

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS - SRH

MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE 20150002/CEL 04/SRH/CE  
SOLICITAÇÃO DE PROPOSTAS (SDP) Nº 01  
PROCESSO – VIPROC Nº 0777305/2016

CONTRATO Nº 02/PFORR/SRH/CE/2016



**EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DE GESTÃO COM FOCO NA OUTORGA,  
COBRANÇA E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS  
HÍDRICOS NO CEARÁ**

**RELATÓRIO 20  
OUTORGA COLETIVA DE USO DA ÁGUA**



MAIO/2017



**GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

**SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS**

**CONTRATO 02/PFORR/SRH/CE/2016**

**EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DE GESTÃO COM FOCO NA OUTORGA,  
COBRANÇA E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS  
HÍDRICOS NO CEARÁ**

**FASE II - CONCEPÇÃO DA ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO  
DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO: OUTORGA,  
COBRANÇA E FISCALIZAÇÃO**

**ETAPA 3 – ESTUDOS DE VIABILIDADE: OUTORGA**

**RELATÓRIO 20  
OUTORGA COLETIVA DE USO DA ÁGUA**

**MAIO/2017**



## APRESENTAÇÃO

## APRESENTAÇÃO

O presente documento consiste no **Relatório 20 - Outorga coletiva de uso da água da Fase II - Concepção da estratégia de integração dos instrumentos de gestão: Outorga, Cobrança e Fiscalização**, relativo aos Estudos de Análise e Integração dos Instrumentos de Gestão com Foco na Outorga, Cobrança e Fiscalização, consoante a Solicitação de Propostas (SDP) N° 01 que resultou no Contrato 02/PFORR/SRH/CE/2016 firmado entre a Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará e a IBI Engenharia Consultiva S/S.

Os produtos a serem apresentados em forma de relatórios técnicos das atividades desenvolvidas são os seguintes:

- **Plano de Trabalho**
- **Fase I - Atualização da matriz tarifária**
  - . Relatório 01 - Revisão dos custos fixos e variáveis dos sistemas de recursos hídricos
  - . Relatório 02 - Revisão da capacidade de pagamento
  - . Relatório 03 - Revisão do subsídio cruzado
  - . Relatório 04 - Consolidação da Fase I – Atualização da matriz tarifária 3,35%
- **Fase II - Concepção da estratégia de integração dos instrumentos de gestão: Outorga, Cobrança e Fiscalização**
  - Etapa 1 - Revisão da fórmula de cálculo da cobrança**
    - . Relatório 05 - Adoção de bandeiras tarifárias
    - . Relatório 06 - Qualidade da água
    - . Relatório 07 - Eficiência do uso da água
    - . Relatório 08 - Disponibilidade efetiva
    - . Relatório 09 - Volume outorgado
    - . Relatório 10 - Consolidação da Etapa 1 - Revisão da fórmula de cálculo da cobrança
  - Etapa 2 - Estudos de viabilidade: cobrança**
    - . Relatório 11 - Sistema de cobrança em função da garantia de uso
    - . Relatório 12 - Seguro para atividades agrícolas
    - . Relatório 13 - Mecanismos de compensação financeira
    - . Relatório 14 - Fundo de reserva para eventos extremos
    - . Relatório 15 - Proposição de novas categorias tarifárias
    - . Relatório 16 - Consolidação da Etapa 2 - Estudos de viabilidade: cobrança

### **Etapa 3 – Estudos de viabilidade: outorga**

- Relatório 17 - Experiências internacionais com outorga e alocação de água
- Relatório 18 - Análise do fluxo processual de outorga de água
- Relatório 19 - Análise do fluxo da alocação negociada da água
- Relatório 20 - Outorga coletiva de uso da água
- Relatório 21 - Revisão do manual de outorga
- Relatório 22 - Consolidação da Etapa 3 - Estudos de viabilidade: outorga
- Relatório 23 - Etapa 4 - Estudos de viabilidade: fiscalização

### **– Fase III - Descrição da articulação necessária para adaptação das alterações propostas**

- Relatório 24 - Consolidação da descrição da articulação necessária para adaptação das alterações propostas



## ÍNDICE



## ÍNDICE

<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO BRASIL .....</b>	<b>11</b>
2.1 - UMA ABORDAGEM CONCEITUAL.....	11
2.2 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO BRASIL .....	15
2.3 - ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS.....	18
<b>3 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO CEARÁ .....</b>	<b>21</b>
3.1 - ASPECTOS LEGAIS .....	22
3.2 - ASPECTOS TÉCNICOS.....	23
3.3 - GESTÃO COLETIVA DA ÁGUA .....	24
<b>4 - IMPORTÂNCIA DA OUTORGA COLETIVA DE ÁGUA NO CEARÁ.....</b>	<b>26</b>
<b>5 - CONDICIONANTES PARA ADOÇÃO DA OUTORGA COLETIVA DE</b>	
<b>    ÁGUA.....</b>	<b>29</b>
5.1 - DE ORDEM LEGAL .....	29
5.2 - DE ORDEM OPERACIONAL.....	29
5.3 - DE ORDEM GERENCIAL.....	30
<b>6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>32</b>



