fraco, a organização deve agir para controlá-lo ou, pelo menos, minimizar seu efeito. Acredita-se, assim, que quando os pontos fortes de uma política, de um programa ou de um projeto estiverem de acordo com os fatores críticos de sucesso, estes terão maiores chances de lograrem sucesso (BAHIA, 1999).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O procedimento de solicitação da outorga está descrito no *site* da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte (<http://www.semarh.rn.gov.br>), cabendo ao usuário iniciar o processo, levando consigo todos os documentos requeridos. Segundo a maioria dos técnicos entrevistados, o atual procedimento de atendimento implantado está atendendo a demanda, possuindo um tempo médio de aproximadamente trinta dias para a autorização da outorga de direito de uso de água, seguindo o que está previsto em Lei.

Os dados do setor de outorga demonstram que até o presente momento já foram emitidas cerca de 2.144 outorgas. No que tange as bacias hidrográficas localizadas no Rio Grande do Norte, a que apresenta maior número de outorgas concedidas é a do Piranhas-Açu, enquanto a de menor número é a bacia do Boqueirão. Os principais usos outorgados pelo órgão gestor são captação para o abastecimento humano, abastecimento animal, projetos de irrigação, projetos de aquicultura (piscicultura e carcinicultura) e projetos industriais. No entanto, estes números ainda estão distantes da demanda estadual, pois muitos usuários não solicitam a outorga de uso de água ao órgão gestor.

Em consulta a funcionários da SEMARH, pontos negativos e positivos para a eficiência na emissão de outorga de uso da água foram levantados. A opinião desses funcionários são dadas a seguir.

PONTOS NEGATIVOS

A infra-estrutura da SEMARH ainda é precária, principalmente na disponibilidade de material (e.g. carro) e pessoal qualificado.

Na realidade a infra-estrutura referente à concessão de outorga não é boa. Ela é mínima e só funciona porque você está dando outorga e licença a quem vem pedir. Essa é a grande realidade. Se todo mundo viesse solicitar a outorga, não teríamos estrutura para atender. Então, tem que melhorar toda a infra-estrutura e ampliar o número de pessoas para poder também fiscalizar.

O número reduzido do corpo técnico, que também desempenha outras funções dentro da Secretaria e a sobreposição de funções entre os técnicos locados no IGARN e os técnicos da SEMARH, os quais são responsáveis, respectivamente, pela análise de pareceres referente à qualidade da água e análise de características hidrogeológicas dos corpos de águas é apontado como um aspecto negativo.

O procedimento de emissão de outorga tem sido “adequado”. Eu diria que deveria ser melhor estruturado. Eu não diria que está precisando ser modificado o fluxo processual, mas, principalmente, o setor precisa ser melhor estruturado. Nós ainda temos muita carência de técnicos e pessoas capacitadas. A demanda chega e demora um pouco a sair em função disso. Também, existe a questão dos documentos necessários, às vezes o requerente não traz todos os necessários. Então não é simplesmente questão de carência de estrutura no setor, como também, carência de entendimento de como deve ser instituído o processo.

Segundo alguns entrevistados, o sistema é falho por se tratar de uma avaliação superficial, baseada na experiência profissional do técnico e em seus conhecimentos adquiridos ao longo dos anos trabalhados naquela função. Isto é observado principalmente para o controle de águas subterrâneas, onde há ausência de estudos mais aprofundados que orientem as decisões cabíveis ao processo de determinadas outorgas. Alguns técnicos relatam:

A outorga deve ser dada mediante aquilo que pode ser dado. Se o estudo diz que tem, a gente vai debitar do sistema aquela quantidade de água solicitada. É acompanhado, no caso das águas superficiais, pois você tem a medição de réguas. Então o técnico sabe que aquela quantidade de água solicitada pode ser dada. Mas no caso de água subterrânea, isso ainda está muito longe. Então, a gente sabe se pode dar ou não, pela nossa experiência e conhecimento adquirido sobre os aquíferos.

