



XVIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS



Campo Grande, 2009



AS INTERFACES ENTRE OS PROCESSOS DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OUTORGA PELO
USO DA ÁGUA



MONICA PORTO

OS MECANISMOS DE GESTÃO

- ▶ Os mecanismos de gestão, tanto no setor de recursos hídricos, como no setor ambiental, podem ser divididos em quatro grandes grupos:
 - ▶ **Mecanismos de controle do processo, de caráter compulsório**
 - ▶ **Mecanismos de construção de consensos com participação social**
 - ▶ **Mecanismos econômicos**
 - ▶ **Mecanismos de adesão voluntária (certificação, dentre outros)**
- ▶ Estes mecanismos não são excludentes
- ▶ A maior eficácia será alcançada com sua utilização conjunta, com cada um atuando onde está a sua maior potencialidade



O QUE SÃO A OUTORGA E O LICENCIAMENTO?

- ▶ São mecanismos de **comando e controle**
- ▶ São mecanismos de caráter **compulsório**
- ▶ Estabelecidos pelo Estado
- ▶ Visam o disciplinamento legal do uso do bem comum
- ▶ O Estado usa seu poder de polícia para fazê-los cumprir
- ▶ Mecanismos do tipo comando-controle são formados por:
 - ▶ Leis e regulamentos
 - ▶ Fiscalização
 - ▶ Multas e penalidades
- ▶ Cabe ao Estado fiscalizar e ao usuário cumprir



O QUE SÃO A OUTORGA E O LICENCIAMENTO?

- ▶ **MECANISMOS DE COMANDO E CONTROLE SÃO:**
 - ▶ eficientes para a função de disciplinamento
 - ▶ **indispensáveis** em função da ação de múltiplos agentes no meio
 - ▶ atrativos para o gestor público; é uma forma binária de atuação
- ▶ Ao estabelecerem regras comuns, trazem equidade aos sistemas
- ▶ Sua eficiência tem um limite que depende:
 - ▶ do aparato e da eficiência da fiscalização
 - ▶ do problema a ser controlado: se ‘pontual’ ou ‘difuso’



O QUE SÃO A OUTORGA E O LICENCIAMENTO?

- ▶ **MECANISMOS DE COMANDO E CONTROLE:**
 - ▶ Não asseguram eficiência econômica aos sistemas
 - ▶ Seu custo é um ônus pesado para o Estado e o usuário não paga por isso (é uma externalidade)
 - ▶ São pouco eficientes em situações de quadros críticos e estresse no uso dos recursos naturais
 - ▶ Apesar do seu potencial de uso como instrumento de planejamento, facilmente tornam-se apenas procedimentos administrativos burocráticos



O QUE SÃO A OUTORGA E O LICENCIAMENTO?

- ▶ A outorga é a alocação do recurso natural água
 - ▶ É o controle do acesso dos agentes econômicos ao bem; pressupõe USO da água; é um instrumento de regulação;
 - ▶ **IMPORTANTE:** a outorga de lançamento de efluentes
 - ▶ No Brasil, a Lei 9.433 trouxe a oportunidade de **integrar** esses mecanismos através da chamada outorga de lançamento de efluentes;
 - ▶ Visa garantir água suficiente no ponto de lançamento, de modo que as condições previstas no licenciamento sejam efetivamente possíveis
 - ▶ É um grande desafio essa integração por exigir processos de decisão comuns, bases de informação comuns
-



O QUE SÃO A OUTORGA E O LICENCIAMENTO?

- ▶ O licenciamento ambiental visa a **PROTEÇÃO** do recurso natural
 - ▶ O licenciamento ambiental é a forma de efetivar e integrar a aplicação dos padrões ambientais e de emissão
 - ▶ Deveria ‘olhar’ a bacia como um todo e integrar efetivamente os dois padrões de modo a obter a maior eficiência econômica com o melhor controle ambiental
 - ▶ Usualmente ‘esquece-se’ o padrão ambiental e todo o controle é feito com base apenas no padrão de emissão
 - ▶ Assim, o licenciamento é pontual e não usufrui do benefício da possível integração
-



E O QUE É A INTEGRAÇÃO ENTRE LICENCIAMENTO E OUTORGA?

- ▶ **Primeiro:** É A INTEGRAÇÃO DE CONCEITOS E DIRETRIZES (garantir a gestão integrada)
 - ▶ Por exemplo: a vazão de projeto usada para avaliar o impacto do lançamento deve ser a vazão outorgada, ou garantida, para o lançamento
 - ▶ Os prazos de autorização podem ser os mesmos
 - ▶ Cumprir em conjunto os objetivos, ou usos, previstos para a bacia
 - ▶ Usar, em ambos, a mesma visão da bacia
-



E O QUE É A INTEGRAÇÃO ENTRE LICENCIAMENTO E OUTORGA?

- ▶ Segundo: É A INTEGRAÇÃO DE PROCEDIMENTOS (facilitar a vida do usuário)
- ▶ NÃO É A INTEGRAÇÃO BUROCRÁTICA!
- ▶ É necessário ser feito pelo mesmo órgão? NÃO!!!!
- ▶ IMPORTANTE: **Respeitar as diferentes visões!**
- ▶ Juntar visões complementares enriquece a decisão!



E O QUE É A INTEGRAÇÃO ENTRE LICENCIAMENTO E OUTORGA?

- ▶ **Abranger as duas dimensões é um problema complexo que possui três componentes principais:**

(1) TÉCNICO

(2) INSTITUCIONAL

(3) COMPORTAMENTAL



COMPONENTE TÉCNICO

▶ Quantidade:

- ▶ visa alocação da água
- ▶ tem seu foco nos usos da água
- ▶ macro-abordagem

▶ Qualidade:

- ▶ visa controle da poluição
- ▶ tem seu foco no meio ambiente
- ▶ micro-abordagem



COMPONENTE INSTITUCIONAL

▶ Quantidade:

- ▶ tem seu foco nos grandes usuários (energia, irrigação ..)
- ▶ operação de grandes sistemas
- ▶ macro-abordagem

▶ Qualidade:

- ▶ órgãos ambientais
- ▶ operação de sistemas de tratamento etc
- ▶ micro-abordagem



COMPONENTE COMPORTAMENTAL

- ▶ Visões distintas
- ▶ Disciplinas distintas
- ▶ Sustentabilidade: Garantia de usos e de qualidade ambiental!
- ▶ Complementares!

- ▶ **INTEGRAÇÃO**
 - ▶ o ideal é a combinação
 - ▶ participação de múltiplas disciplinas / cresce a complexidade



CONCLUSÕES

- ▶ É forçoso reconhecer a necessidade da integração entre os dois instrumentos
- ▶ Deve-se ter em mente que são dois instrumentos advindos de Políticas de Gestão distintas (Política Nacional de Meio Ambiente e Política Nacional de Recursos Hídricos)
- ▶ Devem ser valorizadas as diferentes visões das duas Políticas
- ▶ A importância da integração está no uso comum de conceitos e diretrizes
- ▶ Devem ser facilitados os procedimentos para o usuário
- ▶ Cuidado com a tentativa de querer integrar demais.....





MUITO OBRIGADA!

MPORTO@USP.BR