## 1 - INTRODUÇÃO



## 1 - INTRODUÇÃO

A outorga de direito de uso da água é um instrumento de gestão criado pela Constituição Federal de 1988 que recomendou à União: “Art. 21, Inciso XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Este dispositivo configura o aperfeiçoamento das formas de acesso à água estabelecidas no Código de Águas que atribuía a necessidade de concessão administrativa para derivação de águas no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.

A questão legal da outorga de direito de uso de recursos hídricos está consolidada na legislação brasileira, a partir de normas gerais ditadas pela Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas) e dos regulamentos instituídos por resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e pela Agência Nacional de Águas (ANA), esta na condição de autoridade outorgante das águas de domínio da União, as quais incluem certos normativos de adoção obrigatória pelos estados no exercício do poder outorgante nas águas de seu domínio, ou mesmo da União por delegação de competência. Todavia, o conjunto de normas de outorga no que pese a sua evolução legal, técnica e operacional, não abrigam as tratativas relativas à expedição da outorga coletiva.

Com o objetivo de tratar da outorga coletiva do uso da água, o trabalho faz uma abordagem conceitual onde são consideradas algumas vantagens, pré-requisitos e incentivos para a sua adoção e analisa, de forma sucinta, a outorga coletiva do uso de recursos hídricos no Brasil, desenvolvida pela ANA em demandas pelas águas da União, ora para resolução de conflitos e ora para saldar passivo de outorgas em determinados sistemas hídricos. Em nível dos Estados, são relatadas experiências de expedição de outorgas coletivas em alguns deles, que já adotam esse instrumento complementar de outorga como mecanismo que permite aumentar o controle do acesso e uso da água, especialmente em condições de escassez hídrica como alternativa na resolução de conflitos de usos da água.



A outorga coletiva no estado do Ceará não apresenta experiências práticas, apesar da implementação do instrumento da outorga de direito de uso dos recursos hídricos estar em operação desde o ano de 1994. Nesta condição o documento aborda aspectos legais e técnicos da Outorga Coletiva no Ceará avalia a sua importância e apresenta condicionantes para a adoção da outorga coletiva no Ceará, considerando as questões legais, operacionais e gerenciais da adoção da outorga coletiva em complemento ao sistema de outorgas.



## **2 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO BRASIL**

## 2 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO BRASIL

### 2.1 - UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

A OECD(2015), no capítulo 4. **A alocação da água como instrumento de política no Brasil**, do Livro “A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL”, aborda a “outorga coletiva” como uma ferramenta variante da outorga que trás inovação para o modelo de gestão dos recursos hídricos, especialmente para o semiárido porquanto facilita a resolução de conflitos pelos usos da água. Nessa abordagem são consideradas algumas vantagens, pré-requisitos e incentivos para a sua adoção.

A gestão de grupos de usuários de água, por meio de uma outorga coletiva (única), oferece uma opção para simplificar os requisitos de gestão, pelo menos em algumas circunstâncias. Essa abordagem pressupõe a transferência da responsabilidade gerencial para os usuários locais, por meio de uma associação de usuários de água ou alguma outra entidade. O gestor dos recursos hídricos ( ANA ou o órgão gestor estadual) se ocupará apenas em assegurar o cumprimento da outorga coletiva, e não do uso da água por usuários individuais.

Uma das grandes vantagens do uso da outorga coletiva é que ela reduz o número de pontos de controle, abreviando, portanto, o tempo e o custo para o governo responsável pelo monitoramento.

Além disso, a transferência da responsabilidade gerencial pode, potencialmente, oferecer uma maior flexibilidade aos usuários de água, com respeito à forma pela qual usarão o recurso: Conquanto que eles cumpram as suas obrigações em relação ao uso total da água, os usuários coletivos estarão livres para implementar as suas próprias medidas de ajuste das alocações anuais e adotar os seus próprios perfis de risco.

Dentre os pré-requisitos que ajudam as outorgas coletivas a dar certo, incluem-se os seguintes:

- um grupo relativamente homogêneo de usuários de água com interesses comuns;
- o grupo de usuários de água precisa estar assentado dentro de um trecho da bacia hidrográfica que permita a definição da alocação coletiva, de forma que seja possível determinar se o grupo cumpriu com a sua outorga, por meio do monitoramento de vazões de entrada e de saída da região;
- capacidade de fazer cumprir seja contra o coletivo ou contra indivíduos em nome do coletivo;
- existência de uma entidade legal que assuma a responsabilidade gerencial e detenha a outorga coletiva.