Nós temos um Plano Estadual de Recursos Hídricos, no entanto as informações das bacias são em macro-escala, enquanto as outorgas são em micro-escala. O Plano não nos ajuda muito a subsidiar os pareceres. Por mais que queiramos utilizar esses dados, sempre fogem da realidade. Então, finalmente, o que fazemos é uma vistoria e uma pesquisa no local onde será marcado o ponto, para observar a existência real desse curso de água e a vazão, considerando ainda o dia, mês e ano; também conversamos tanto com o usuário como com seus vizinhos.

Embora os entrevistados apontem que trabalham em regime de multidisciplinaridade, fato que favorece a análise dos pareceres e, assim, a emissão das outorgas. Alguns relatam que seria melhor reunir todos os funcionários envolvidos com a emissão de outorga numa única sala, porquanto dessa maneira as discussões sobre processos mais complexos seriam melhores e favoreceriam uma análise mais eficiente. Um dos depoimentos demonstra essa preocupação.

Acho que se trabalhássemos em um só local, com diversos técnicos de apoio seria melhor. Porque muitos técnicos também trabalham em outros setores, e assim, às vezes, não estão muito envolvidos conosco. É tanto, que os técnicos que trabalham aqui sempre estão discutindo os processos.

Outro aspecto interessante apontado como fraqueza do sistema de emissão de outorga é a ausência de um monitoramento da qualidade e quantidade de água presente nos sistemas hídricos do Estado. Essa ausência representa uma grave ameaça quanto à sustentabilidade dos recursos hídricos, pois os técnicos relatam a falta de precisão de informações quanto à disponibilidade hídrica do sistema, que pode comprometer o uso múltiplo dessas águas acarretando possíveis conflitos entre os usuários. Abaixo está o depoimento de dois técnicos quanto a esse aspecto.

Eu acho falho na outorga a falta de monitoramento quantitativo, pois como não sabemos a situação de todos os mananciais e bacias, além de vazão, não tem como sabermos exatamente quanto de água tem. Eu tenho somente o controle de quanto foi outorgado de vazão para cada bacia. Mas a gente não sabe se ainda dá para outorgar mais ou não. Tenho essa informação somente para algumas lagoas onde estão se fazendo estudos.

O monitoramento dos recursos hídricos é fundamental para que você veja, justamente, essa variação da água que chega, da água consumida, da água que se infiltra, da água que escorre. Tanto do ponto de vista superficial como subterrâneo. O monitoramento é fundamental para que você tenha a idéia dos quantitativos de água e também dos qualitativos. Então o monitoramento, eu diria que é a base de todos os outros instrumentos de gestão. Ele é fundamental para o sistema de informação, é fundamental para o plano, para a outorga e para a cobrança.

A fiscalização também não favorece a emissão de outorgas. Muitos dos entrevistados discorreram sobre esse assunto. Eles apontam que embora exista um setor responsável por isso, esse setor é sobrecarregado com outras funções, sendo impossível a fiscalização de todos os processos de requisição de outorgas. No geral, a secretaria só pode fiscalizar denúncias da sociedade e alguns processos mais complexos ou que causem desconfiças nos técnicos. Alguns técnicos entrevistados refletem:

A fiscalização é mínima por falta de infra-estrutura e pessoal qualificado. Normalmente, damos o parecer para outorga sem ir ao local. O “cara” querendo falsifica o perfil de um poço ou falsifica o teste de vazão. Neste caso, você não tem como comprovar.

Há fiscalização mas muito incipiente. A fiscalização depende de você ter um quadro de técnicos apropriados em número e qualidade. A gente não tem. Nosso quadro é muito pequeno, tanto no IGARN quanto na SEMARH.

O problema, por exemplo, é não existir um controle mais periódico em termos da renovação de outorga. Não tem ainda um controle para você saber que tal período terminou a outorga daquela empresa, então já tem que entrar com o pedido. E muitas vezes, acontece da gente ver uma outorga vencer em 2007 e o “cara” só vir fazer a renovação agora, em 2009.

PONTOS POSITIVOS

A SEMARH para minimizar os impactos negativos para a concessão de outorga tem feito solicitação de concursos públicos para aumentar a equipe técnica e estudos de aperfeiçoamento da Instituição. Ela ainda vem tentando instituir uma política de educação ambiental onde o eixo central é a campanha de estímulo à outorga, explicando quais documentos são necessários e qual é a importância desse instrumento, como relatam dois entrevistados.

