

XXIV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS

OS PAPÉIS INSTITUCIONAIS DO BRASÍLIA AMBIENTAL E DA ADASA NO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL COM FOCO NA FISCALIZAÇÃO

*Lygia Vicente Rondelli da Costa¹; Renata de Vasconcelos Barreto², Simone Jung Matos³ & Wilde
Cardoso Gontijo Júnior⁴*

RESUMO

O presente artigo trata da governança de recursos hídricos no Distrito Federal, com foco nas competências legais do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal e da Agência Reguladora de Recursos Hídricos, Saneamento e Energia Elétrica do Distrito Federal, a fim de avaliar as interfaces institucionais no âmbito da fiscalização dos recursos hídricos. Os procedimentos metodológicos consistiram em pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de normas legais. Em que pese a legislação específica disciplinar as competências de cada órgão, constatou-se por meio de casos práticos que no âmbito da fiscalização, sobretudo em momentos de crise, há intersecção de competências entre os citados órgãos. Tais interfaces colocam expressamente formas distintas de lidar com a fiscalização dos recursos hídricos: por um lado, a atuação ambiental, mais rigorosa e rígida; por outro, a ação da área de recursos hídricos em modo mais indutivo da obediência aos normativos, com grandes dificuldades para a aplicação de penalizações. Para que a soma dessas ações possa dar eficácia ao necessário enfrentamento de crises hídricas, portanto, deve-se integrar as ações e harmonizar as competências das duas autarquias. Como sugestão de procedimento a ser adotado, recomenda-se o planejamento para essa atuação conjunta. Uma boa iniciativa, já não vigente, seria a elaboração de um instrumento normativo permanente, nos moldes da Resolução Conjunta nº 1, de 24 de maio de 2010, objeto do produto do Termo de Cooperação Técnica nº 02/2009, de 23 de junho de 2009.

Palavras-Chave – governança hídrica; resolução conjunta; competências institucionais

INTRODUÇÃO

A governança e regulação de recursos hídricos no Brasil tem avançado nas últimas três décadas, com a aprovação de legislações sobre o tema, a criação de órgãos públicos específicos e a crescente articulação com políticas setoriais intervenientes, quase sempre por meio da participação nos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos e em mais de 200 comitês de bacia hidrográfica. (LIMA, 2019; ZUFFO e ZUFFO, 2016)

Contudo, em que pesem as conquistas alcançadas, ainda há um longo caminho de aprimoramento da governança e da regulação de recursos hídricos em nosso país. O desafio de melhorar a gestão democrática e participativa, um pilar da chamada Lei das Águas, Lei nº 9433/1997, além da real necessidade de integração das diferentes políticas setoriais que abarcam o tema água estão e devem continuar em pauta. Igualmente, devem ser aprimoradas iniciativas para dar efetividade

¹Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (Prof.Água), Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, lygiaronelli@gmail.com

²Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (Prof.Água), Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, renatagea@gmail.com

³Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (Prof.Água), Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, sisijm@gmail.com

⁴Especialista em Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA) e Docente Colaborador do Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (Prof.Água), Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, cardosowilde@hotmail.com

à regulação dos usos, a exemplo da fiscalização, tema de que se ocupa este artigo. (PINTO-COELHO e HAVENS, 2016)

No Distrito Federal (DF), a Política de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram instituídos por meio da Lei nº 2.725/2001. A sua coordenação é exercida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA-DF), tendo vinculados o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Brasília Ambiental) e a Agência Reguladora de Recursos Hídricos, Saneamento e Energia Elétrica do Distrito Federal (ADASA). O Brasília Ambiental é o órgão executor da política distrital de meio ambiente e de recursos hídricos, cabendo à ADASA a regulação e fiscalização do uso dos recursos hídricos do Distrito Federal.

Nos últimos anos, a ocorrência de crises hídricas tem exposto lacunas e conflitos institucionais que colocam em risco a efetividade da atuação dessa governança. Diante desse quadro, o presente artigo tem como objetivo avaliar as interfaces institucionais do Brasília Ambiental e da ADASA quando do exercício da fiscalização do uso dos recursos hídricos. Para isso, tem-se como objetivos específicos realizar breve revisão teórica para compreender os principais conceitos referentes ao tema da governança pública e dos recursos hídricos; apresentar o funcionamento da governança de recursos hídricos do Distrito Federal; e verificar as competências legais do Brasília Ambiental e da ADASA referentes à fiscalização.