É importante destacar que é preciso dar incentivo suficiente para que os usuários de água assumam a responsabilidade gerencial. As outorgas coletivas não eliminam a necessidade de gestão dos recursos hídricos – elas simplesmente transferem essa responsabilidade para os usuários de água. Por exemplo, dependendo da abordagem adotada pelo coletivo, o monitoramento do uso individual da água pode ainda ser necessário. Da mesma forma, as permissões individuais de uso da água (não oficiais) podem ser emitidas e gerenciadas pelo coletivo. Como tal, haverá um custo para os usuários de água de operar o coletivo. Os novos arranjos precisariam oferecer benefícios suficientes (por exemplo, aumento da flexibilidade) para que os usuários optem por desligar-se dos arranjos existentes. A mudança para outorgas coletivas sem o apoio dos usuários é improvável que tenha êxito.

Quando formuladas corretamente, as outorgas coletivas podem se tornar um incentivo para que os usuários de água se juntem em associações. Esse pode ser o caso quando as outorgas coletivas forem concedidas com um grau mais alto de segurança, ou com um nível mínimo de monitoramento.

De acordo com o *Manual de procedimentos técnicos e administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos da ANA* (ANA, 2013) a despeito de não constar a sua definição em algum texto legal, a expressão “outorga coletiva” ou “outorga em lote” é utilizada pela ANA para referir-se a um ato da autoridade outorgante, onde

são outorgados diversos usuários e suas respectivas utilizações dos recursos hídricos. Apesar de ser uma única resolução, a responsabilidade é individualizada, ou seja, cada usuário relacionado é individualmente responsável pelo uso que lhe foi outorgado.

Neste ato é possível distinguir-se dois tipos de situações onde ocorrem as “outorgas coletivas”, sem excluir outras possibilidades.

A primeira situação é aquela em que, após a realização de uma Campanha de Regularização de Uso em determinada bacia hidrográfica, é publicada uma Resolução listando os usuários, os respectivos empreendimentos e usos de recursos hídricos, bem como a validade das respectivas outorgas preventivas ou de direito de uso de recursos hídricos.

A segunda situação é aquela em que, após a definição de um Marco Regulatório ou Alocação Negociada de Água, é publicada uma resolução outorgando diversos usuários, estando todos comprometidos com uma vazão máxima a ser utilizada. As outorgas objeto deste tipo de resolução têm um prazo comum de vigência, com possibilidade de renegociação anual dos percentuais de água disponíveis para cada usuário.

Existem outras situações além das duas mencionadas acima onde pode ser emitida uma outorga coletiva, por exemplo, para usuários de uma mesma bacia regularizados em um período comum, para eliminação de passivos de pedidos de outorga.

Segundo Pogian(2013), considerando a outorga como um instrumento de regulação e organização do uso da água, a outorga coletiva apresenta-se como uma variante desta, figurando-se como um procedimento participativo para a resolução de conflitos pelo uso da água. Trata-se de uma recente evolução do instrumento da outorga, na qual através de um único processo, o uso dos recursos hídricos é autorizado a um grupo de usuários ao invés de demandas individuais, particularmente em situações críticas de escassez hídrica.



Ressalta ainda, que a Outorga Coletiva não se encontra definida em nenhuma norma legal de nível federal e, ainda que ela não tenha sido incorporada como instrumento de gestão de recursos hídricos na Política Nacional de Recursos Hídricos, na prática tem se tornado um deles. No estado do Espírito Santo, a Instrução Normativa IEMA nº 007/2007 estabelece situações em que poderá ser formalizado processo de outorga único contemplando mais de um uso e/ou interferência em recursos hídricos e estabelece os respectivos procedimentos, porém não regulamenta os procedimentos para tal processo.

Sob o título “Minas Gerais discute o PL 2.955/2012 que trata da outorga coletiva de água”, diversas entidades estaduais se reuniram no dia (8/5/13) para discutir o Projeto de Lei (PL) 2.955/12, do Deputado Antônio Carlos Arantes (PSC), que dispõe sobre a outorga coletiva do uso de recursos hídricos, no contexto do Plano Diretor de Agricultura Irrigada de Minas Gerais (PAI-MG). A audiência pública aconteceu durante reunião da Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

A proposta tem por objetivo a resolução dos conflitos por uso da água no estado e quer também estimular investimentos em conservação das águas. O projeto trabalha em três frentes: a alocação negociada do uso da água; incentivo a quem investir na conservação das águas; e as obras de uso múltiplo.

