

# O Instrumento da Outorga de Uso na Gestão de Recurso Hídricos

**CEZAR L. F. PIRES**

*Engenheiro da Cia. de Pesquisas de Recursos Minerais -  
CPRM.*

*Professor da FTESM*

## **OUTORGA PELO USO DA ÁGUA**

Dentre os diversos instrumentos usados na gestão de recursos hídricos, a outorga pelo direito de uso da água bruta pode ser considerado o mais importante. Chama-se de outorga o ato de dar por direito a concessão da utilização do recurso hídrico. Somente através da outorga pode-se alcançar quase todos objetivos fundamentais e específicos do gerenciamento. Além disso, apesar do seu caráter de comando e controle, este instrumento pode aplicar dentro de si outros instrumentos. Por exemplo, incentivos econômicos através da cobrança pela outorga e o zoneamento de regiões de proteção permanente, onde quase ou nenhum tipo de uso seria outorgado.

A outorga deve ser concedida a todos usuários, que modifiquem de forma relevante a disponibilidade quantitativa ou qualitativa do recurso ou também que modifiquem o regime de parte do ciclo hidrológico. Inclui assim usuários que captam ou derivam água, que emitem descargas poluidoras e as obras hidráulicas.

Analogamente a Dellapenna (1994), este artigo define três sistemas de outorga detalhados a seguir.

## **OUTORGA VINCULADA À TERRA**

A outorga é informal e livremente concedida aos proprietários de terra nas quais os recursos hídricos se encontrem. É portanto, vinculada à propriedade privada da terra, sendo negociada livremente junto com a própria terra e adquire assim, características de bem privado. Neste sistema a água não recebe nenhum controle quanto ao seu uso, a não ser pelos proprietários da terra, de forma individualizada, não integrada e quase sempre só baseada em considerações econômicas.

Alguns autores não admitem este sistema como uma forma de outorga, dado não existir propriamente o ato formal da outorga por parte de uma instituição reconhecida para este fim. Porém, a água é considerada um bem de domínio público na grande maioria dos países e portanto de propriedade e responsabilidade do poder público. Assim a ausência deste, legitima a outorga da água vinculada à terra. Neste artigo a

outorga vinculada à terra é considerada como um sistema simples de outorga.

Por não definir nenhum tipo de uso prioritário da água, a outorga vinculada à terra não combate a escassez. Pelo contrário, quando esta ocorre, acarreta uma maior e desordenada concorrência de consumo entre os usuários, como forma destes garantirem mais disponibilidade de água. Além disso, o usuário que, em função de uma posição privilegiada na bacia ou em função de suas menores necessidades, não sofra escassez, não tem nenhum incentivo para evitar maus usos e desperdícios.

O usuário inseguro em relação à sua disponibilidade de uso, não fará investimentos na sua produção buscando usos mais lucrativos da água, principalmente no longo prazo. Por exemplo, um agricultor continuará com sua cultura de subsistência, pois a quebra da safra por falta de água não trará grande prejuízo comparada com culturas mais nobres, irrigadas e de alto custo inicial.

A ausência das prioridades de uso, aliada à falta de visão integrada, sem maior participação dos usuários e sem nenhuma forma direta de compensar usuários e regiões prejudicadas, ao invés de dirimir conflitos vai promovê-los, tanto entre usuários individuais como entre setores específicos e entre governos. As soluções destes conflitos serão dadas em instâncias jurídicas, não técnicas e geralmente morosas que, na maioria das vezes decidem analisando apenas os aspectos econômicos da questão, tendendo a favorecer os grandes proprietários de terra.

Ainda pela ausência de definições claras das preferências de uso, não se pode assegurar o acesso das populações sem terra ao recurso.

Sendo a água um bem economicamente livre, a outorga vinculada à terra não gera nenhuma receita para investimentos na bacia. Assim, quase nada se pode fazer para combater enchentes, poluição, erosão e assoreamento, defender o meio ambiente e compensar os danos de usuários e regiões prejudicadas. Isto somente poderá ocorrer através de iniciativas isoladas de usuários, setores específicos ou governos.