METODOLOGIA

De início, foi realizada consulta à livros e artigos referentes à temática de governança pública e recursos hídricos, para fundamentação teórica da presente pesquisa. Após o apanhado conceitual, o estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa documental, com levantamento das principais normas legais vigentes sobre meio ambiente e recursos hídricos do DF; e análise de normas específicas de criação, regulamentação, reestruturação e regramento das autarquias Brasília Ambiental e ADASA, a fim de identificar e avaliar as competências institucionais destas no que se refere à fiscalização do uso de recursos hídricos.

Foi realizada, também, consulta à relatórios de gestão disponibilizados nos sítios oficiais do Governo do Distrito Federal (GDF) e identificação de casos de fiscalização de uso de recursos hídricos envolvendo o Brasília Ambiental e ADASA, no contexto da crise hídrica do DF, selecionados a partir da experiência profissional das autoras, enquanto servidoras do Brasília Ambiental.

REFERENCIAL TEÓRICO

A governança é o conjunto de normas, instituições, limites estabelecidos socialmente, penalizações acordadas e impostas, instituído para a implementação de uma política específica, pública ou privada, ou a resolução de um problema social. Difere do conceito de governo que está relacionado ao poder instituído e reconhecido socialmente para tomar decisões sobre as coisas públicas e comandar pessoas dentro de uma determinada jurisdição. Também difere do conceito de governabilidade que se refere à capacidade da governança instituída de alcançar a efetiva solução dos problemas ao implementar as políticas (ROEDEL, 2013).

No contexto da governança pública, é necessário destacar os chamados “arranjos institucionais”: conjunto burocrático composto por órgãos que tem a atribuição de executar ações buscando efetivar uma política pública. Esse conjunto, no caso dos recursos hídricos, inclui colegiados participativos criados para o controle e a resolução de conflitos na implementação dessa política. (IPEA, 2014).

Toda política é implementada por meio da definição de regras a serem cumpridas – comando, e de mecanismos para o cumprimento dessas regras – o controle. Esse controle, em políticas públicas, necessita do exercício inequívoco do poder de polícia administrativa para que se consiga uma boa governança. Ele se constitui, assim, em um dos poderes administrativos do Estado para a defesa do interesse coletivo frente ao interesse particular, possuindo os atributos da discricionariedade, autonomia da execução e da coercibilidade, atuando, preferencialmente, de forma preventiva, por

meio de limitações administrativas de caráter ordenativo e proibitivo, e através da fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da administração. (MEIRELLES *et all.* 2011).

Na gestão de recursos hídricos e graças à transversalidade que a caracteriza, com a necessária articulação de competências de diferentes organizações, uma boa governança é essencial para evitar a sobreposição de responsabilidades e o desperdício de recursos públicos. Em especial para as atividades de controle, ou fiscalização, é inapropriada a existência de múltiplos órgãos encarregados de penalidades ao cometimento de uma mesma infração, sob risco de ocorrência de *bis in idem*⁵.

No caso do Distrito Federal, o instituto Brasília Ambiental destaca-se como relevante ator na consecução de ações públicas fiscalizatórias para os recursos naturais. Ele foi criado pela Lei nº 3.984/2007 e conta com as seguintes finalidades/competências:

- Executar e **fazer executar** as políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal;
- Propor **normas** e **padrões** de qualidade ambiental e dos recursos hídricos;
- Propor e desenvolver ações de promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, restauração, reparação e vigilância dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal;
- **Implantar** e **operacionalizar** sistemas de informações e de monitoramentos ambientais e de recursos hídricos;
- Controlar e fiscalizar, **com poder de polícia**, o manejo dos **recursos ambientais e hídricos** do Distrito Federal, bem como toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos.

Na sua criação, ações sobre recursos hídricos couberam à Gerência de Monitoramento da Qualidade Ambiental e Gestão dos Recursos Hídricos - GEMON, subordinada à Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental - SUPEM, de acordo com o Decreto n.º 37.009/2015. Com a publicação do Decreto n.º 38.149/2017, ainda no âmbito da SUPEM, foi criada a Gerência de Recursos Hídricos - GERHI. Em 2018, por meio dos Decretos nº 39.158 e 39.558, uma nova reforma organizacional instituiu a Superintendência de Biodiversidade - SUBIO, onde se destacou a Diretoria de Recursos Hídricos - DIRHI.

Mais recentemente, o tema água passou a ser atribuição da Superintendência de Unidades de Conservação, Biodiversidade e Água - SUCON, por meio dos Decreto nº 39.852/2019, atualizado pelo Decreto nº 41.097/2020, no entanto, sem um setor dedicado especificamente a recursos hídricos. Essa lacuna foi sanada em 15 de dezembro de 2020, por meio do Decreto nº 41.602, com a criação da Diretoria de Conservação e Recursos Hídricos - DICON.

