

OUTORGA DE DRENAGEM E FISCALIZAÇÃO COMO MECANISMOS DE GESTÃO DE ÁGUAS URBANAS

Carolinne Isabella Dias Gomes ⁽¹⁾

Possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestrado em Ciências Médicas pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora de Fiscalização da Superintendência de Drenagem Urbana, Gás e Energia da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA).

Cristiane Martins de Sousa Nava Castro ⁽²⁾

Possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora de Outorga da Superintendência de Recursos Hídricos da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA).

Endereço ⁽¹⁾: Parque Ferroviário de Brasília - Estação Rodoferroviária, Sobreloja - Ala Norte - Setor Ferroviário - Brasília - DF - CEP: 70.631-900 - Brasil - Tel: +55 (61) 3961-4987 - email:carolinne.gomes@adasa.df.gov.br

RESUMO

A impermeabilização dos solos devido ao seu uso e ocupação produz impactos importantes no ciclo da água em áreas urbanas, especificamente o aumento do escoamento superficial e de inundações; e piora da qualidade dos rios devido aos sedimentos transportados pela lavagem das superfícies urbanas. Uma vez que estes impactos são considerados difusos, afetando sociedade e recursos hídricos, torna-se determinante a intervenção regulatória do Estado para seu controle. Sendo assim, como premissa do exercício de sua função normativo-regulatória, e com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade e quantidade dos corpos hídricos do DF, a ADASA elaborou e publicou a Resolução nº 09, de 08 de abril de 2011. A Resolução estabelece procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos para lançamento de águas pluviais em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados. Também como decorrência do exercício de sua atividade regulatória, a ADASA tem como atribuição fiscalizar a execução dos serviços públicos de sua competência. A atividade de fiscalização do serviço público de Drenagem Urbana, exercida no Distrito Federal pela ADASA, é voltada prioritariamente para a aferição do cumprimento, por parte das prestadoras públicas e entes privados, das normas previstas em leis, contratos de concessão e das resoluções expedidas pela própria Agência, o que inclui a Resolução nº 09/2011. A análise desses dois instrumentos de regulação exercidos pela ADASA, a outorga de drenagem e a fiscalização, indica que sua atuação combinada vem induzindo crescimento ano a ano de solicitações de outorga de águas pluviais, aumento do número de empreendimentos outorgados no Distrito Federal, e maior adoção de melhores práticas da Drenagem tanto por empreendedores públicos quanto privados. Portanto, a ação conjunta da outorga de drenagem e da fiscalização pode acarretar impactos significativos de melhoria de qualidade da prestação do serviço público de drenagem urbana e de maior proteção aos recursos hídricos, contribuindo para a gestão de águas urbanas no Distrito Federal.

Palavras-chave: drenagem urbana, recursos hídricos, outorga, fiscalização.

INTRODUÇÃO

A impermeabilização dos solos devido ao seu uso e ocupação produz impactos importantes no ciclo da água em áreas urbanas. Como efeitos dessa impermeabilização, há o aumento do escoamento superficial e de inundações; e piora da qualidade dos rios devido aos sedimentos transportados pela lavagem das superfícies urbanas (Tucci, 2007).

Esse conjunto de impactos pode ser controlado por diversas medidas preventivas, as quais incentivem os empreendedores a desenvolver soluções sustentáveis capazes de reter os volumes gerados por suas

intervensões, e que não transfiram para toda a cidade os impactos gerados pela impermeabilização (Tucci, 2007).

Uma vez que os impactos da impermeabilização de solos são considerados difusos, afetando sociedade e recursos hídricos, torna-se determinante a intervenção regulatória do Estado para seu controle. A atividade de regulação do Estado se concretiza através das agências reguladoras, que tratam-se de entidades administrativas técnicas, integrantes da estrutura formal da Administração Pública, instituídas como autarquias sob regime especial, autônomas, e que possuem a função de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público, ou de intervir em certas relações jurídicas decorrentes dessas atividades (Di Pietro, 2015).

Os setores diretamente ligados aos impactos da impermeabilização são o serviço público de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais; e os Recursos Hídricos. No Distrito Federal, a regulação da Drenagem Urbana e dos Recursos Hídricos são de responsabilidade da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA. A Drenagem de Águas Pluviais Urbanas é considerada serviço público e componente do Saneamento Básico, conforme a Lei Federal nº 11.445/2007; e os Recursos Hídricos são bem de uso comum e sujeitos à escassez, portanto devem ser regulados pelo Estado.