Tem sido feito muitos trabalhos com a temática de educação ambiental para enfatizar a importância da outorga. Eu mesmo já participei de algumas palestras. Inclusive, temos alguns recursos para fazer o que chamamos de “campanha de estímulos à outorga”. Então a idéia é chegar às bacias e estimular as pessoas a darem entrada ao processo. O Estado terá que fazer esse trabalho para chegar num patamar de outorga com a grande maioria dos usuários outorgados.

Além de melhorar o esclarecimento da documentação necessária para dar início ao processo de solicitação de outorga, são necessários projetos de educação ambiental para os usuários solicitantes visando o esclarecimento da importância desse instrumento. É o que eu vou fazer ainda esta semana em uma comunidade.

A SEMARH procura considerar as disponibilidades hídricas sazonais dos reservatórios, as demandas de águas existentes que foram cadastradas e as autorizações de outorgas já emitidas. Também, embora não se tenha ainda um sistema de informações sobre recursos hídricos, todas as informações dos usuários são cadastradas em um banco de dados (uma planilha simples), disponibilizado aos técnicos do setor. E a secretária sempre oferece cursos de capacitação e formação profissional.

Outro fator apontado como favorecedor da emissão de outorga é a sua necessidade para obter o licenciamento ambiental. A Resolução Conjunta nº 01 de 21 de fevereiro de 2008 estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos e da licença ambiental. Desde modo, o IDEMA proíbe o fornecimento de licença ambiental sem a devida outorga. Os técnicos apontaram que este procedimento

integrado constituiu em um grande avanço para o gerenciamento de recursos hídricos do Estado.

De certa forma, os técnicos consideram que apesar de todas as carências, o processo de emissão de outorga pode ser considerado como um instrumento de gestão de recursos hídricos importante, uma vez que o mesmo constitui o primeiro passo para uma eficaz gestão de recursos hídricos estaduais. Afinal, atualmente, já é possível levantar dados de números de outorgas concedidas, da quantidade de água extraída de alguns corpos de água, além de garantir, mesmo que precocemente, o controle e utilização da água de forma sustentável, assegurando os seus usos múltiplos como exige as leis federal e estadual.

MATRIZ SWOT PARA OUTORGA DE USO DE ÁGUA NO RIO GRANDE DO NORTE

As entrevistas realizadas com os técnicos da SEMARH permitiram a construção da matriz de SWOT, representada no Quadro 1. Ressalva-se que neste estudo apenas foi analisado o ambiente interno, ou seja, o instrumento outorga no que se referem as suas forças e suas fraquezas. Tal método é justificado porque o ambiente interno de um processo é o resultado das estratégias de atuação definidas pelos próprios membros da instituição, os quais podem modificá-lo. Assim, estudos posteriores que incluam os usuários de água solicitantes de outorgas devem ser realizados visando à apresentação das oportunidades e das ameaças a esse processo institucional.

Quadro 1 – Resultado da Análise de SWOT para o processo de emissão de outorga de direito de uso de água pela SEMARH.

	Forças	Fraquezas
Ambiente interno (SEMARH)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislação para o tema; ▪ Plano e estudos sobre recursos hídricos no estado; ▪ Integração entre os procedimentos de licenciamento ambiental e outorga; ▪ Fluxo processual adequado; ▪ Recursos financeiros para implantações de projetos; ▪ Corpo técnico experiente; ▪ Multidisciplinaridade entre os técnicos; ▪ Incentivo à capacitação dos profissionais; ▪ Tempo de emissão de acordo com o permitido na legislação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano de Recursos Hídricos desatualizado e não especializado para subsidiar as análises da outorga; ▪ Ausência de um eficiente sistema de informação sobre recursos hídricos; ▪ Ausência do monitoramento permanente da quantidade e qualidade das águas do Estado; ▪ Ausência de dados que subsidiem a emissão dos pareceres; ▪ Fiscalização incipiente; ▪ Equipe técnica insuficiente; ▪ Falta de equipe técnica permanente; ▪ Equipe técnica dispersa em diferentes setores e prédios; ▪ Equipe técnica com acúmulo de funções; ▪ Equipamentos de informática obsoleto ▪ Burocracia de alguns setores; ▪ Ausência de automóveis exclusivos para o setor.

