

Melo, Adriano. Princípios norteadores da gestão dos recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo em tempos de escassez. *GeoGraphos*. [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de junio de 2016, vol. 7, nº 87 (14), 14 p. [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2016.7.87(14)].



<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>

Vol. 7. Nº 87 (14)

Año 2016

PRINCÍPIOS NORTEADORES DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO EM TEMPOS DE ESCASSEZ

Adriano Melo

Mestrando no Programa de Planejamento e Análise de Políticas Públicas

Universidade Estadual Paulista - UNESP – Campus de Franca – SP

Franca (São Paulo, Brasil)

Correio eletrônico: adriano@meloadvocacia.com.br

RESUMO

Este estudo visa apresentar os princípios gerais que regem a utilização dos recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo, destacando os instrumentos que regulamentam seu uso pelos múltiplos atores que dependem da água para a realização das mais variadas atividades, levando-se em consideração a legislação e demais normas e documentos elaborados e vigentes até o final do mês de maio de 2015. Será realizada pesquisa bibliográfica e documental e os dados serão tratados através da análise qualitativa de conteúdo. Afinal, como é a gestão da água no Estado de São Paulo e no Brasil, enquanto recurso, visando atender as necessidades heterogêneas dos atores que dele dependem para inúmeros usos? Buscar-se-á despertar o leitor para a relevância do tema neste momento em que atravessamos um cenário de escassez decorrente de uma série de fatores, dentre os quais destacam-se os gerenciais.

Palavras chave: água, recursos hídricos, gestão de recursos hídricos, escassez.

PRINCIPIOS RECTORES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN BRASIL Y EN EL ESTADO DE SAO PAULO EN TIEMPOS DE ESCASEZ

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo presentar los principios generales que rigen la utilización de los recursos hídricos en Brasil y en el Estado de Sao Paulo, en los cuales se destacan los instrumentos que rigen su uso por múltiples actores que dependen del agua para la realización de las más variadas actividades, teniendo en cuenta la legislación y otras normas y documentos elaborados y vigentes hasta finales del mes de mayo de 2015. Se realizará investigación bibliográfica y de la documentación y los datos serán procesados a través del análisis cualitativo de contenido. Al final, ¿cómo es la gestión del agua en el Estado de São Paulo, en Brasil, como un recurso para satisfacer las necesidades de los actores heterogéneos que dependen de muchos usos? Se trata de despertar al lector a la pertinencia del tema en el momento, en el que actualmente estamos viviendo un escenario de escasez debido a una serie de factores, entre los cuales se destacan los gerenciales.

Palabras clave: agua, recursos hídricos, gestión de los recursos hídricos, escasez.

GUIDING PRINCIPLES OF WATER RESOURCES' MANAGEMENT IN BRAZIL AND IN THE STATE OF SÃO PAULO IN TIMES OF SHORTAGE

ABSTRACT

This study aims to present the general principles governing the use of water resources in Brazil and in the State of São Paulo, emphasizing the instruments governing its use by multiple actors who depend on water for carrying out the most of varied activities, taking into consideration the legislation and other rules and developed documents in force until the end of may 2015. It will be performed a bibliographical and documentary research and the data will be addressed by qualitative content analysis. After all, how the water management in the State of São Paulo and in Brazil, as a resource, is aimed at fulfill the diverse actors' needs who depend on it for numerous uses? It will seek to awaken the reader to the relevance of the theme in this moment

that we are going through a shortage scenario due to a series of factors, among which stand out managerial.

Key words: water, water resources, management of water resources, shortage.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é apresentar os princípios gerais que regem a utilização dos recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo, destacando os instrumentos que regulamentam seu uso pelos múltiplos atores que dependem da água nas mais variadas atividades, tais como o abastecimento público de água para as populações, a geração de energia elétrica, a indústria, a agricultura, o transporte e o lazer, entre outros, levando-se em consideração a legislação e demais normas e documentos relacionados ao tema.

Para tanto, abordar-se-á como estão organizados os componentes desta arena institucional, chamada SIGRH – Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, que agrega todos os órgãos e entidades ligadas a gestão dos recursos hídricos no território brasileiro, inclusive com suas características de descentralização pela integração de entes como os conselhos estaduais e os comitês de bacias hidrográficas, colegiados participativos que compõem o sistema.