Este tradicional sistema de outorga vem ainda funcionando em várias partes do mundo. O sistema só funciona porém enquanto o recurso é fartamente disponível, hoje com a demanda crescente, torna-se cada vez mais obsoleto e vem sendo substituído por outros mais eficientes. No Brasil, apesar de formalmente a água ser um bem de domínio público, os proprietários das terras onde se encontram açudes e barragens, como no nordeste brasileiro, podem informalmente controlar o acesso à água dos usuários de jusante, caracterizando a vinculação do recurso à terra.

#### **OUTORGA COMERCIALIZÁVEL**

Ao contrário do primeiro, neste sistema o uso da água não depende da terra e teoricamente pode ser livremente comercializado, isto é, vendido, trocado ou alugado, dentro de um livre mercado de outorgas de água. O preço da outorga nas diferentes transações é livremente formado pela lei de mercado da oferta e procura. Além

disso, a outorga é transferível via herança, passando portanto de pai para filho.

Pires et al (1996) citam que este sistema é tradicionalmente usado nos estados semi-áridos do oeste americano e foi inicialmente implantado no final do século XIX. Nesta época, o já escasso recurso hídrico era utilizado em grande quantidade na mineração. Sendo esta uma atividade que se fixava por pouco tempo em um determinado local, a água e não a terra, passou a ser o elemento limitante ao desenvolvimento. A outorga era fornecida aos primeiros usuários por intermédio de cartórios, onde estes recebiam uma espécie de escritura pública, que lhes dava o direito de uso a uma quantidade fixa de água. Em épocas de escassez, os usuários sênior têm prioridade sobre o recurso. É o chamado sistema “first-come, first-serve”.

O sistema de outorga baseado na economia de mercado, é considerado eficiente para tratar da escassez, principalmente quantitativa. Como a outorga é dada para quantidades bem definidas e com valor econômico, o sistema evita desperdícios e gera forte incentivo na utilização parcimoniosa e otimizada do recurso. Além disso, priorizando os usos de forma clara e simples, com base na antiguidade do usuário, estes têm maior garantia de água, permitindo maior segurança em investimentos de longo prazo na produção. Também estando os usuários cientes de seus direitos, reduz-se conflitos e quando estes existem, permite-se uma solução através da negociação econômica, compensando financeiramente a parte

prejudicada. Apenas nos casos remanescentes, a solução será novamente por vias jurídicas.

O sistema de outorga comercializável apresenta porém certos problemas. Através da teoria econômica neoclássica, sabe-se que apenas um mercado em concorrência perfeita funciona de forma eficiente. Na prática poucos mercados de bens funcionam exatamente sob perfeita concorrência, dado que muitas premissas deste modelo não são atendidas no mundo real. Em se tratando de um mercado de outorgas de água, este modelo é ainda mais precário por motivos, tais como: a tendência de monopólio natural, as dificuldades da transferência de outorgas, dado o recurso se apresentar sob diferentes quantidades e qualidades, nos diversos corpos hídricos e em diversas épocas do ano, além do grande caráter social e ambiental ligado à água.

O acesso à água continua restrito, pelo menos para usuários de baixa renda, e assim, isento de considerações sociais. Permanece a visão não integrada na utilização do recurso, que pode vir a ser uma causa de conflitos entre usuários. Também não gera nenhum tipo de fundo de investimentos, que possa ser utilizados em melhorias coletivas, que ficarão novamente por conta de iniciativas isoladas.

Em relação ao meio ambiente, teoricamente governos ou sociedades ambientalistas podem comprar as outorgas de uso da água. Kemper (1996) cita como exemplo grupos ecológicos na Califórnia que compraram outorga para a preservação de ecossistemas. Atitudes como esta, são porém dispersas e dependem do grau de conscientização ambiental

e da capacidade econômica das populações. Em países em desenvolvimento, isto será mais difícil de acontecer.