Quanto à alocação negociada, o projeto prevê que a Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) se reúna com os usuários dos recursos hídricos para que cheguem a uma proposta conjunta da divisão do uso da água. Uma das possibilidades da negociação é dar a outorga para uma associação dos usuários, que irá gerir a água coletivamente.

Já com relação ao incentivo a quem investir na conservação das águas, o objetivo é que os usuários invistam em melhorias de infraestrutura (barragens, barraginhas, terraços, etc) e sejam recompensados posteriormente, seja com bônus na quantidade de água da outorga ou desconto na cobrança pelo uso da água (desde que o investimento seja aprovado pelo Comitê de Bacia).

Por fim, seriam permitidas as parcerias público-privadas para a construção de obras de uso múltiplo, sendo estas os reservatórios, canais de irrigação e outras construções que forneçam água para vários usuários, destacando-se o rateio dos custos dessas obras. O projeto, atualmente foi transformado em **Projeto de Lei nº 754/2015**, encontrando-se em tramitação no Legislativo Estadual Mineiro.

## 2.2 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO BRASIL

De acordo com Pogian(2013), a primeira emissão de outorga coletiva no estado do Espírito Santo ocorreu em 2011, no córrego do Farias, em Linhares. Na ocasião, 13 produtores receberam a outorga, considerando seus atos conscientes no uso da água. A outorga começou a ser pensada dois anos antes, em 2009, com a criação da Comissão Interinstitucional Municipal Permanente para Recursos Hídricos na sub-bacia do Córrego do Farias. A partir daí, foram realizadas audiências públicas e a assinatura do Termo de Ajuste de Conduta(TAC), cujo objetivo foi incentivar o uso racional da água na região e seus afluentes, determinando regras de uso para períodos de baixa disponibilidade hídrica, evitando assim, eventuais conflitos entre usuários.

De acordo com o corpo técnico do IEMA-Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, instituição responsável pela implementação e gestão da outorga e outorga coletiva no estado do Espírito Santo, a questão chave para o sucesso da implantação da outorga coletiva é a articulação e o envolvimento dos atores locais. A chance de “dar certo” é consideravelmente aumentada quando a comunidade e as instituições se mobilizam, participam e colaboram.

A ANA(2013), mostra exemplos de outorgas coletivas praticadas em águas de domínio da União sob sua gestão, enfatizando os seguintes exemplos:

Exemplo de “outorga coletiva” pode ser verificado na Resolução ANA nº 860/2011, que trata de outorgas na bacia do rio Paraíba do Sul. Em uma mesma Resolução constam diversos usuários outorgados, que responderão individualmente por qualquer uso indevido da outorga e poderão solicitar as renovações das respectivas outorgas mediante notificação à ANA, com antecedência mínima de noventa dias do

término de sua validade. Neste caso, tornam-se possíveis os desmembramentos da outorga coletiva em diversas novas Resoluções individuais, quando das respectivas renovações ou solicitações de alteração ou transferência.

Outro exemplo desta modalidade de “outorga coletiva” pode ser verificado na Resolução ANA nº 465, de 04 de julho de 2011, que outorgou o direito de uso de água a 77 usuários no entorno dos reservatórios de Estreito e Cova da Mandioca, na bacia do rio Verde Pequeno, entre os estados de Minas Gerais e Bahia.

Neste exemplo citado, os usuários possuem interesse comum na utilização dos recursos hídricos e, provavelmente, assim permanecerão até o estabelecimento de novo marco regulatório, objeto de nova alocação da água.

De acordo com Thiago(2015), no estado de Minas Gerais o sistema SEMAD-IGAM adota a Declaração de Área de Conflito(DAC) pelos usos dos recursos hídricos superficiais instituída por Deliberação Normativa, para a emissão de outorgas coletivas.

Caso seja confirmada situação de conflito pelo uso de recursos hídricos, deverá haver emissão de Declaração de Área de Conflito (DAC) pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas–IGAM, mediante elaboração de parecer técnico, por solicitação da SEMAD ou do Comitê de Bacia Hidrográfica, cujo documento será publicado na Imprensa Oficial do Estado, no endereço eletrônico do IGAM e comunicado oficialmente ao comitê de bacia hidrográfica com atuação na área declarada de conflito.

O comitê de bacia hidrográfica com atuação na área declarada de conflito convocará os usuários para elaboração de proposta de alocação negociada de recursos hídricos, para fins de regularização em processo único de outorga coletiva, sob a coordenação do IGAM e com apoio técnico da SEMAD e outros órgãos e entidades estaduais.