Somando-se as questões da descentralização e da participação, que criam uma rede de trabalho para a realização deste gerenciamento, envolvendo a sociedade civil organizada e os usuários, juntamente com o estado, não se pode olvidar a questão relacionada à dominialidade da água, prevista em nossa Lei Maior, que torna nosso sistema de gerenciamento de recursos hídricos mais complexo, uma vez que estabelece competências paralelas para tratar da gestão entre a União e os Estados.

Agregue-se a estes princípios a necessidade de outorgada para a utilização dos recursos hídricos, através de outro instrumento de gestão, que visa oferecer àqueles que precisam de água a possibilidade de utilizá-la nos parâmetros autorizados pela outorga. E ainda as questões relacionadas aos usos múltiplos, que demonstram o porquê deverão ser priorizados seus usos, nos casos de escassez, para a dessedentação animal e para o abastecimento urbano.

De todos estes princípios e instrumentos, extraia a garantia legal do acesso à água num cenário onde através da participação, todo cidadão poderá, representando algum segmento, participar dos debates e das decisões dos colegiados constituídos e competentes para tratar da gestão dos recursos hídricos, num momento de pública e notória crise hídrica! Este é nosso desafio. Portanto, buscar-se-á divulgar as regras e princípios básicos, estabelecidos na legislação brasileira e paulista, relacionadas aos nossos recursos hídricos, para que cada cidadão possa entender seu papel e contribuir nesta necessária gestão.

Este estudo pode ser classificado como pesquisa aplicada, por sua natureza, pois pretende gerar conhecimento para aplicação prática direcionado a problemas específicos envolvendo interesses locais, e como pesquisa exploratória, quanto aos seus objetivos, vez que visa tornar mais explícitos os princípios gerais que regem a gestão dos recursos hídricos (SILVEIRA; CORDOVA, 2009). Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. O limite geográfico restringiu-se ao Brasil e ao Estado de São Paulo, e o limite temporal foi delineado pela implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo (Lei 7.663/91) e o final do mês de maio de 2015.

Os dados foram tratados através da análise qualitativa de conteúdo, onde buscou-se explicar os “porquês” sem a preocupação com qualquer quantificação, inexistindo possibilidades de prova de fatos, utilizando-se de dados não métricos e valendo-se das mais diversas abordagens possíveis, principalmente porque analisar-se-á aspectos da realidade que não podem ser quantificados e a análise concentrar-se-á na compreensão e explicação da dinâmica de relações sociais, levantando-se através da coleta de dados informações úteis e pertinentes ao tema com vistas a confrontar a problemática abordada com os dados coletados, testando, assim, as hipóteses levantadas (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

De início, é importante destacar a diferenciação doutrinária que se faz sobre os termos água, elemento natural, matéria, ligado a questões ambientais, em suas formas superficial, meteórica ou subterrânea, e recursos hídricos, recurso, que é a água estabelecida por regras focadas na sua gestão e nos seus usos e descartes, em especial seu uso pelo homem (RAFFESTIN, 2011; SANTOS, 2013).

A matéria é algo que preexiste a ação humana e que, por decorrer de forças que atuaram durante toda a história da terra sem que fosse necessária qualquer intervenção ou participação do homem, é um dado puro, encontrada na superfície da terra, não se constituindo uma prática, mas sendo oferecida para esta prática, transformando-se em possibilidades, que poderão chegar até à criação de novas matérias (RAFFESTIN, 2011).

Quando a matéria passa a ter utilidade estaremos diante de um recurso. A matéria sem intervenção não se modifica. Por isso que se diz que são naturais apenas as matérias, visto que os recursos são sempre produtos, o que lhe permite a possibilidade de evolução, ou seja:

Recurso se refere a uma função, e não a uma coisa ou substância; é o meio para se atingir um fim, e à medida que este fim ou objetivo muda, os recursos podem mudar também. [...] Os recursos não são naturais; nunca foram, e nunca serão!¹

De fato: “[...] dentre os fatores que necessitam uma gestão precisa e corretamente regulada por parte do homem, para que os ecossistemas agrícolas funcionem, é preciso citar o solo e a água [...]” (RAFFESTIN, 2011, p. 206). Para gerir os recursos hídricos no Brasil, a lei 9.433/97 criou o SIGRH – Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que é composto por um conjunto de órgãos e entidades. O artigo 21, XIX, da Constituição Federal o denominou de Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e sua regulamentação se deu através do Título II, da Lei 9.433/1997 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2011; MACHADO, 2014).