A implantação de um mercado de outorgas é também problemática. No oeste americano, o processo de outorga inicial ocorreu de forma paulatina, sem intervenção do estado e em paralelo ao desenvolvimento. Países que pretendem adotar o sistema, deparam com o problema de como a outorga inicial deve ser estabelecida. Os mecanismos possíveis de outorga inicial, citados por Kemper (1996), são: leilões, onde a maior quantia vence, como adotado na Austrália. Apesar de garantir o uso economicamente mais racional do recurso, os leilões certamente vão beneficiar os grandes empreendedores em detrimento aos pequenos, tendo como possível consequência um efeito de má distribuição do recurso; outorga baseada no uso histórico, como no Chile: apesar de respeitar os usuários antigos e ter possivelmente menor custo de implantação, esta estratégia pressupõe a existência de registros históricos de uso, reconhecidos oficialmente; e por fim, a outorga inicial baseada na capacidade de fazer melhor uso do recurso, como no estado americano do Colorado. A dificuldade aqui, diz respeito ao caráter subjetivo do que se entende por bom uso da água, além da questão de quem vai decidir.

É interessante notar que todas as três formas apresentam problemas e que o poder público está presente pelo menos durante a outorga inicial. Além disso, certas outorgas devem necessariamente ser concedidas, por não haver outra opção. Como impedir uma cidade de usar o curso d'água como receptor de seus efluentes, tratados ou não. Parece claro que apenas os mecanismos econômicos não são

suficientes quando se trata de recursos hídricos. Países que adotam a outorga comercializável, cada vez mais introduzem regulações através de leis públicas. A tendência parece ser a de que o sistema torne-se misto, comercializável mas com restrições.

Outra incerteza na implantação da outorga comercializável diz respeito a ela existir apenas em regiões onde o maior problema é quantitativo. Sua aplicação em bacias onde os problemas são qualitativos é de eficiência duvidosa. Tanto assim que vários estados do leste americano, onde os maiores problemas são qualitativos e os sistemas de outorga vinculada à terra estão sendo substituídos.

Atualmente, a outorga comercializável vem sendo introduzida em outros países, como o Chile e alguns especialistas incentivam sua introdução no nordeste brasileiro. No Brasil, a falta de tradição de tratar comercialmente a água em separado da terra, parece ser um grande obstáculo cultural à outorga comercializável.

#### Outorga controlada

A outorga aqui é concedida mediante a análise do tipo de uso que o usuário faz do recurso, sob uma ótica ampla, baseada não somente em aspectos econômicos, mas também técnicos, sociais e ambientais, de forma integrada, por uma instituição reguladora.

Da mesma forma que a outorga comercializável, este sistema combate a escassez dando garantias formais ao usuário de quantidades mínimas de água, possibilitando assim, gerar investimentos de longo prazo, direcionados para uma produção mais econômica e lucrativa.

Definindo direitos também reduz conflitos, apresentando a vantagem dos conflitos remanescentes poderem ser resolvidos em uma primeira instância, sob orientação técnica da entidade outorgante. Maus usos do recurso são combatidos com a não renovação da outorga ou em casos extremos, pelo seu cancelamento.

A outorga controlada, permite utilizar, de maneira associada, instrumentos de incentivos econômicos através da cobrança pelo direito de uso da água. A cobrança, de forma mais simples, é feita no ato da outorga, podendo haver nova cobrança quando na sua renovação. O preço é função da vazão captada e ou da qualidade dos esgotos lançados nos corpos d'água. A cobrança pode ainda ser mais eficiente, se feita de forma contínua, progressiva e diferenciada.

Na forma contínua, o outorgado deve pagar, por exemplo mensalmente, pelo direito de uso. Incentivando-o a pedir outorga somente para suas necessidades e combatendo assim desperdícios. O usuário que dilui seus esgotos é movido pela mesma lógica e terá mais incentivos a cuidar de seus efluentes, para pagar menos. A cobrança contínua e progressiva seria uma forma ainda melhor. Por exemplo: usuários podem pedir a outorga inicial de quantidades maiores que suas necessidades, a fim de valorizar suas terras, compensando o pagamento de valores fixos. Estes pagariam então valores crescentes, relativos à quantidade não utilizada, inviabilizando esta prática. Da mesma maneira, taxas crescentes incentivam mais rapidamente a economia do recurso e o tratamento de efluentes. Já o pagamento

diferenciado introduz questões sociais na cobrança. Grandes usuários, com produções lucrativas, poderão dar maior contribuição por metro cúbico consumido, que usuários com menor poder de investimento.