Os usuários poderão se organizar coletivamente e constituir associação ou outra organização análoga, que será a interlocutora para fins de obtenção de outorga coletiva de direito de uso dos recursos hídricos junto à SEMAD.

De acordo com Silva et al. (2006), citado por Pogian(2013), “a primeira aplicação de outorga coletiva no Brasil ocorreu na década de 1990, no Ceará, pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos, em parceria com a Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, alocando água de reservatórios”.

Em 2013, segundo a ANA, também impulsionaram a regularização as outorgas coletivas decorrentes dos marcos regulatórios das bacias do rio Jaguarão (nove outorgas), no Rio Grande do Sul; e do rio Javaés (dez), no Tocantins. Também houve este tipo de regularização para 56 usos da água no açude São Gonçalo, na Paraíba, e 87 para usos em vários açudes cearenses, entre os quais o Pereira de Miranda (Pentecoste), o General Sampaio e o Caxitoré.

Como se percebe, há na prática a adoção da outorga coletiva com base na legislação que abriga a outorga de direito de uso de recursos hídricos, para atender situações adversas seja pela escassez hídrica que remete a negociações entre os usuários para repartição da água disponível e satisfazer a todos com iguais níveis de restrição na oferta de água, seja para conformar um projeto com captação única de água e distribuição para múltiplos usuários(caso de perímetros públicos), certamente sem a responsabilidade individualizada na outorga, ou seja para sanar passivos de outorga englobando vários usuários numa “outorga coletiva”que na maioria das vezes não guardam uma relação institucional com a gestão da água nos projetos objetos de regularização dos usos.

No aspecto da regulamentação, o caso mais emblemático é o exemplo do estado de Minas Gerais que já dispõe de regras e metodologias estabelecidas além de um projeto de lei em adiantado processo de discussão e tramitação na Assembleia Legislativa Mineira que trata da *outorga coletiva como o procedimento participativo em que se pactua proposta quanto aos direitos de uso múltiplo das águas entre*

*usuários de um sistema hídrico em conflito.* A condição da situação de conflito é dada pela Declaração de Área de Conflito confirmada pelo sistema SEMAD/IGAM que expressa demandas superiores à disponibilidade hídrica do sistema em referencia. Ao serem pactuadas novas alocações, as outorgas originais ficam suspensas pelo tempo que vigorar as outorgas coletivas.

### 2.3 - ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS

Não existe na legislação nacional de recursos hídricos nenhum dispositivo legal que discipline a expedição de outorga coletiva. A Agência Nacional de Águas utilizou os regulamentos da outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos para respaldar a expedição da outorga coletiva, considerando duas situações distintas que reclamavam a regularização de usuários existentes ou a partilha de recursos hídricos disponíveis em situações críticas na bacia.

Constatado um relativo passivo de outorga em determinados sistemas hídricos da União, a ANA recorreu a essa variante da outorga de direito de uso da água, para emitir uma resolução de outorga em nome de um usuário com um quadro anexo relacionando vários usuários situados no mesmo sistema hídrico ou em sistemas hídricos distintos, contendo os respectivos dados cadastrais (nome; coordenadas do ponto de captação; tipo de uso; vazão captada, entre outros). Como vantagem desse modelo, pode-se verificar a redução de processos de outorga e minimização do déficit de outorgas expedidas. Como desvantagem pode-se considerar que no aspecto da gestão de recursos hídricos, esses usuários não se relacionam entre si, não há um processo de cogestão, essencial ao modelo de gestão dos recursos hídricos em construção no País.

Outra situação em que se verificou a escassez da água em determinado sistema hídrico, a ANA fez um trabalho de discussão com todos os usuários existentes e como a oferta era inferior a demanda, foi negociada a distribuição da água existente com os usuários e de comum acordo

a autoridade outorgante expediu uma outorga coletiva relacionando todos eles com os respectivos dados individuais de cada usuário. Neste caso a outorga pode ser em



nome de uma entidade que os congrega, mas o grupo assume a participação na gestão dos recursos hídricos daquele sistema de oferta.



### **3 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO CEARÁ**

### 3 - OUTORGA COLETIVA DA ÁGUA NO CEARÁ

Embora haja citações em trabalhos técnicos que o Ceará praticou outorga coletiva de direito de uso da água, alocando água de reservatórios, convém lembrar que os primeiros passos para a gestão dos recursos hídricos foram de grandes dificuldades, dada a associação de escassez hídrica, pequena estrutura institucional e pouca regulação dos direitos de uso da água e, tendo em vista que na década de 1990 os sistemas de gestão de recursos hídricos em nível nacional e estadual não se encontravam devidamente estruturados e consolidados para desenvolver os processos de expedição de outorga. No Ceará, as grandes reservas hídricas estão nos açudes federais sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, portanto de domínio da União. Para o estado fazer a gestão dessas águas, havia entendimentos que deveria receber uma outorga da água de cada açude(outorga global) como condição para a emissão de outorgas individuais. Ou seja, o estado receberia o “domínio da água” a partir de uma outorga que se denominaria “outorga coletiva” pelo fato de que seriam expedidas outorgas para os usuários de cada sistema hídrico(reservatório federal).