Sistema significa conjunto e pode ser conceituado como:

Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam com estrutura organizada; combinação de partes que se coordenam para concorrer a um resultado ou de modo a formar um conjunto; grupo formado por elementos que interagem, inter-

¹ BECHT, J. Edwin; BELZUNG, L. D. World resource management, Key to civilization and social achievement, Prentice Hall Inc. New Jersey, Englewood Cliffs, 1975. p. 22. *apud* RAFFESTIN, 2011, p. 202.

relacionados e interdependentes; conexão de elementos em um todo orgânico e funcionalmente unitário (MACHADO, 2014, p. 556).

Os objetivos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, estabelecidos no artigo 32, da Lei 9.433/1997, são: I – coordenar a gestão integrada das águas; II – arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com recursos hídricos; III – implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV – planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e V – promover a cobrança pelos usos de recursos hídricos (BRASIL, 2011).

Os integrantes do SIGRH, segundo o artigo 33, da lei citada, são: I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; II – a Agência Nacional de Águas; III – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; IV – os Comitês de Bacia Hidrográfica; V – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as V – as Agências de Água (BRASIL, 2011).

Visando esta gestão, que tem por fim regular a ação humana em relação ao meio ambiente, no presente caso especificamente quanto a água, podemos citar instituições constituídas especificamente com o objetivo de regular as questões ambientais e instituições que efetivamente compõem este quadro regulatório, sendo que ambas são muito complexas, pois devem enfrentar questões ligadas ao nível político, de natureza social, de interação, dentre outras, fato que proporciona elevados desafios para sua prática e para sua pesquisa (RAVENA, 2012).

Nos países em desenvolvimento, além destes problemas, há que superar-se o vazio institucional, característica da arena ambiental doméstica destes locais. Tal cenário não proporciona, via de regra, uma regulação orientada por acordos internacionais ou tratados, mas conforme dinâmica de interesses econômicos e políticos que se estabelecem por estratégias de ação coletiva, ou seja:

A água foi um recurso em que a fragmentação das políticas destinadas à sua regulação garantiu a grupos diferenciados na burocracia a manutenção de seus orçamentos e de sua sobrevivência, aparentemente enquadrando-se como um fenômeno típico do modelo burocrático moderno de NISKANEN (1971)²

O caminho, portanto, seria a utilização de mecanismos de *accountability* em suas regras e em sua implementação (RAVENA, 2012).

No Brasil, para tratar de recursos hídricos, existem as Políticas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, uma vez que nossa Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 20, inciso III, e em seu artigo 26, inciso I, que são bens da União “[...] os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a territórios estrangeiros [...]” (BRASIL, 2005, p. 24) e bens do Estado “[...] as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União [...]” (BRASIL, 2005, p. 34).

² NISKANEM, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chigado: Aldine-Antherton, 1971 *apud* RAVENA, Nírvia. **Os caminhos da regulação da água no Brasil: demiurgia institucional ou criação burocrática?** Curitiba: Appris, 2012, p. 61.

Entretanto, a gestão das águas (recurso) e a competência para legislar sobre água (matéria) são questões totalmente distintas. A Política Nacional de Recursos Hídricos permite que os Estados cuidem da legislação sobre os recursos hídricos, conforme artigos 41 a 44, da Lei 9.433/97, embora a competência para legislar sobre água (matéria), continue exclusivamente nas mãos da União:

Não é de ser confundida a gestão das águas com a competência para legislar sobre as águas. A descentralização recomendada e instaurada pela Lei 9.433/1997 foi no domínio da gestão, pois a competência para legislar sobre as águas é matéria concernente à Constituição Federal e continua centralizada nas mãos da União, conforme o art. 22, IV. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre águas (art. 22, parágrafo único, da CF), sendo que até agora não existe tal lei [...]. Baseando-se no que consta nos arts. 41 a 44 da Lei 9.433/1997, antes mesmo do advento da Lei de Agências de Águas, os Estados têm competência para legislar sobre a gestão das águas (não sobre as águas, como já foi exposto) (MACHADO, 2014, p. 516 e 585).