Essas mudanças frequentes na estrutura do Brasília Ambiental mostram a busca de um caminho organizacional para o enfrentamento do tema. No entanto, fica evidente que mudanças constantes indicam pouco compromisso com a continuidade das ações o que fragiliza tomadas de decisão referentes aos recursos hídricos, diluindo sua atuação em diversas unidades ou perdendo-se internamente dentre outras frentes prioritárias do Instituto.

Ainda no âmbito da estrutura do Brasília Ambiental, a Superintendência de Fiscalização, Auditoria e Monitoramento - SUFAM é responsável por supervisionar e coordenar as ações de fiscalização quanto ao uso e manejo da biodiversidade, recursos ambientais e hídricos do DF. Para essas funções fiscais, o instituto conta com cerca de 90 servidores. Contudo, de acordo com informações do site desse órgão, nenhuma das diretorias subordinadas a essa superintendência contempla diretamente o controle específico sobre recursos hídricos.

A legislação precípua utilizada pela fiscalização ambiental distrital é a Lei nº. 041/1989 que institui a Política Ambiental do Distrito Federal. Dentre as infrações estipuladas no artigo 54 desta norma, as que guardam relação com os recursos hídricos são:

- [...] XI – contribuir para que a água ou ar atinjam níveis ou categorias de qualidade inferior aos fixados em normas oficiais; XII – emitir ou despejar efluentes ou resíduos sólidos,

⁵ Saboya (2015) apud Botelho (2017) diz que “tem-se definido no direito interno o princípio do ne bis in idem, um princípio de direito material, segundo o qual ninguém deve ser apenado mais de uma vez pelos mesmos fatos”.

Líquidos ou gasosos, causadores de degradação ambiental, em desacordo com o estabelecido na legislação e normas complementares; XIV – causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento de água de uma comunidade; XVIII – causar poluição de qualquer natureza que possa trazer danos à saúde ou ameaçar o bem-estar do indivíduo ou da coletividade; XXIII – transgredir outras normas, diretrizes, padrões ou parâmetros federais ou locais, legais ou regulamentares, destinados à proteção da saúde ambiental ou do meio ambiente.

Por outro lado, o DF conta com uma agência específica para implementar a política de recursos hídricos: a ADASA. Trata-se de agência reguladora e fiscalizadora do uso, criada pela Lei nº 3.365/04 e reestruturada pela Lei nº 4.285/08, atuando na área de recursos hídricos, mas também com as políticas de saneamento básico, gás canalizado, energia elétrica e petróleo e seus derivados. (DISTRITO FEDERAL, 2008).

Especificamente quanto à competência regulatória do uso de recursos hídricos, e para efeito de análise dos objetivos deste estudo, o art. 8º da Lei nº 4.285/08 prevê as seguintes atribuições para a ADASA:

II – outorgar o direito de uso de recursos hídricos, observado o disposto na legislação e nos planos distritais de recursos hídricos; III – regulamentar, **fiscalizar e controlar com poder de polícia o uso qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos**; [...] XVII – **aplicar aos usuários de recursos hídricos do Distrito Federal as penalidades cominadas pelo art. 47 da Lei nº 2.725, de 13 de junho de 2001**, em consonância com as infrações definidas pela legislação específica, independentemente das cominações civis e penais pertinentes, bem como disciplinar os procedimentos necessários à imputação das penalidades inibidoras de práticas lesivas a esses recursos hídricos, por meio de resoluções da Diretoria Colegiada.

Dessa forma, a ADASA possui poder de polícia administrativa para fiscalizar o uso quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos distritais, além do poder de regular o uso da água por meio do instrumento da outorga de direito de uso. No âmbito de sua estrutura, cabe à Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), por meio das Coordenações de Regulação, de Outorga e de Fiscalização, a implementação do Plano Anual de Fiscalização. Para essas ações, dispunha-se em 2020 de três servidores, segundo informações disponibilizadas no site da agência.

