



7, 8 e 9
Março 2018
ÉVORA
Évora Hotel

GESTÃO DOS
RECURSOS HÍDRICOS:
**NOVOS
DESAFIOS**

A SUSTENTABILIDADE DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – BRASIL

Definindo metodologia para seleção de organizações parceiras

César Rodolfo, SEIBT¹; Tiago, ZANATTA²; Vinicius Tavares, CONSTANTE³

¹ MSc. Engenheiro Agrônomo, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, comites@sds.sc.gov.br

² MSc. Engenheiro Químico, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, comites@sds.sc.gov.br

³ MSc. Geógrafo, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, comites@sds.sc.gov.br

Resumo

No Brasil, os comitês de bacias desempenham papel consultivo e deliberativo no sistema de gerenciamento de recursos hídricos, consolidando significativamente o processo participativo. O apoio executivo para o seu funcionamento é outorgado às “agências de bacias”, órgãos públicos instalados mediante duas condicionantes: existência de comitê de bacia e cobrança pelo uso dos recursos hídricos. No Estado de Santa Catarina, não há previsão para a implementação da cobrança nos rios estaduais. Assim, até o ano de 2017, o repasse financeiro para a operacionalização dos comitês era realizado através de convênios entre Estado e pessoas jurídicas, sem que houvesse o adequado processo de seleção e definição de atribuições, resultando em fragilidades institucionais e operacionais. A publicação da Lei Federal nº 13.019/2014 substituiu os convênios entre o poder público e instituições privadas por dois instrumentos: o termo de colaboração e o termo de fomento, e possibilitou a implementação de um modelo adequado às particularidades estaduais da gestão de recursos hídricos. Este artigo visa apresentar o modelo adotado pelo Estado de Santa Catarina para a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, por meio de Edital de Chamamento Público, para desempenhar atividades de secretarias executivas dos comitês catarinenses. O instrumento adotado foi o termo de colaboração, onde cada organização selecionada deve prestar assessoria técnica administrativa a um agrupamento de comitês, sendo o recebimento de recursos financeiros condicionado ao cumprimento de metas. O processo de seleção foi dividido em três etapas: (a) proposição; (b) habilitação; e (c) homologação e celebração da parceria. Até a presente data, os sete agrupamentos de comitês de bacia tiveram sua parceira selecionada e homologada. Apesar da complexidade, o sistema de seleção mostrou-se robusto e apto ao objetivo, permitindo ao Estado proporcionar apoio qualificado à base do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Palavras-chave: Comitês de bacia, Metodologia, Seleção, Entidades executivas, Sustentabilidade financeira, Estado de Santa Catarina.

Tema: Políticas públicas, governança e regulação.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, com o advento da Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas), foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, um marco divisor na gestão de recursos hídricos. A referida política estabeleceu que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos das águas, de forma descentralizada e participativa, contando com a participação do poder público, dos usuários de água e das populações. Para viabilizar essas diretrizes a Lei das Águas também instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), cuja estrutura institucional integram os comitês de bacias hidrográficas, fóruns de debate para a tomada de decisões sobre a gestão dos recursos hídricos na sua área de abrangência. Assim, desempenham importante papel no sistema de gestão, pois é neles que o processo participativo é consolidado (ANA, 2011). Por conseguinte, gradativamente os estados também instituíram suas respectivas políticas e sistemas de gestão das águas. Na figura 1 observa-se a matriz institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos é implementada pela atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Para tal, as instituições do SINGREH possuem diferentes naturezas jurídicas e tem funções distintas, podendo ser deliberativas, como os Conselhos de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias, ou operacionais, como os Órgãos Gestores e as Agências de Bacias (ANA, 2017).

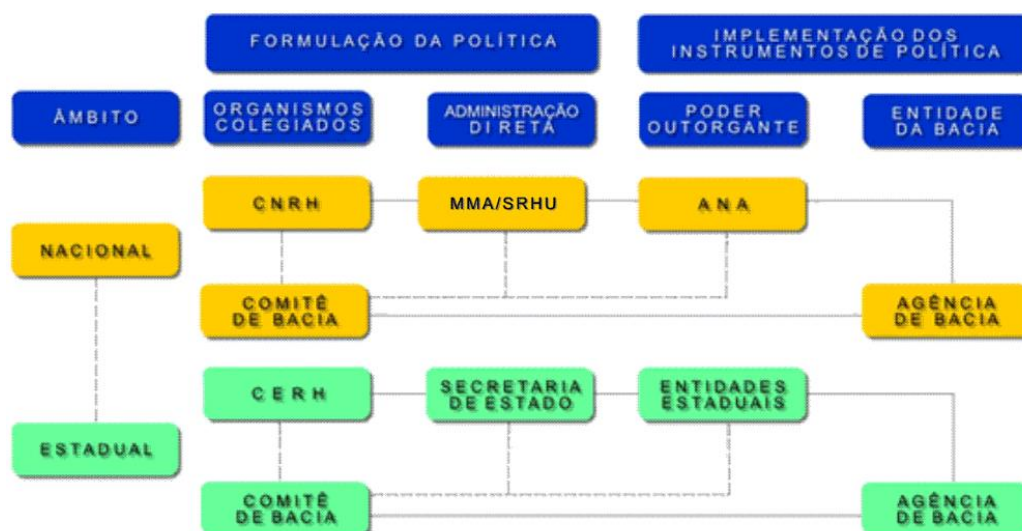


Figura 1. Matriz institucional do SINGREH.