Ressalta-se o fato de que a água, considerada como recurso, foi uma das responsáveis pela criação da arena regulatória ambiental no Brasil, em face da necessidade de deslocamento de diversificadas ações coletivas e da criação de ferramentas técnicas relacionadas com o desenvolvimento científico, instrumentos que buscaram definir as regras necessárias ao seu uso e acesso pelos diversos interessados. Além disso, fatores como a interdependência e a saliência mobilizaram a opinião pública brasileira no sentido de implementar políticas destinadas a regular o acesso e o uso dos recursos hídricos, dentre outros recursos (RAVENA, 2012).

Não se permite olvidar, entretanto, que está regulação foi e é extremamente complexa, seja considerando-se os aspectos físicos, em decorrência de sua interdependência, quanto considerando-se os aspectos relacionados ao dinamismo dos atores que necessitam de suas possibilidades, marcados pelas suas diferenças estruturais e estratégicas, característica, entre outras, que distingue sua regulação da regulação dos demais recursos que se fixam nas questões de prestação e utilização dos serviços (RAVENA, 2012).

Da mesma forma, é necessário ter em pauta a convicção de que qualquer “[...] relação com a matéria é uma relação de poder que se inscreve no campo político por intermédio do modo de produção [...]” (RAFFESTIN, 2011, pag. 202).

O CASO DE SÃO PAULO: A POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Em 1991 o Estado de São Paulo foi pioneiro na implementação de sua Política Estadual de Recursos Hídricos, através da Lei Estadual 7.663/91 (SÃO PAULO, 2011), precedendo, inclusive, à iniciativa federal, que, pela Lei 9.433/97 (BRASIL, 2011), veio a implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997.

Nas duas políticas públicas apresentadas, tanto na Nacional quanto na do Estado de São Paulo, ficou explícita a intenção do legislador no sentido de que a gestão dos recursos hídricos fosse norteadas pelos princípios da descentralização e da participação social, através de representantes dos poderes públicos, usuários e sociedade civil, como se vê do artigo 3º, incisos I e II, da Lei Estadual (SÃO PAULO, 2011) e do artigo 1º, inciso VI, da Lei Federal (BRASIL, 2011). Estes

princípios também foram consagrados na Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 205, inciso VI (SÃO PAULO, 2011).

Esta tendência replica o que nos mostra a literatura mais atualizada sobre o tema, que enfatiza o *empowerment* (descentralização através da transferência de poderes para governos locais), os *multi-stakeholders* (participação social pelo envolvimento de atores que representam diversos setores da sociedade, entre eles o governo, a sociedade civil organizada e os usuários), os mecanismos de resolução de conflitos e a gestão por bacia hidrográfica, entre outros (CIBIM; JACOBI, 2013).

Adotou-se a ideia da divisão do gerenciamento dos recursos hídricos com base nas bacias hidrográficas, conforme artigo 3º., II, da Lei Estadual 7.663/91 (SÃO PAULO, 2011) e artigo 1º., V, da Lei 9.433/97 (BRASIL, 2011), estabelecendo-se, ainda, que os conselhos nacional e estadual de recursos hídricos, os comitês de bacias hidrográficas e os órgãos dos poderes públicos cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, entre outros, fossem integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGRH, conforme previsto no artigo 33, da Lei Federal citada acima (BRASIL, 2011) e exposto anteriormente.

De fato, a Política Nacional de Recursos Hídricos prevê a existência dos participantes do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SINGRH e determina que são as bases deste sistema, ou seja, os comitês de bacias hidrográficas, que devem cuidar da gestão e da administração dos recursos hídricos, através da transferência dos poderes da União e do Estado, seja pela implantação da cobrança dos usos da água como instrumento de gestão, seja pela aplicação dos recursos financeiros decorrentes desta cobrança, inclusive (MACHADO, 2014), e, aos comitês de bacia hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação, dentre o que tem relação com a questão deste estudo, compete promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes e arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, nos termos do artigo 38, da Lei 9.433/97 (BRASIL, 2011).

A adoção do princípio da participação nas políticas públicas relacionadas a recursos hídricos não é novidade e nem exclusividade brasileira, uma vez que, podemos citar, por exemplo, a Diretiva Europeia sobre a Água, que a destaca como instrumento fundamental, estabelecendo em seu considerando 14 que:

O êxito da presente diretiva depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, à nível de Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários (CIBIM; JACOBI, 2013, p. 17).