A legislação utilizada pela fiscalização da ADASA é a Lei nº 2.725/2001, além da Resolução ADASA nº 163/2006, que dispõe sobre os procedimentos de autuação fiscal da autarquia. Os artigos 12 da Resolução e 46 da lei estipulam, então, as mesmas infrações administrativas, abaixo transcritas:

I – derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso; II – iniciar a implantação ou implantar empreendimento que exija derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; III – utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga; IV – perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; V – fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos; VI – infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes; VII – obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em que pesem as competências de cada órgão, alguns casos práticos demonstram a possibilidade de conflito no exercício do controle ambiental e da fiscalização de recursos hídricos. Esse fato ficou evidente durante a crise hídrica ocorrida no Distrito Federal nos anos de 2017 e 2018. Nessa oportunidade, o baixo efetivo de servidores da ADASA implicou utilizar o Brasília Ambiental para a fiscalização do uso de recursos hídricos, sobretudo na Unidade Hidrográfica do Descoberto, onde situa-se o reservatório mais importante para o abastecimento público do Distrito Federal.

Destaque-se que a crise hídrica e de abastecimento público, diferentemente de uma situação administrativa rotineira, exigia ações que evitassem o colapso do atendimento às pessoas e, para tal, a efetividade das ações deveria ocorrer em curto período de tempo e com a máxima efetividade na atuação dos órgãos públicos: as regras deveriam ser obedecidas e isso deveria ocorrer rapidamente.

Assim, com a publicação do Decreto nº 37.976/2017, que determinou situação de emergência hídrica no DF, foram incumbidos o órgão ambiental e a ADASA da fiscalização das restrições ao uso da água. Nesse exercício, algumas situações expuseram interfaces e contradições objetivas na fiscalização de mesma infração administrativa, conforme é detalhado a seguir.

Para que o Brasília Ambiental pudesse realizar autuações fiscais referentes à restrição do uso da água, os fiscais deveriam utilizar o artigo 54, XXIII, da Lei nº. 041/1989 (*transgredir outras normas, diretrizes, padrões ou parâmetros federais ou locais, legais ou regulamentares, destinados à proteção da saúde ambiental ou do meio ambiente*) cominada com os artigos 46, I, da Lei n.º 2.725/2001 (*derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso*). As penalidades administrativas ambientais previstas estão determinadas no artigo 3º do Decreto 37.506/2016, que dispõe sobre o procedimento de apuração e aplicação de sanções em decorrência de infração ambiental no DF, expressas abaixo as mais empregadas nas ações fiscais rotineiras:

I - advertência; II - multa simples; IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados para o cometimento infração; V - destruição ou inutilização do produto apreendido; VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; VIII - demolição de obra; XI - interdição, parcial ou total, de estabelecimento ou de atividade; [...]

A indicação da sanção deve observar, por seu turno, a natureza e a extensão do delito, a gravidade dos fatos, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a sua situação econômica. As infrações vão de leve a gravíssima e os valores da multa simples variam conforme a existência das circunstâncias agravantes ou atenuantes, da capacidade econômica do infrator e da gravidade do fato, variando de uma a mil Unidades Padrão do Distrito Federal (o equivalente a R\$ 430,71 reais para o exercício de 2021).

Todavia, a lei de reestruturação da ADASA define sua competência para aplicar aos usuários de recursos hídricos do DF as penalidades cominadas pelo art. 47 da Lei nº 2.725/2001 (*por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referente à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos do domínio ou da administração do Distrito Federal, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator ficará sujeito às seguintes penalidades...*). Ademais, nessa ocasião, o órgão ambiental recomendou que fossem aplicadas penalidades com multa pecuniária e apreensão da bomba utilizada para a derivação. Porém, no art. 14 da Resolução nº. 163/2006 da ADASA, que dispõe sobre os procedimentos de autuação fiscal dessa autarquia, há a determinação dos seguintes critérios de aplicação progressiva da penalidade administrativa para a mesma definição de infração, conforme se observa a seguir:

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso
a) classificação da infração: leve
b) penalidade e critério de aplicação:
b1) multa no valor base de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), com prazo de 60 (sessenta) dias para a regularização;
b2) não ocorrendo a regularização no prazo determinado, multa no valor base de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com prazo de 30 (trinta) dias para regularização;
b3) mantendo-se a irregularidade, multa no valor base de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com prazo de 30 (trinta) dias para regularização;
b4) persistindo a irregularidade, embargo por prazo determinado, até a regularização, conforme previsto no § 4º deste artigo.

Dessa forma, não existe a previsão da penalidade de apreensão de bomba, sendo a penalidade mais severa o embargo da derivação por prazo determinado até a regularização da infração, havendo antes, ainda, uma gradação de penalidades. Ou seja, embora se estivesse em um momento de crise de abastecimento público de água, a propositura pelo órgão ambiental de uma penalidade muito severa, tendo em vista a legislação vigente, soava excessiva e não isonômica segundo os critérios da ADASA. Isso ocorreu, sobretudo, porque não houve pactuação social prévia, como a publicação de norma de exceção e/ou norma conjunta entre o Brasília Ambiental e a ADASA, que desse legitimidade para que fossem adotadas medidas fiscais mais rigorosas do que as previstas na citada Resolução nº 163/2006.