Essa prática não se viabilizou, porém o entendimento se desfez com a vigência da Lei das Águas(Lei 9.433/97) que deu amparo legal à delegação de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União para os estados, o que ocorreu para o Estado do Ceará por intermédio das Resoluções ANA nº 51 e 52, ambas de 11 de março de 2008, sendo que a primeira trata dos recursos hídricos das bacias dos rios Poti e Longá e a segunda dos demais reservatórios do estado com exceção dos reservatórios do Atalho e do Castanhão, mas somente para abastecimento humano. Essas delegações foram repactuadas pela Resolução ANA nº 1047, de 25 de julho de 2014 que abrange todo o estado e todos os usos da água.

O que o estado pratica em termos de outorga para uma coletividade de usuários diz respeito aos projetos públicos de irrigação que apresentam uma tomada de água única e distribui para todos os irrigantes daquele projeto. Considerando que o órgão gestor não tem ingerência na administração da água no projeto, a gerencia do

projeto assume a responsabilidade com a distribuição da água aos irrigantes internamente. Neste caso a outorga é única em nome do distrito de irrigação para atender muitos usuários, não assimilando a condição de “outorga coletiva”, mas uma espécie de outorga condominial.

Os projetos de irrigação público, sejam do Estado ou da União, sempre tiveram outorga única para atender um número expressivo de usuários não conhecidos, não cadastrados e nem relacionados à outorga propriamente.

### 3.1 - ASPECTOS LEGAIS

A legislação que regulamenta a outorga de direito de uso de recursos hídricos no Ceará não abriga a “outorga coletiva” que pode ser uma variante da principal, desde que se enquadre em determinadas situações e sejam vantajosas para o sistema de gestão, podendo satisfazer duas diretrizes básicas:

- Atender uma entidade de usuários devidamente organizados e capacitados para desenvolverem um processo de cogestão com o órgão de gerenciamento dos recursos hídricos, cujas condições de oferta hídrica, de infraestrutura e de usos permitam congregá-los em torno de uma outorga coletiva;
- Consolidar um processo de negociação e repartição dos recursos hídricos existentes e alocáveis para os usos presentes no sistema hídrico considerado, , pacificando uma situação de conflito pela escassez hídrica.

O Sistema SRH(SRH; COGERH; SOHIDRA E FUNCEME) deve editar uma Instrução Normativa disciplinando a adoção da outorga coletiva como um dispositivo complementar ao instrumento da outorga preventiva e de direito de uso dos recursos hídricos.

No caso de escassez hídrica, a outorga coletiva poderá substituir um grupo de usuários individuais cujas outorgas tenham suas validades suspensas temporariamente, face à deficiência da oferta hídrica e que justifique a realocação da água disponível. O processo de negociação para repartição da água resultará numa outorga coletiva e na capacitação dos usuários para se adequarem a uma nova condição de uso imposta pela situação hídrica presente. Passado o período da



escassez as outorgas individuais voltarão a prevalecer na bacia, caso o sistema entenda que seja melhor a situação anterior.

O decreto 31.076/2012, expressa no art. 21 –“O aumento de demanda ou a insuficiência de oferta hídrica para atendimento aos usuários, permitirá a suspensão temporária da outorga, sua readequação, ou sua extinção”.

### 3.2 - ASPECTOS TÉCNICOS

O sistema institucional formado pela SRH e COGERH que realiza a expedição de outorga preventiva e de direito de uso dos recursos hídricos na forma individualizada, fora com pequenos ajustes técnicos e de procedimentos fará a análise da demanda e a emissão de outorgas coletivas.

Considerando a questão técnica, os formulários de pedidos de outorga devem ser modificados para atendimento da nova alternativa de outorga e inclusão do anexo que relacionará todos os usuários incluídos no processo de outorga coletiva. A análise da demanda exige mais atenção do técnico de campo para checar as informações prestadas pelo requerente, e para a mobilização da discussão e engajamento dos usuários no processo de cogestão do uso racional da água e outros atributos necessários à organização dos usuários.