Apesar do governo local ser um bom meio para a provisão dos serviços públicos necessários, não é esta a sua importância principal: efetivamente ele permite que os cidadãos envolvidos e interessados do local tornem-se capazes de participar das decisões que influenciam e alteram a sua região, a sua vida cotidiana e a sua comunidade (ABRUCIO, 1997).

Uma gestão pública democrática exige uma dimensão econômico-financeira, uma dimensão institucional-administrativa e uma dimensão sociopolítica, esta compreendida pelos problemas decorrentes do relacionamento entre o estado e a sociedade, com destaque para a participação desta última, e, no Brasil, já existe um maior controle social em relação as ações públicas

decorrentes de um projeto político que busca a ampliação da participação social para definir sua agenda política (PAULA, 2005).

A coletivização dos problemas surge da impossibilidade de excluir os participantes que estejam comprometidos com as externalidades e adversidades existentes, ou seja, não é a conformação pelo bem público que gera a ação coletiva. Esta participação decorrente da integração do campo movimentalista, tanto nos governos dos municípios, quanto nos governos dos Estados, vem se ampliando, através dos conselhos de gestão tripartite, das comissões de planejamento e de outras formas de participação da sociedade como um todo (PAULA, 2005; RAVENA, 2012).

Tal cenário cada vez mais se confirma:

A reforma do sistema significa, ao mesmo tempo, a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos com a prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público, o que quer dizer não só que eles devem ser bem atendidos, mas que devem ser também chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades. A maioria dos exemplos do livro de Osborne e Gaebler mostra que a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços - constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência. Portanto, a modernização do setor público deve caminhar *pari passu* com o aumento da *accountability* (ABRUCIO, 1997, p. 31 e 32).

É no momento da elaboração das políticas públicas que deveria prevalecer o aprendizado social e a transparência, confirmando assim o conceito de esfera pública, modelo que somente poderá ser alcançado dependendo da organização interna da administração. O planejamento estratégico deveria definir os objetivos políticos da gestão pública através de um processo de debate público, extrapolando-se os limitantes existentes na burocracia (ABRUCIO, 1997).

Em resumo, sem entrar profundamente na questão, não existe divergência entre os conceitos de cidadão e de cliente de serviços públicos, sendo indispensável a dedicação da melhor qualidade aos equipamentos sociais para a satisfação do público a que se destina, incluindo-se, por outro lado, entre as responsabilidades deste cidadão/cliente, a participação nas decisões comunitárias, o que exige das autoridades a necessária descentralização como objetivo para se alcançar maximizados graus de *accountability* (ABRUCIO, 1997).

Este cidadão/cliente, que compõe, enquanto participante, a esfera pública não-estatal, realiza a política direta, fazendo-se representar ou participando de organizações que possuam abrangência de escala que pode ter caráter local ou até mesmo internacional, não dependendo apenas da representação política tradicional. Cada um, neste cenário, tem identidade, sente-se reforçado em sua cidadania e consegue modificar o universo que o cerca (PAULA, 2005).

Tais fatos exigem formatações institucionais diferentes e que estejam abertas para a gestão compartilhada, como, por exemplo, fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos (PAULA, 2005). Os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos de recursos hídricos, através da formatação que lhe foi conferida pelas políticas públicas de recursos hídricos, vem exatamente ao encontro destas realidades.

Na verdade, o debate sobre recursos hídricos sem a correspondente participação dos envolvidos, sejam as comunidades indígenas, os líderes, as organizações da sociedade civil organizada, os agricultores, v.g., fica restrito, ou em outras palavras, limita-se a abrangência e as oportunidades, visto que somente os interessados ou as pessoas afetadas é que podem exigir ações estratégicas para maximizar sua aplicação (CIBIM; JACOBI, 2013).

A literatura comprova que experiências de participação como estas minimizam a constante monopolização do executivo estatal em relação a formulação e controle de políticas públicas, possibilita a inclusão de setores marginalizados e proporcionam maior transparência, contribuindo com a democratização e com a possibilidade de combinar, de forma mais efetiva, soluções políticas com soluções técnicas (PAULA, 2005).