A Resolução Conjunta ADASA/IBRAM nº 1, de 24 de maio de 2010

Os conflitos e interseções de competências no DF entre o órgão ambiental e o regulador de recursos hídricos não são questões recentes e nem desconhecidas no âmbito da governança dos recursos hídricos no DF, tanto que no ano de 2010 foi estabelecida a Resolução Conjunta nº 1, de 24 de maio de 2010, com a finalidade de harmonizar as competências e atuações das duas autarquias no que se refere aos recursos hídricos dentro do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal.

A Resolução foi produto do Termo de Cooperação Técnica nº 02/2009, publicado em 23 de junho de 2009, com vigência de dois anos, tendo em vista a necessidade de identificar e promover os papéis de cada autarquia na gestão e fiscalização dos recursos hídricos no DF, face à complexidade de seus usos múltiplos e de suas características ambientalmente especiais.

Os artigos 3º e 4º, desta Resolução, respectivamente, traziam as competências exclusivas do Brasília Ambiental e da ADASA, conforme suas leis de criação. Quanto à fiscalização, ao Brasília Ambiental compete basicamente fiscalizar o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental e as atividades, processos e empreendimentos, bem como o uso e o acesso aos recursos ambientais e hídricos. Já à ADASA cabe regulamentar, fiscalizar e controlar com poder de polícia o uso qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos.

Observa-se na Resolução que a intersecção fiscal dos dois órgãos fica restrita ao controle do uso qualitativo da água. Enquanto a ADASA deveria se responsabilizar pelas irregularidades referentes às derivações (superficial e subterrânea), barragens, lançamentos e efluentes, caberia ao Brasília Ambiental as competências relacionadas à poluição que pudessem interferir nos usos múltiplos da água. Isso fica ressaltado quando o art. 5º da norma em comento trouxe que competia ao Brasília Ambiental e à ADASA de forma **mutuamente articulada** quanto às águas do DF “participar em ações conjuntas de fiscalização do **uso qualitativo** dos recursos hídricos”.

O inciso II do art. 11 da Resolução definia que a integração das ações fiscais entre os dois órgãos seria estabelecida em plano de trabalho das atividades, abrangendo três tipos de fiscalização e controle: 1º - inspeções programadas aos usuários de recursos hídricos com objetivo preventivo e de orientação; 2º - inspeções relativas à previsão de demandas de pedidos de outorga de uso de recursos hídricos e licenciamento ambiental correspondente; e 3º - estimativas de inspeções de características corretivas e eventualmente punitivas. Ou seja, enquanto a primeira ação ficaria a cargo da ADASA, com papel mais educativo para o uso de recursos hídricos, a terceira seria atribuição do Brasília Ambiental, com um caráter mais coercitivo e punitivo oriundo das suas competências legais.

Contudo, destaca-se que após a resolução ter seu prazo de vigência expirado não houve um legado de integração nas ações fiscais entre os órgãos, não tendo sido sequer nos últimos anos executada programação conjunta para atuação fiscal. Sendo assim, durante a última crise hídrica, onde uma interlocução estratégica e de longo prazo poderia ter auxiliado em ações de controle mais efetivas, o que se pode observar foi a improvisação de ações com tentativa de se utilizar o órgão ambiental em fiscalizações de competência legal da ADASA, utilizando-se da maior capacidade estatal daquele e tentando se esquivar das sanções mais brandas da legislação de recursos hídricos.