Em se tratando de projetos públicos de irrigação (perímetros do DNOCS, do Estado, ou Assentamentos Rurais) que já dispõem de uma outorga única, o processo de adequação para outorga coletiva é mais simples, porquanto passará por uma análise de eficiência do uso da água e do relacionamento de todos os usuários do projeto em anexo próprio. Para melhorar o controle do uso da água, poderá haver necessidade de cada irrigante instalar o medidor de parcela.

No caso de outros grupos de usuários de um mesmo sistema hídrico que permita a adequação para outorga coletiva, os procedimentos de análise técnica e engajamento deles são os mesmos comentados acima.

A adoção da outorga coletiva no âmbito do instrumento de outorga deve levar a SRH e COGERH a realizar estudos em cada bacia hidrográfica para identificar situações

mais adequadas a este tipo de outorga, do ponto de vista técnico e operacional de importância para a gestão dos recursos hídricos da bacia, considerando a maior participação dos usuários no processo e a redução no número de pontos de outorga a monitorar.

### 3.3 - GESTÃO COLETIVA DA ÁGUA

A gestão dos recursos hídricos na bacia continua no modelo atual em que há participação dos usuários e da sociedade no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas e das comissões gestoras de reservatórios, todavia se inclui outro nível de cogestão formado por grupos de usuários detentores de outorga coletiva cujo território de utilização de recursos hídricos, tipos de usos e disponibilidade hídrica permitam estabelecer o uso coletivo da água considerando o que expõe a OECD(2005), como vantagem para a gestão coletiva da água, reproduzida abaixo:

A gestão de grupos de usuários de água, por meio de uma outorga coletiva (única), oferece uma opção para simplificar os requisitos de gestão, pelo menos em algumas circunstâncias. Essa abordagem pressupõe a transferência da responsabilidade gerencial para os usuários locais, por meio de uma associação de usuários de água ou alguma outra entidade. O gestor dos recursos hídricos (ANA ou o órgão gestor estadual), se ocupará apenas em assegurar o cumprimento da outorga coletiva, e não do uso da água por usuários individuais.

Este entendimento faz renascer a gestão da água em condomínios rurais que se experimentou em passado recente, todavia melhor estruturados do ponto de vista da legalidade, usuários outorgados, e capacitados a compartilhar a gestão dos recursos hídricos, pois serão motivados a assumirem um processo de cogestão com o órgão de gerenciamento dos recursos hídricos. Desenvolve-se uma sistemática mais participativa dos usuários por meio de um projeto coletivo de gestão da água na produção.



## **4 - IMPORTÂNCIA DA OUTORGA COLETIVA DE ÁGUA NO CEARÁ**

#### **4 - IMPORTÂNCIA DA OUTORGA COLETIVA DE ÁGUA NO CEARÁ**

A outorga coletiva assume uma importância singular na política estadual de recursos hídricos, como uma estratégia de assegurar o direito de uso da água a produtores rurais fora do sistema de controle do estado, e de fomentar a participação desses usuários organizados em grupos e integrados ao modelo que por meio da outorga coletiva se tornam parceiros na gestão dos recursos hídricos, com ações diretas no uso racional da água e na cogestão do sistema hídrico, motivados e capacitados pelo órgão de gerenciamento da bacia hidrográfica.

A compreensão da importância da outorga coletiva no Ceará passa pela aceitação de um atributo complementar à outorga de direito de uso de recurso hídrico aliado à organização de usuários para uma função comum de aperfeiçoar o uso da água em proveito de uma coletividade que se submete ao compartilhamento da água disponível em determinado sistema hídrico, para as necessidades do seu negócio (usos domésticos e produtivos) de forma efetivamente participativa. Para tanto é salutar que se possam destacar alguns pontos positivos da adoção da outorga coletiva como uma ação de fortalecimento do sistema de outorgas no estado, tais como:

- Consolidação de um processo de resolução de conflitos de usos da água em condição de escassez hídrica mediante a negociação da repartição da água disponível para o conjunto de usuários de determinado sistema hídrico, cuja realocação da água se faz a partir de uma outorga coletiva relacionando todos os usuários envolvidos na negociação;
- Potencializa a reorganização e participação dos usuários de recursos hídricos no uso eficiente da água e no compartilhamento da gestão dos recursos hídricos nos projetos de irrigação pública ou em trechos de rios perenizados;
- Regularização de usos existentes cuja distribuição geográfica permita organizar grupos de usuários, que por meio da outorga coletiva minimiza o trabalho do órgão gestor e aumenta o universo de usuários outorgados;



- Atender estrutura de múltiplos usuários, nos casos de perímetros públicos, condomínios de irrigantes entre outros, visando melhorar o controle do uso da água pelo conhecimento e monitoramento dos usuários individuais, que são caracterizados na outorga coletiva.