Uma grande vantagem da cobrança através da outorga controlada, é constituir um fundo para investimentos na bacia, que pode ser utilizado de forma bastante ampla, em melhorias coletivas, tais como: combate à poluição, mitigação de impactos, reflorestamento diminuindo a erosão e o assoreamento, combate a enchentes e compensação de usuários ou regiões impactadas. Empréstimos podem ser fornecidos para o usuário investir em suas obrigações de outorgado. Esta prática parece bastante saudável para manter o bom relacionamento entre usuários e o outorgador, já que este último não apenas faria exigências, mas também daria condições aos usuários de financiá-las, fornecendo ainda suporte técnico, dentro da ótica de gestão participativa. A instituição outorgante seria vista não apenas como um órgão exigente, mas como um parceiro do usuário. Além disso, parte da receita gerada financiaria consultores, que realizariam diagnósticos das condições da bacia, permitindo a elaboração de planos diretores plurianuais que posteriormente seriam aprovados pelo órgão outorgante, com o respaldo dos usuários.

É importante frisar que o valor pago na cobrança deve ser pelo preço da utilização do bem público e deve ser aplicado na bacia. Não tem a mesma natureza que um imposto ou tarifa e portanto não irá se diluir na caixa única do

governo. Os recursos devem ser administrados com grande participação dos diversos usuários da bacia onde são gerados, seja através da interação destes com o órgão outorgante ou através de comitês de usuários.

Com relação a outorga inicial, o problema é similar ao que ocorre na implantação do sistema de outorga comercializável. Tendo porém uma visão mais ampla que a econômica, o sistema de outorga controlada elimina os leilões como instrumento de outorga inicial. O critério de outorga mediante o bom uso está implícito neste sistema, pois nele a outorga e a possível cobrança associada a ela, é dada em função de uma ampla análise, que inclui principalmente o uso da água pelo empreendedor. Em relação ao uso histórico, não se deve negar os direitos a usuários antigos, para não gerar problemas políticos que podem até inviabilizar a implantação do sistema, porém, diferentemente da outorga comercializável, neste caso pode-se colocar exigências para a renovação e incentivá-los ao uso mais racional, através da cobrança, do co-financiamento, da prestação de consultoria e, em último caso, através da não renovação ou cancelamento da outorga.

É importante verificar que o bom funcionamento do sistema da outorga controlada depende muito da eficiência do órgão regulador. Este deve ser especialista, autônomo, não setorial e bastante transparente em seus critérios e definições, de modo a permitir uma interação com os usuários ou comitê de usuários. Outro ponto importante, segundo Kelman (1996), é que a outorga deve ser de responsabilidade do poder público e não dos usuários, que poderiam impedir a entrada de

novos usuários, caracterizando então uma espécie de bacia privatizada.

O órgão outorgante também não deve ter a ambição de interferir demasiadamente nos empreendimentos dos usuários, sob pena de não ter capacidade de fiscalizar tais projetos em detalhes e por fim desmoralizar o sistema junto aos usuários, logo em seu início. Deve-se ter consciência de que nenhuma instituição, por mais eficiente que seja, pode dar conta de analisar aspectos tão amplos. Até porque outros órgãos já existentes, continuarão reponsáveis por análises setoriais, como por exemplo os órgãos ambientais e do setor de recurso hídrico, que devem complementar o órgão regulador.

Hoje o Brasil, tanto a nível federal quanto estadual, parte para a adoção da outorga controlada, em diferentes formas regionais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DELLAPENNA, Joseph W.**—The regulated riparian version of the ASCE model water code: the third way to allocate water.— *Water Resources Bulletin*, v.30, n.2, p.197-204, abril 1994.
- KELMAN, Jerson**—Notas de aulas.—*Disciplina de Tópicos Especiais em Recurso Hídricos*. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ 1996.
- KEMPER, Karin E.** —The cost of free water - Water resources allocation and use in the Curu valley, Ceará, northeast Brazil.—Linkoping, 1996.—205p.
- PIRES, Cezar L. F. et al.**—Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.—*Trabalho desenvolvido na disciplina de Gestão Ambiental da prof. Alessandra Magrini*. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ 1996, 75p. ◆