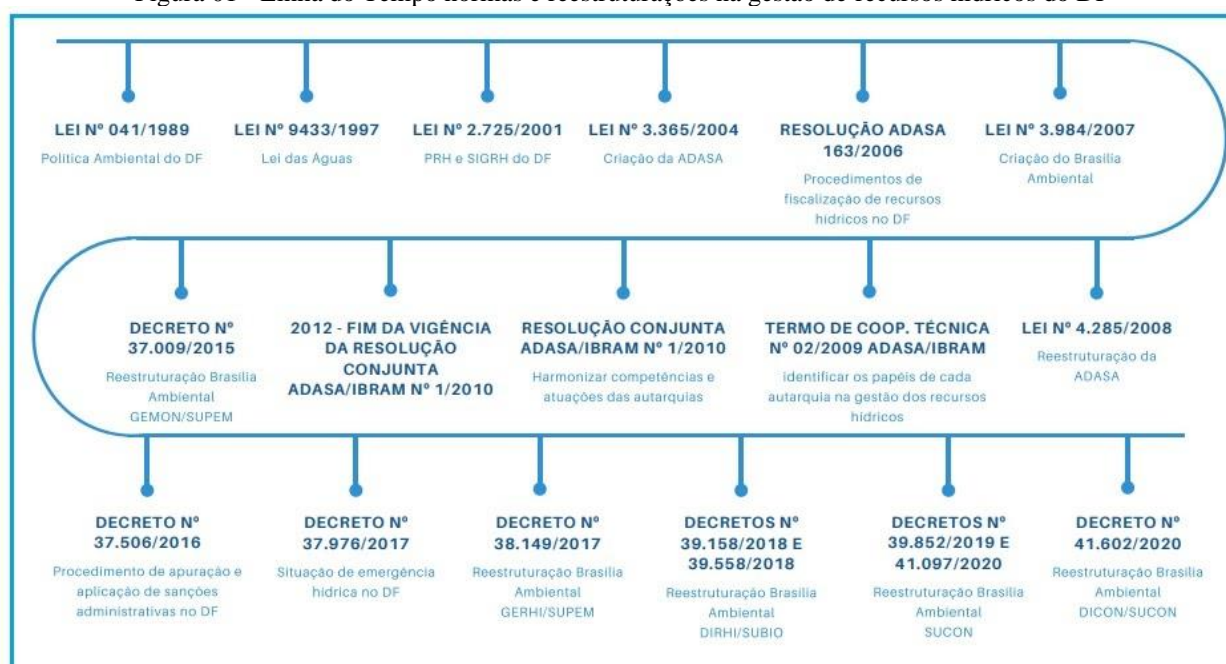
Nesse sentido, o Relatório SEI-GDF n.º 1/2019 - ADASA/SRH/CORH, em algumas de suas variáveis, aponta ainda a necessidade de uma melhor interação entre o Brasília Ambiental e os órgãos

gestores e informa sobre a existência de uma minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Brasília Ambiental e a ADASA, com intuito de aumentar a integração entre eles.

Quanto à integração da fiscalização dos recursos hídricos, o Relatório de Atividades de 2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018b), elaborado pela SRH da ADASA, no tópico que trata dos Acordos de Cooperação Técnica, com relação ao Brasília Ambiental, sugere que este assunto “seja tratado em momento posterior, e que o instrumento mais adequado seria um decreto”. Ou seja, é identificada a necessidade de se criar um novo instrumento para melhorar a harmonização das ações fiscais entre esses órgãos. Possivelmente a solução seja um instrumento de caráter definitivo e não temporário.

Diante de todo o exposto, a Figura 01 abaixo resume brevemente o desafio da governança das águas no DF ao demonstrar a linha do tempo das normas e mecanismos voltados à gestão de recursos hídricos no DF, em especial para a fiscalização no uso dos recursos hídricos, destacadas as autarquias distritais ADASA e Brasília Ambiental:

Figura 01 - Linha do Tempo normas e reestruturações na gestão de recursos hídricos do DF



Fonte: Elaboração das autoras.

CONCLUSÃO

Verifica-se, sobretudo no contexto da necessária atuação integrada de órgãos ambientais e de recursos hídricos, que suas diferentes abordagens com relação a ações coercitivas respondem a duas lógicas muito distintas. Enquanto a ambiental propõe penalidades mais rígidas e de aplicação imediata, a de recursos hídricos estabelece penalidades mais brandas e com prazos de regularização significativos. O poder coercitivo da fiscalização ambiental expressa-se de forma muito distinta daquela utilizada pelo poder de polícia administrativa em recursos hídricos.

Tal situação pode ser compreendida a partir da análise das premissas utilizadas para o estabelecimento de ambas as políticas públicas. A inclusão dos usuários e de entidades da sociedade civil como partícipes dos processos de construção dos regramentos em recursos hídricos, com fundamento na gestão descentralizada da água, traz a esse tema um tom mais conciliatório e preventivo. Também, por ser a água um bem vital, cujo uso é indissociável da sobrevivência humana, o poder de polícia usado tende a ser mais indutivo de bons comportamentos, brando e proporcional. A regulação se aproxima mais do modelo responsivo (Braithwaite, 2006) do que da aplicação estrita do comando e controle.

Pode-se depreender, a partir desse entendimento, que a evolução da política de recursos hídricos visa proporcionar um maior engajamento social, buscando a crescente participação social e

a construção coletiva das soluções visando mitigar conflitos. Por outro lado, o desenvolvimento das políticas ambientais percorreu o caminho do empoderamento estatal na defesa dos recursos naturais, em que pese a previsão constitucional trazida no artigo 225 da responsabilidade concorrente entre o poder público e a sociedade.