Enfim, a regra apresentada pela legislação brasileira relacionada as questões da descentralização e da participação, está em consonância com os estudos e com as propostas apresentadas por inúmeros pesquisadores de todo o mundo e podem, devidamente aplicadas, trazer resultados positivos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Por outro lado, nossa Carta Maior determina em seu artigo 23, inciso XI, que “[...] registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios [...]” (BRASIL, 2005, p. 31) é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a lei 9.433/97 em seus artigos 29 e 30 estabelecem que compete aos Poderes Executivos Federal, Estaduais e do Distrito Federal outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, nas esferas de suas competências. Assim, fica claramente demarcado que a área das outorgas dos direitos de uso das águas não pode ficar na gestão privada (MACHADO, 2014).

A palavra outorga significa consentimento, concessão, aprovação, beneplácito e a Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente número 4, de 21 de junho de 2000, define:

Outorga de direito de uso de recursos hídricos como ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato (MACHADO, 2014, p. 530).

O Prof. Jerson Kelman define outorga como uma “[...] garantia quanto á disponibilidade de água, assumida como insumo básico de processo produtivo [...]” com “[...] valor econômico para quem a recebe, na medida em que oferece garantia de acesso a um bem escasso [...]” (MACHADO, 2014, p. 531).

As outorgas também poderão ser concedidas pelos Estados e pelo Distrito Federal por delegação do Poder Executivo Federal, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei 9.433/1997 (BRASIL, 2011), desde que ocorra de forma consensual e quando houver condições administrativas para a realização desta tarefa pelos Estados, fato que não exime (na verdade, até confirma) a corresponsabilidade da União. Na verdade, o veto ao § 5º, do art. 4º da Lei 9.984/2000, impede a ANA – Agência Nacional das Águas - de delegar suas competências para a outorga de usos dos recursos hídricos da União, fato que implica, na prática, a uma revogação tácita do previsto no art. 14, § 1º, da Lei 9.433/1997 (MACHADO, 2014).

Quando reunidos os requisitos necessários e solicitada a outorga à União, por intermédio da Agência Nacional das Águas – ANA, sua concessão dependerá de aprovação da maioria da

diretoria colegiada, ou seja, de pelo menos 3 (três) votos de seus diretores e o pedido deverá ser publicado na imprensa oficial e em jornal de grande circulação. Estes fatos evidenciam o direito à informação dos cidadãos brasileiros sobre tema de tamanha relevância. Concedida a outorga, terá validade máxima de 35 anos, podendo ser renovada, nos termos do que preconizam os artigos 15 e 16, da Lei Federal (MACHADO, 2014).

Embora não exista regulamentação a respeito, seria importante um sistema integrado de outorgas para rios e bacias hidrográficas que sejam de domínios diferentes a fim de que não existam sobreposições ou conflitos resultantes da análise e resposta por órgãos diversos (MACHADO, 2014).

Entretanto, a outorga é um dos diversos instrumentos de gestão constantes das políticas públicas, como é possível verificar no decorrer destes estudos.

Ainda como princípio constante do inciso IV, do artigo 1º., da Lei 9.433/97 (BRASIL, 2011), destaca-se a necessidade de priorização do uso múltiplo da água, ou seja, é importante que as outorgas sejam concedidas privilegiando-se a diversidade de utilização, contemplando a maioria dos setores possíveis, tais como o abastecimento público, a dessedentação de animais, a agricultura, a indústria, a geração de energia elétrica, a implantação de hidrovias, a utilização das águas como meio de recreação, entre outros.

O princípio geral é o de que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” (art.1º, IV, da Lei 9.433/1997), mas, em “situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais” (art.1º, III, da lei mencionada) (MACHADO, 2014, p. 509 e 510).

Em outras palavras, segundo Clarke, no texto *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*, apresentado ao Institut fur Wirtschaftsforschung und Sozialforschung Chemnitz, da Alemanha: “[...] quando os recursos são limitados, o problema não é satisfazer os consumidores, mas quais consumidores satisfazer [...]” (*apud* ABRUCIO, 1997).

Têm prioridade, segundo as Políticas de Recursos Hídricos vigentes no Brasil (porque a Política Nacional assim determina), o consumo humano que compreende o uso para as necessidades mínimas dos indivíduos, restringindo-se à água para beber, comer e realizar sua higiene pessoal, não sendo prioritário o uso para lazer ou outros usos menos relevantes para a existência do ser humano, *v.g.*, piscinas e jardinagem e a dessedentação dos animais, não se incluindo aí o abate e o consumo de água necessário para a comercialização destes animais (MACHADO, 2014).