O exercício da atividade regulatória constitui-se em editar normas estritamente técnicas que possibilitem a implementação de políticas para o setor sob sua competência, sem afastar as prerrogativas e atribuições do Poder Legislativo (Di Pietro, 2015).

Sendo assim, como premissa do exercício de sua função normativo-regulatória, e com o objetivo de contribuir para melhoria da qualidade e quantidade dos corpos hídricos do DF, a ADASA elaborou e publicou a Resolução nº 09, de 08 de abril de 2011, que estabelece procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos para lançamento de águas pluviais em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados.

A outorga é ato administrativo mediante o qual a Agência Reguladora autoriza o uso de recurso hídrico, por usuário privado ou governamental. No caso da Resolução nº 09, a ADASA regula o lançamento de águas pluviais em corpos hídricos. São critérios considerados na emissão dessas outorgas: a vazão máxima lançada pelo empreendimento utilizando-se chuvas com tempo de recorrência de 10 anos; se há compatibilidade da vazão lançada com a vazão de pré-desenvolvimento; as condições de retenção do aumento do escoamento devido ao novo empreendimento; e a área máxima a ser impermeabilizada.

A Resolução nº 09 instituiu a necessidade de detenção e retenção do volume de escoamento, gerado por empreendimentos novos ou já estabelecidos, em bacias. Essas bacias possuem papel no controle do impacto de volumes em alta velocidade nos corpos hídricos, além de realizarem detenção de sedimentos e resíduos. Além disso, a Resolução incentiva o controle desses volumes gerados na fonte, por meio de alternativas de construção que facilitem a infiltração da água da chuva nos próprios terrenos, e abre espaço para outras técnicas que sejam inovadoras na redução dos volumes lançados.

Também como decorrência do exercício de sua atividade regulatória, as agências têm como atribuição fiscalizar a execução dos serviços públicos de sua competência (Di Pietro, 2015). A atividade de fiscalização do serviço público de Drenagem Urbana, exercida no Distrito Federal pela ADASA, é voltada prioritariamente para a aferição do cumprimento, por parte das prestadoras públicas e entes privados, das normas previstas em leis, contratos de concessão e das resoluções expedidas pela própria Agência, o que inclui a Resolução nº 09/2011.

São objetos da fiscalização da ADASA as atividades e o conjunto de infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas, inclusive os lançamentos pluviais em corpos hídricos. Em um primeiro momento, é verificado se o empreendimento que faz lançamento pluvial em corpo hídrico possui Outorga da Agência. Em caso afirmativo, as equipes de fiscalização da ADASA verificam se há o inteiro cumprimento das condicionantes do instrumento de Outorga, e tomam demais providências para regularização do lançamento. Em caso negativo, os responsáveis são notificados e orientados e seguem as regras estabelecidas da Resolução.

OBJETIVO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar e analisar a atuação conjunta de dois mecanismos de regulação de águas urbanas utilizados pela ADASA: a outorga de lançamento de águas pluviais urbanas, aliada à fiscalização do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo instrumento de outorga.

METODOLOGIA

Para este trabalho foram levantadas informações constantes dos processos internos da Agência referentes à outorga de águas pluviais, combinadas a documentos de processos de fiscalização de Drenagem Urbana. Os dados obtidos foram analisados por ano, de 2007 à 2014.

O período de 2007 à 2010 foi escolhido por ser anterior à publicação da Resolução, momento em que os empreendimentos que realizavam lançamentos de águas de chuva em corpos hídricos estavam sujeitos somente a regras gerais de outorga.

A partir de 2011, todos os processos de solicitação de Outorga para lançamento de águas pluviais passaram a ser analisados à luz da Resolução nº 09/2011.

RESULTADOS

O advento da Resolução nº 09, a partir de 2011, acarretou mudanças na concepção de projetos de drenagem urbana implantados no Distrito Federal.

Observa-se, particularmente a partir de 2011, tendência de crescimento anual de solicitações de outorga para novos empreendimentos e de adaptação de estruturas anteriores ao estabelecido pela Resolução, como mostra a Figura 1.