RECOMENDAÇÕES

Após estruturar a matriz SWOT através das informações disponíveis, percebeu-se que o processo de emissão de outorga pela SEMARH, apresenta sérias deficiências. Nesse sentido, a análise dos dados e informações obtidas, no contexto metodológico dessa pesquisa permitiu a proposição das seguintes recomendações:

1. Atualizar o Plano Estadual de Recursos Hídricos, mas principalmente os planos de bacias, os quais possam subsidiar as análises detalhadas para emissão dos pareceres da outorga;
2. Implantar o Sistema de Informação de Recursos Hídricos articulado e integrado com os demais sistemas das instituições afins, como Agência Nacional de Águas (ANA), IDEMA, dentre outros.
3. Estabelecer e implantar as redes de monitoramento quantitativo e qualitativo;
4. Modernizar e estruturar o setor de outorgas com uma infra-estrutura compatível com as atividades realizadas no setor, tais como: equipamentos, software e automóveis próprios para o campo;
5. Centralizar o corpo técnico envolvido com o setor de outorga em um único espaço físico;
6. Realizar concursos públicos que permitam a permanência de um corpo técnico próprio da Secretaria, bem como bem qualificado para atender a demanda de outorgas solicitadas;
7. Possuir um corpo técnico exclusivo para os trabalhos e análises referente ao processo de emissão da outorga, tornando o processo mais ágil e a equipe técnica mais integrada e menos sobrecarregada de trabalho;
8. Incentivar cursos e capacitação dos profissionais;
9. Realizar campanhas de educação ambiental tendo como foco o esclarecimento da importância da solicitação da outorga, tanto para os grandes usuários de água como para os pequenos;
10. Criar uma central de atendimento pela qual os usuários possam receber informações sobre seu processo;
11. Padronizar os documentos solicitados, como por exemplo, a escala dos mapas necessários;
12. Realizar campanhas de fiscalização referentes às outorgas emitidas;
13. Possuir uma frequência de avaliação desse instrumento de gestão de recursos hídricos, a fim de que as deficiências sejam sempre supridas e que o processo de emissão de outorga alcance a excelência;
14. Implantar os demais instrumentos de gestão dos recursos hídricos exigidos tanto na lei federal como na estadual, uma vez que a outorga deve ser subsidiada por instrumentos como, por exemplo, monitoramento, enquadramento dos corpos de água e sistema de informações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de gestão de recursos hídricos é cada vez mais complexo tendo em vista os crescentes problemas ambientais e os interesses particulares de cada usuário. Um dos

instrumentos mais utilizados como controle desse recurso é a outorga de direito de uso de águas, a qual é citada tanto na Política Nacional de Recursos Hídricos como na Política Estadual de Recursos Hídricos daqueles Estados que já a possuem.

No Estado do Rio Grande do Norte, a partir dos dados obtidos, é possível afirmar que muito embora, esse instrumento ainda seja precário, ele se constitui no principal instrumento de gestão dos recursos hídricos do Estado. É bem verdade, que muito ainda precisa ser feito, como por exemplo, estudos mais aprofundados que forneçam aos técnicos envolvidos nesse processo, informações confiáveis para subsidiar seus pareceres, e desta forma, a emissão da outorga. No entanto, os primeiros passos foram dados para a constituição de uma política forte de recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Norte; resta agora aperfeiçoá-la através da implantação dos demais instrumentos previstos em leis e da melhoria desse processo de emissão de outorga a partir da própria experiência do setor.