Sendo assim, no caso superveniência de escassez de águas, independentemente de seu motivo, após outorgado regularmente seu uso, cumpre ao órgão gestor (órgão público federal ou estadual responsável pela outorga dos direitos de uso da água), não havendo fontes alternativas, suspender parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, as outorgas que prejudiquem o consumo humano e a dessedentação dos animais, conforme o artigo 15, V, da Lei 9.433/1997 (BRASIL, 2011; MACHADO, 2014).

Tal suspensão também pode ocorrer nos demais casos previstos no artigo 15, da Lei 9.433/97, ou seja, quando o outorgado não cumprir os termos da outorga; não a usar por três anos consecutivos; em situações de calamidade; para prevenir ou reverter grave degradação

ambiental; ou para manter as características de navegabilidade de corpo de água (BRASIL, 2011; MACHADO, 2014).

Portanto, deverão ser privilegiados os usos múltiplos dos recursos hídricos, visando atender ao máximo as expectativas do maior número de usuários e de utilidades, a fim de contemplar a sociedade da forma mais abrangente possível, através da concessão de outorgas, que são atos administrativos que autorizam o uso dos recursos hídricos, mas, em caso de escassez deverão ser privilegiados e priorizados os usos e outorgas destinados a dessedentação de animais e ao abastecimento humano (BRASIL, 2011; SÃO PAULO, 2011; MACHADO, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isto posto, considerando-se que existem diferentes domínios para tratar das questões relacionadas aos recursos hídricos, vez que a dominialidade das águas pode ser dos Estados ou da União, que existe um sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos instituído no País, que a participação social e a descentralização devem reger as questões ligadas à água, entendida neste contexto como recurso, e que deverá ser privilegiado seu uso múltiplo, perceba-se, correlacionando as competências dos órgãos gestores e as competências dos comitês de bacias hidrográficas no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos, e, em especial, no tocante à outorga ou sua modificação em decorrência da escassez, que o órgão público, responsável pelas outorgas, não pode agir de forma discricionária, mas vinculado ao princípio da priorização do abastecimento para a população humana e para a dessedentação animal (MACHADO, 2014).

De fato, os outorgados não têm direito adquirido a certa quantidade de água. Não há constância na disponibilidade hídrica não sendo obrigação do poder público o fornecimento da quantidade de água descrita na outorga indefinidamente.

Por outro lado, a modificação destes volumes não pode ocorrer de forma arbitrária. As circunstâncias que justificam estas alterações ou até mesmo a suspensão das outorgas ou a implantação de mecanismos tarifários que desestimulem o uso dos recursos hídricos, não são de responsabilidade nem da administração pública e nem dos usuários. É o interesse público, na verdade, que deve determinar qualquer modificação neste sentido e o processamento de uma medida de suspensão, por exemplo, dar-se-á por processo administrativo, ficando o poder público obrigado a motivar seu ato, em consideração ao princípio da legalidade. Isto implica constatar que quaisquer modificações devem ser proporcionais aos motivos que lhes causaram (MACHADO, 2014).

Neste mesmo sentido a Lei de Saneamento Básico – Lei 11.445/2007, complementado a lógica prevista nas políticas públicas de recursos hídricos, cria em seu artigo 46, a possibilidade de adoção de mecanismos tarifários, dispondo que:

Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com o objetivo de cobrir custos adicionais, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação de serviço e a gestão da demanda (BRASIL, 2015).

Portanto, a fim de incrementar medidas tarifárias em decorrência da escassez de água, o que traduz uma intervenção do Poder Público, é necessária uma declaração de situação crítica por parte dos órgãos gestores de recursos hídricos.

Caso estas medidas tarifárias impossibilitem a prioridade do consumo humano e da dessedentação de animais em situação de escassez, há quem diga até sobre sua inconstitucionalidade, face a violação do direito à vida e ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos artigos 5º e 225, ambos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2005; MACHADO, 2014).