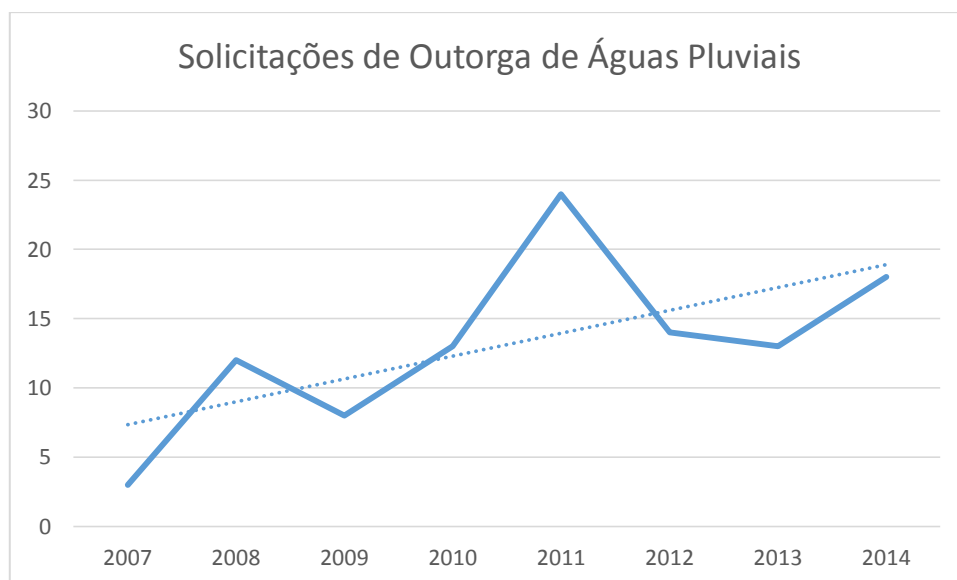


Fig 1. Solicitações de Outorga para lançamento de águas pluviais em corpos hídricos recebidas pela ADASA, no período de 2007 à 2014.

(Fonte: Superintendência de Recursos Hídricos – SRH).

Como reflexo do crescimento do número de solicitações, também verifica-se aumento significativo do número de empreendimentos outorgados pela ADASA para lançamento de águas pluviais em corpos hídricos, com tendência de crescimento, conforme pode ser visto na Figura 2.

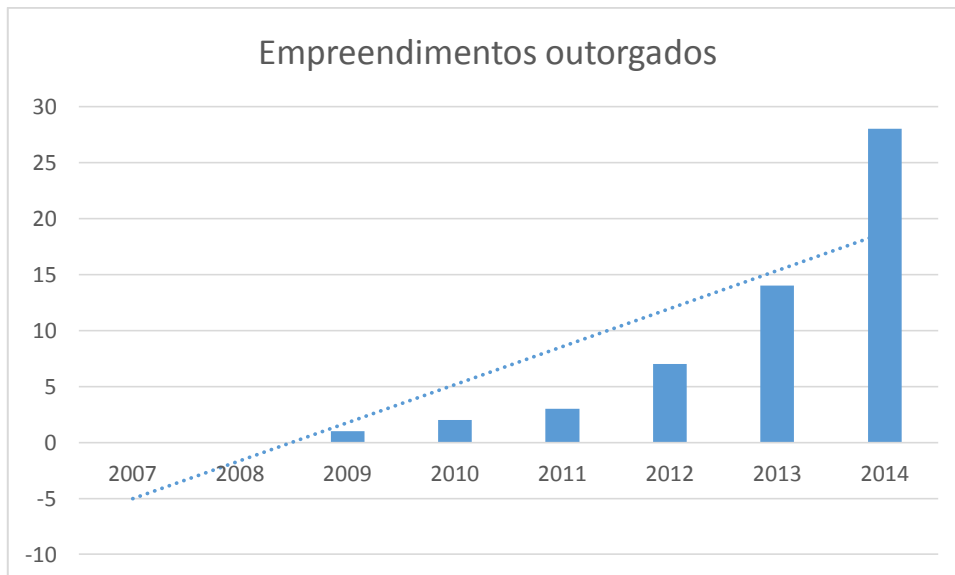


Fig 2. Número de empreendimentos outorgados para lançamento de águas pluviais no Distrito Federal, entre 2007 e 2014.

(Fonte: Superintendência de Recursos Hídricos – SRH).