No caso específico abordado neste artigo, em situação de crise hídrica, as diferentes formas de fiscalização do uso dos recursos hídricos se afluam mutuamente. A fiscalização ambiental tem foco punitivo, é mais rigorosa, com penalidades agravadas nas legislações federal e estaduais. A fiscalização de recursos hídricos apoia-se em campanhas de regularização como forma de desmotivar condutas lesivas aos recursos naturais.

Essas diferenças estão também muito destacadas no arcabouço jurídico e na estrutura própria de cada órgão. Apesar da legislação estipular competências fiscalizatórias similares, podem existir interpretações jurídicas divergentes, sobretudo pela amplitude do conceito de degradação ambiental. Na mesma direção, os órgãos ambientais focam no exercício ostensivo da fiscalização, mantendo equipes mais numerosas e multidisciplinares, enquanto na gestão de recursos hídricos essa atividade encontra apoio em vários dos instrumentos de gestão, sejam eles fortalecendo o constrangimento social ou mesmo mecanismos econômicos para a solução de disputas pela água. As equipes de fiscalização são diminutas.

De toda forma, em situação de crise, onde o uso dos recursos deve ser regulado com mais intensidade e as ações devem ser executadas para garantir que estejam disponíveis em prazo exíguo, a cooperação entre esses órgãos, aproveitando suas distintas abordagens fiscalizatórias, pode ser muito eficaz. A edição de Resolução Conjunta similar à supracitada ou, melhor ainda, a criação de um outro instrumento de caráter definitivo, poderia contribuir com isso. Por um lado, aproveita-se o processo de legitimação social da política de recursos hídricos para a implantação de regras de exceção. Por outro lado, utiliza-se o poder de polícia mais estruturado da área ambiental para que essas regras sejam imediatamente cumpridas.

Entende-se, no entanto, que o enfrentamento de crises não pode ser objeto da improvisação da gestão pública. É preciso estar atento e forte para essas ocasiões que, mesmo que não se queira, podem acontecer. Assim, o planejamento e o estabelecimento de mecanismos de ação integrada, que permitam a edição de normativo aos moldes da Resolução Conjunta nº 1/2010, pode ser uma maneira de assegurar eficácia e sinergia às ações cooperadas. Agindo de forma estruturada, podem ser evitados conflitos, duplicidades e inconsistências, além de possibilitar a busca de conciliação em casos de eventuais divergências e superação de lacunas em fluxos procedimentais, ou alterações legais, especialmente na legislação ambiental.

Nesse sentido, as diversas reestruturações organizacionais do Brasília Ambiental, em que foram criadas e extintas unidades específicas dedicadas ao tema "recursos hídricos", gerando a ausência de uma unidade orgânica consolidada, deixaram uma lacuna no âmbito interno do Instituto. Isso interfere na fiscalização que não possui uma diretriz para pensar ações planejadas e preventivas para a preservação e mitigação de danos causados à água. A SUFAM fica, então, à mercê de denúncias pontuais, sendo sempre reativa e punitiva, e, sobretudo, à disposição das crises onde casos urgentes, como acidentes ou restrição de uso da água, justificam a utilização do seu corpo de servidores.

Sendo assim, outra recomendação para estudos mais detalhados se refere à investigação dos prejuízos à execução da política ambiental por não haver uma unidade específica de recursos hídricos na estrutura do Brasília Ambiental, tanto para o monitoramento e licenciamento quanto para a fiscalização ambiental. Talvez após esses estudos, poder-se-ia responder dúvidas como, por exemplo, para quem são encaminhadas dentro do instituto questões específicas sobre monitoramento de recursos hídricos; em casos de despejos irregulares em corpos hídricos, sobretudo em unidades de conservação, quem se responsabiliza pela verificação da possível contaminação; qual unidade poderia acompanhar um possível Acordo de Cooperação junto à ADASA, entre outras.