Desta forma, a partir dos resultados obtidos foram estabelecidas as ações que tornarão a outorga um instrumento mais eficaz de gestão de recursos hídricos no Estado. No entanto, é necessário salientar que para tudo isso se consolidar, é preciso ter, acima de tudo, vontade política dos gestores públicos que estão à frente deste processo. Além é claro, da participação da sociedade civil organizada, a qual nesta temática está representada nos comitês de bacias. Assim, torna-se imprescindível um esforço e vontade de todos os agentes (poder público nos níveis municipal, estadual e federal, setor privado, corpo técnico dos órgãos gestores, usuários de água e a sociedade civil organizada) em colaborar e muitas vezes suprimir interesses próprios, buscando um objetivo comum e, portanto, um uso sustentável desse recurso ambiental, finito, social e econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABERS, R.; K.D. JORGE. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, vol. VIII nº. 2. 2005.
2. ALMEIDA, R.C. A questão hídrica e a construção de um planejamento urbano sustentável e partícipe: o caso da cidade de São Carlos. In: MARTINS, R.C.; N.F.L.S. VALENCIO (Org.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e políticos-institucionais**. São Carlos: Rima, v II. p. 239-253. 2003.
3. BAHIA – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Metodologia de avaliação de políticas públicas: uma abordagem preliminar**. Salvador. 44 p. 1999.
4. BARROS, F.G.N.; M.M. AMIN. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 1, p. 75-108. 2008.
5. BERBET, C. O. O desafio das águas. In: MARTINS, R.C.; N.F.L.S. VALENCIO (Org.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e políticos-institucionais**. São Carlos: Rima, v II. p. 81-97. 2003.
6. BORGES, L. Z. **Caracterização da água cinza para promoção da sustentabilidade dos recursos hídricos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 103 p. 2003.
7. BORSOI, Z.M.F.; S.D.A. TORRES. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, v.4, n.8, p.143-166. 1997.
8. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado. 1988.

9. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Política nacional dos recursos hídricos**. Lei nº 9.433. Secretaria dos Recursos Hídricos. 35 p. 1997.
10. FILHO, A.C.P.; S.H. BONDAROVSKY. Água, bem econômico e de domínio público. **R. CEJ**, Brasília, n. 12, p. 13-16. 2000.
11. HIRATA, R. **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de texto. 568 p. 2001.
12. MACHADO, R.T.M. **Estratégia e competitividade em organizações agroindustriais**. Lavras: UFLA/ FAEPE. 2005.
13. MAGALHÃES JUNIOR, A. P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 688 p. 2007.
14. MAUAD, F. F.; G. de LIMA. Planejamento estratégico de sistemas hídricos. In: MARTINS, R.C.; N.F.L.S. VALENCIO (Org.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e políticos-institucionais**. São Carlos: Rima, v II. p. 100-126. 2003.
15. MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005.
16. NETO, J.C.C. **Políticas de recursos hídricos**. São Paulo: Editora da USP. 93 p. 1988.
17. OLIVEIRA NETO, O. J. **Gestão Estratégica na Bovinocultura de Corte**. Monografia (Graduação em Agronomia e Engenharia de Alimentos) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 59 p. 2006.
18. PÚBLIO, Marcelo A. **Como planejar e executar uma campanha de propaganda**. São Paulo: Atlas, 2008.
19. RIO GRANDE DO NORTE – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte (SEMARH). **Legislação sobre os recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Norte**. 66 p. 1996.
20. RIO GRANDE DO NORTE – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte (SEMARH). **Programa de Outorgas e Licenças**. Disponível em: <http://www.semarh.rn.gov.br/detalhe.asp?IdPublicacao=650>. Acesso em 03 de setembro de 2009.
21. STOICOV, C. **Metodologia tear de trabalho em cadeia de valor**. São Paulo: Instituto Ethos. 51p. 2007.
22. TUNDISI, J. G. **Água no Século XXI: enfrentando a escassez**. São Carlos: RiMa, IIE. 248 p. 2003.
23. VON SPERLING, E. Afinal, quanta água temos no planeta? **Revista Brasileira de Recursos Hídricos (RBRH)**, v. 11, n.4. Out/Dezembro. p. 189-199. 2006.
24. WALDMAN, M. **Recursos hídricos e a rede urbana mundial: dimensões globais da escassez**. Anais do XIII Encontro Nacional de Geógrafos. João Pessoa – Paraíba. 2002.