Após a emissão da Outorga, as equipes de fiscalização da ADASA têm como um de seus papéis verificar se os empreendimentos cumprem as regras estabelecidas nesses documentos. Conforme análise dos processos de fiscalização de outorga de águas pluviais empreendidas pela ADASA, observou-se que, de todos os empreendimentos outorgados até o final do ano de 2014, houve relato de descumprimento das condicionantes em aproximadamente 30% (trinta por cento) dessas obras, o que pode ser visto à Figura 3.



Fig 3. Total de empreendimentos outorgados que cumprem as condicionantes de Outorga, e de empreendimentos que apresentam inconformidades, conforme Fiscalização da ADASA.

(Fonte: Superintendência de Drenagem Urbana, Gás e Energia – SDE).

A fiscalização da Agência, ao encontrar inconformidades, faz a notificação aos empreendedores responsáveis pela obra, atividade inerente ao poder de polícia administrativa, para que façam as devidas correções de projeto ou estruturas. Porém, a ação fiscalizatória da ADASA não possui somente caráter punitivo, e busca promover a orientação dos empreendedores locais para adequação à Resolução e incentiva a adoção de melhores práticas na concepção de projetos de Drenagem.

A análise desses dados de Regulação e de Fiscalização demonstra a importância da atuação conjunta desses dois institutos em uma Agência Reguladora.

CONCLUSÃO

A regulação de águas urbanas ainda é incipiente no Brasil. Isso se deve em grande parte à ausência de profissionais atualizados, a projetos de drenagem que transferem impactos para a sociedade, à falta de normativos que estabeleçam padrões de elaboração de projetos, e à falta de fiscalização dos serviços de drenagem urbana no país (Tucci, 2007).

Com relação a normativos para projetos de lançamentos pluviais, a Resolução nº 09 foi inovadora. Este ato estabelece condições para concepção de projetos de drenagem que vislumbrem controle na fonte, objetivando a não-transferência de impactos de escoamento produzidos pela impermeabilização de empreendimentos, tanto públicos quanto privados, para a rede de águas pluviais pública. A Resolução nº 09 também contempla metas de atendimento ao meio ambiente, na medida em que consolida procedimentos para projetos que promovam redução de vazão de chegada em corpos hídricos e controle da qualidade de lançamentos.

Em relação às atividades de fiscalização da drenagem urbana, a ADASA já realizava estas atividades em período anterior à publicação da Resolução nº 09/2011, por tratar-se de competência legal da Agência. Uma das frentes de atuação da fiscalização da Agência são vistorias periódicas em estruturas de drenagem e manejo de águas pluviais, o que inclui os lançamentos de águas pluviais em corpos hídricos, decorrentes de obras públicas e privadas. Porém, a partir da vigência da Resolução, a fiscalização da ADASA pôde atuar de forma mais efetiva, pois passou a balizar suas vistorias em regras específicas para tais lançamentos.

Porém, apesar desses avanços, a aplicação do controle de escoamento de águas pluviais e consequente proteção dos corpos hídricos receptores da drenagem de uma cidade não é tarefa fácil. As agências reguladoras do setor de saneamento do país ainda não exercem sua competência de regulação de Drenagem Urbana de forma plena. Além disso, os prestadores do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais no país encontram-se ainda em estruturação e contam com escassos recursos financeiros. Isso tudo dificulta a implementação deste tipo de abordagem à drenagem urbana, a correta fiscalização, o acompanhamento de projetos e obras, e a manutenção indispensável ao bom funcionamento do sistema (Cruz et al., 2007).

Embora não seja tarefa fácil, os resultados encontrados após a análise de processos desses dois instrumentos de regulação exercidos pela ADASA, a outorga de drenagem e a fiscalização, indicam que sua atuação conjunta pode acarretar impactos significativos de melhoria de qualidade da prestação do serviço público de drenagem urbana e de maior proteção aos recursos hídricos, contribuindo para a gestão de águas urbanas no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRUZ, M. A.S.; SOUZA, C. F.; TUCCI, C. E.M. Controle da Drenagem Urbana no Brasil: avanços e mecanismos para sua sustentabilidade. In: XVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 2007, São Paulo.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 1088p.

TUCCI, C. E.M. **Gestión de Inundaciones Urbanas**. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2007. 288p.