Por fim, conclui-se que o poder de polícia administrativo é imperativo para a boa governança das águas, devendo-se haver uma clara delimitação dos papéis institucionais de cada órgão, com o intuito de não haver dupla punição e/ou discrepância das penalidades aplicadas aos usuários, mas

sobretudo, deve haver instrumentos normativos que se utilizem das distintas características dos órgãos para sua atuação continuada ou, mais importante ainda, para a atuação compartilhada – área ambiental e de recursos hídricos - em especial nos momentos de extrema vulnerabilidade do recurso natural.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior (CAPES) e no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, L. G. C. (2017). Breves reflexões acerca do princípio do bis in idem e o direito ambiental. Âmbito Jurídico. Disponível em: [Breves reflexões acerca do princípio do bis in idem e o direito ambiental - Âmbito Jurídico \(ambitojuridico.com.br\)](http://ambitojuridico.com.br). Acesso em: 21/05/2021.
- BRAITHWAITE, J. (2006) Responsive Regulation and Developing Economies. World Development, v. 34, n. 5, p. 884–898.
- BRASIL. (1997). “Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997”. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1 da Lei nº 8001 de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7990 de 28 de dezembro de 1989.
- DISTRITO FEDERAL. (AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA). (2020). Perfil Institucional. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/institucional/perfil>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA). (2019). Relatório SEI-GDF n.º 1/2019 - ADASA/SRH/CORH, de 26 de abril de 2019, referente ao Formulário de Autoavaliação das Metas de Gestão de Águas no âmbito do Sistema Estadual do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO. Disponível em: <https://bityli.com/MVDAW>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA). (2018). Relatório de Atividades elaborado pela Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/t5HEK>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA). Regimento interno. Disponível em: <https://bityli.com/FUKJe>>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2004). Lei 3.365 de 16 de junho de 2004. Cria a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF e dá outras providências. Revogada. Disponível em: <https://bityli.com/ioGyR>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2006). Lei nº. 2.725/2006 - Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal. Disponível em: <https://bityli.com/fR9fB>>. Acesso em: 09 nov. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2007). Decreto nº 28.112, de 11 de julho de 2007. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental, e dá outras providências. Revogado. Disponível em: <https://bityli.com/a23Lt>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2007). Lei nº 3.984 de 28 de maio de 2007. Cria o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://bityli.com/AexD5>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2008). Lei nº. 4.285, de 26 de dezembro de 2008. Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos

- e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://bityli.com/evjCn>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2015). Decreto n.º 37.009, de 22 de dezembro de 2015. Altera a Estrutura Administrativa do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<https://bityli.com/KpU36>>. Acesso em 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2017). Decreto n.º 37.976, de 24 de janeiro de 2017. Decreta situação de emergência e determina restrições para o uso de água no Distrito Federal. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/720d92c0d803479c88a53744a5e608c0/Decreto_37976_24_01_2017.html. Acesso em 21/05/2021.
- DISTRITO FEDERAL. (2018a). Decreto n.º 39.558, de 20 de dezembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental - IBRAM e dá outras providências. Disponível em: <<https://bityli.com/a8B5Z>>. Acesso em 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA). (2018b). Relatório de Atividades elaborado pela Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, 2018. Disponível em: <<https://bityli.com/t5HEk>>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. (2019). Decreto n.º 39.852, de 23 de maio de 2019. Altera a estrutura administrativa do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental IBRAM/DF que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Decreto-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-2019.pdf>. Acesso em 21/05/2021.
- DISTRITO FEDERAL. (2020). Decreto n.º 41.097/2020, de 10 de agosto de 2020. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental, que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/DODF-151-11-08-2020-nova-estrutura-dec.-41.097-2020.pdf>. Acesso em 21/05/2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (2014). Alexandre de Ávila Gomide. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 385 p. Disponível em: <<https://bityli.com/m79lt>>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- LIMA, L. E. C. (2019). A Necessidade da Divulgação dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Revista eletrônica EcoDebate, índice da edição n.º 3.328. ISSN 2446-9394. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2019/11/22/ecodebate-indice-da-edicao-n-3-328-de-22112019/>. Acesso em 19/05/2021.
- MEIRELLES, H.L.; AZEVEDO, E.A.; ALEIXO, D.B.; FILHO, J.E.B. (2011) Direito administrativo brasileiro. 37ª Ed - São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 894 p.
- PINTO-COELHO, R. M.; HAVENS, K. (2016) Gestão de recursos hídricos em tempos de crise. Porto Alegre: Artmed.
- ROEDEL, D. (2016). “Governança: protagonismo local ou busca de consentimento? Um estudo sobre o modelo referencial de Arranjos Produtivos Locais no Estado do Rio de Janeiro”, 187 f. Tese (Doutorado em políticas públicas e formação humana) - Faculdade de Educação, Universidade estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- ZUFFO, A. C; ZUFFO, M. S. R. (2016) Gerenciamento de Recursos Hídricos: conceituação e contextualização. - 1. Ed. - Rio de Janeiro: Elsevier.