## **5 - CONDICIONANTES PARA ADOÇÃO DA OUTORGA COLETIVA DE ÁGUA**

## **5 - CONDICIONANTES PARA ADOÇÃO DA OUTORGA COLETIVA DE ÁGUA**

A outorga coletiva representa uma ação complementar do instrumento de outorga de direito do uso de recursos hídricos que está vinculada a uma estrutura física de distribuição da água e pode reunir um grupo de usuários com interesses comuns e que guardam uma relação de convivência no uso da água. Isto significa que essa outorga coletiva exige uma configuração condicionada a aspectos legais de regulamentação, a aspectos operacionais metodológicos e a questões gerenciais, as quais são comentadas a seguir.

### **5.1 - DE ORDEM LEGAL**

Conforme descrito no item 3.1. Aspectos Legais, o sistema estadual de recursos hídricos editará instruções regulamentares para adoção da outorga coletiva detalhando todos os procedimentos necessários, fluxos de processos e inclusão no programa SOL que gerencia a expedição da outorga.

Considerando a outorga coletiva como um mecanismo que permitirá uma parceria na gestão da água para a entidade detentora da outorga coletiva, supõe-se que o sistema deverá dispor de instrumentos legais de apoio e subsídios a esses grupos de usuários, a título de compensação pela atividade de cogestão exercida no projeto e avaliada pelo órgão de gerenciamento, no caso a COGERH.

### **5.2 - DE ORDEM OPERACIONAL**

A questão operacional está atrelada a possíveis melhorias no sistema operacional atual da outorga, com adequações simples para recepcionar a metodologia de expedição de outorga coletiva, já comentadas em tópicos anteriores. Todavia é importante assimilar que podem ser adotados procedimentos fáceis e ágeis na expedição da outorga coletiva, destacando, pelo menos, as condições mais favoráveis à sua implantação, quais sejam:

- Projetos públicos de irrigação (Perímetros do DNOCS, do Estado/condomínios rurais, Assentamentos Rurais) que já dispõem de outorga única, serão simplesmente transformadas em outorga coletiva e acrescidas do anexo com a

caracterização dos usuários. Trata-se de uma operação rápida de expedição da outorga coletiva, requerendo uma ação complementar de organização e participação dos usuários;

- Setores de rios perenizados sob influência de um açude isolado, bem como suas áreas de montante(vazantes), poderão constituir grupos de irrigantes associados e organizados para exploração sob outorga coletiva, valendo-se dos benefícios de maior participação na gestão da água e capacitação no uso dos recursos hídricos;
- Sempre que houver distribuição geográfica de usuários de água com objetivos comuns, em torno de uma fonte hídrica capaz de assegurar determinados usos da água, o sistema deve avaliar a viabilidade da outorga coletiva considerando os benefícios da cogestão dos recursos hídricos e da eficiência dos seus usos, implementados pelo grupo de usuários em parceria com a COGERH.

### 5.3 - DE ORDEM GERENCIAL

O gerenciamento da água na unidade coletiva passa a ser trabalhado, inicialmente pela COGERH que orientará os usuários e os capacitará na distribuição da água e na busca do uso eficiente dos recursos hídricos, com monitoramento e avaliação conjunta a partir do emprego de indicadores que apontem as melhorias e ganhos na aplicação da água e na produtividade das culturas;

Passada a fase inicial de gerenciamento conjunto, a tarefa será realizada pela entidade responsável pela outorga coletiva e a COGERH fará somente o monitoramento e, naturalmente, as medições para o faturamento.



## 6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



## 6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Águas (Brasil). Manual de procedimentos técnicos e administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos 2013/ Agência Nacional de Águas – ANA, Brasília-DF: 2013.

Pogian. M. F. Estudo da outorga coletiva e seus efeitos na melhoria do uso da água com foco na bacia hidrográfica do Córrego Sossego - Itarana-SC: 2013. 122fl.

Entidades divergem sobre outorga coletiva de água. Texto capturado em google.com.br. Acesso em 14/02/2017

Santana. T. Introdução aos conceitos de Área de Conflito e Processo Único de Outorga(Outorga Coletiva). Apresentação no seminário “Outorga e Alocação de Água em Bacias Críticas”. Brasília. DF: 2015

ANA(2013). Política Nacional de Irrigação impulsiona emissão de outorgas, captado de [www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/01](http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/01). Acesso em 20/02/2017.

OECD (2015), Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>



Rua Silva Jatahy, Nº 15, Ed. Atlantic Center, 7º Andar  
Meireles - Fortaleza/CE  
CEP.: 60.165-070  
Fone / Fax: (85) 3198.5000  
[ibi@ibiengenharia.com.br](mailto:ibi@ibiengenharia.com.br)