Como os objetivos da concessão das outorgas de direitos de uso de recursos hídricos são assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, nos termos do artigo 11, da Lei 9.433/1997, a ação governamental na outorga de direitos de uso é vinculada: “[...] os Governos não podem conceder ou autorizar usos que agridam a qualidade e a quantidade das águas, assim como não podem agir sem equidade no darem acesso à água [...]” (MACHADO, 2014, p. 529).

Estes princípios todos ganham relevância no momento atual uma vez que o Estado de São Paulo passa por uma grave crise hídrica. Em algumas regiões, os órgãos gestores têm exigido dos usuários períodos de restrições, dada a transitoriedade de suas outorgas, estabelecendo regras para a redução de utilização dos recursos hídricos, por exemplo, no Comitê Piracicaba, Capivri e Jundiaí – PCJ, através da Portaria ANA/DAEE 50, de 25 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015).

O crescente aumento da demanda pela água em contraposição a métodos de governança que nem sempre conseguem fazer refletir na prática a importância do tema podem levar a um déficit global de água cada vez maior, exceto se houver uma restauração entre o equilíbrio da demanda e da oferta, segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – Água para um mundo sustentável – sumário executivo – divulgado em 20 de março de 2015, em homenagem ao dia mundial da água (UNESCO, 2015).

Este documento também aponta as prioridades que os continentes necessitarão enfrentar já que a relação entre água e desenvolvimento sustentável varia de acordo com cada região. Assim cita que na Europa e América do Norte as prioridades seriam desperdício e redução da poluição e a escassez seria o grande problema na região Árabe, por exemplo (UNESCO, 2015).

Ao tratar da América Latina e Caribe, concluiu-se que o principal desafio será o de “[...] construir a capacidade institucional formal para gerenciar os recursos hídricos e promover a integração sustentável da gestão desses recursos [...]” (UNESCO, 2015, p. 6). Antes disso, já em março de 2000, no Segundo Fórum Mundial da Água, que se passou em Haia, na Holanda, a *Global Water Partnership* (GWP) afirmava que “[...] a crise da água é prioritariamente uma crise de governança [...]” (CIBIM; JACOBI, 2013, p. 9).

Enfim, urge aprimorar a aplicação prática de nossos sistemas de governança e gestão de recursos hídricos, bem definidos na legislação vigente mas, de fato, com pouco expressiva participação efetiva da sociedade civil organizada e dos usuários, para que seja possível conviver com a escassez de maneira que cada um de nós e todos nós possamos contar com os recursos hídricos, existentes em abundância em nosso país, sem as privações que possam decorrer de sua falta em determinados locais onde a procura é maior que a demanda.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10). Disponível em:

<<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>> [Acesso em: 29 jul. 2015].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. **Conjunto de normas legais: recursos hídricos**. 7. ed. Brasília, DF, 2011.

_____. Lei 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis números 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei número 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm> [Acesso em: 17 jul. 2015].

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

CIBIM, Juliana Cassano; JACOBI, Pedro Roberto. A governança hídrica e o direito internacional do meio ambiente: articulação entre os atores e a paradiplomacia. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Rae-debate, vol. 45, n. 1, jan. a mar., 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>> [Acesso em: 7 ago. 2015].

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Khedyr, 2011.

RAVENA, Nírvia. **Os caminhos da regulação da água no Brasil: demiurgia institucional ou criação burocrática?** Curitiba: Appris, 2012.

SANTOS, Eldis Camargo. A gestão integrada da água na América do Sul: encontro das águas e os desafios jurídicos. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Resolução Conjunta ANA/DAEE 50, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece regras e condições de restrição de uso para captações de água nas bacias dos rios Jaguari, Camanducaia e Atibaia. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Poder Executivo, São Paulo, SP, 22 jan. 2015. Seção 1. pg. 63 e 64. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2015/50-2015.pdf>> [Acesso em: 23 jan. 2015].

_____. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Departamento de Águas e Energia Elétrica. **Legislação de recursos hídricos**. São Paulo, 2011.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Unidade 2: a pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> [Acesso em: 29 jul. 2015].

UNESCO. **Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos: água para um mundo sustentável: sumário executivo**. Colombella: Perugia, 2015. Disponível em:
<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf> [Acesso em: 29 jul. 2015].

© Copyright Adriano Melo y Revista *GeoGraphos*, 2016. Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.



GIECRYAL
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE
ESTUDIOS CRÍTICOS Y DE AMÉRICA LATINA