Fonte: <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos> (acedido a 09/02/2018 às 14:24 hs).

Neste contexto, a Lei das Águas definiu que o organismo que exerce as funções administrativas do Comitê de Bacia deve ser a Agência de Bacia, a qual foram atribuídas importantes funções relacionadas a implementação dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos a serem desempenhadas em âmbito local. Contudo, a

mesma lei condicionou a criação das agências de bacias à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

O estado de Santa Catarina, localizado na região sul do Brasil, possui dezesseis comitês de bacias hidrográficas instalados, abrangendo toda sua área territorial, conforme pode ser observado na figura 2. As dinâmicas econômicas, sociais, culturais e do grau de conflito pelo uso da água em cada bacia hidrográfica, são determinantes no nível de organização interna dos comitês e na efetividade das suas deliberações. No entanto, independente do nível em que cada comitê catarinense se encontra, todos possuem dificuldades operacionais em decorrência da falta de agências de bacias.

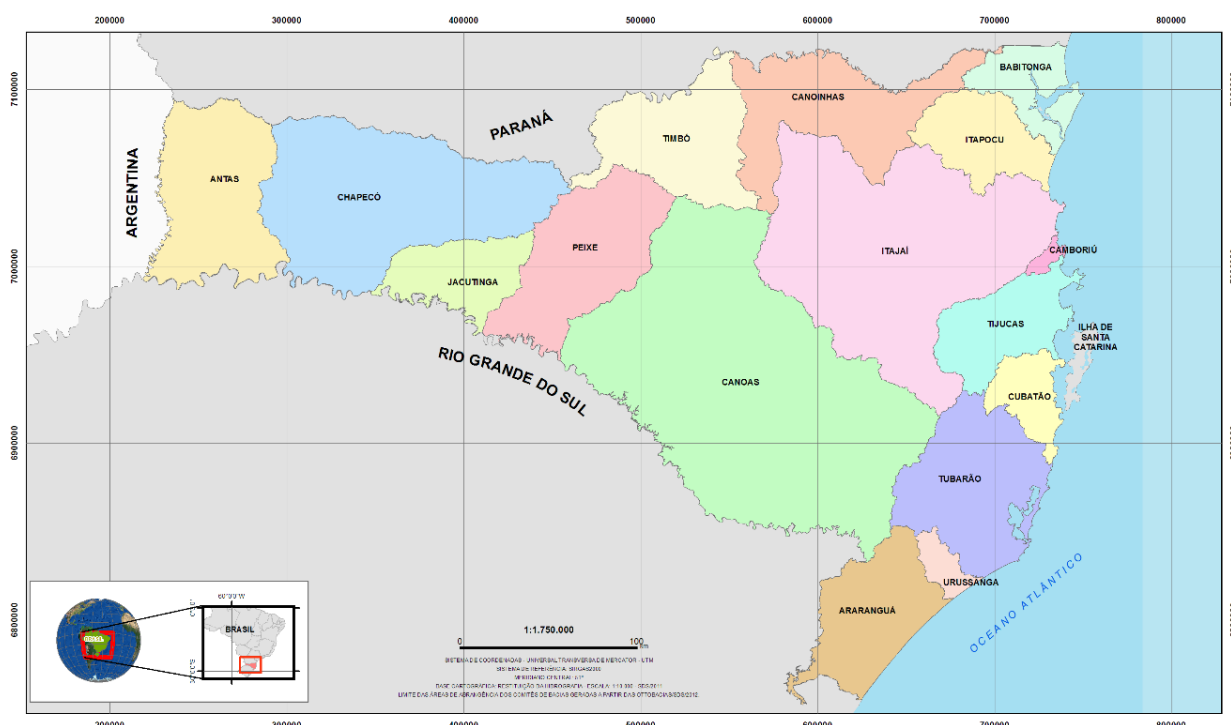


Figura 2. Comitês de Bacias do estado de Santa Catarina.
Fonte: Diretoria de Recursos Hídricos – SDS, 2018.

Vale salientar que, diante da realidade da gestão de recursos hídricos houve uma grande dificuldade para a instituição das Agências de Bacias conforme preconizado pela legislação. Dentre os principais aspectos, cita-se a falta de regulamentação, o complexo rol de atribuições a serem executadas pela agência de bacia, a inexistência de previsão para se efetuar a cobrança nos rios de domínio estadual.

Por outro lado, o estado de Santa Catarina possui recursos financeiros oriundos da compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos pelo setor hidrelétrico que devem ser aplicados na gestão de recursos hídricos. Tais recursos, em parte, já são utilizados para a implementação da política de recursos hídricos e do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos.

Buscando contornar a inexistência de agência de bacia, até o ano de 2016, os comitês de bacias recebiam recursos financeiros que eram repassados pelo governo do estado para uma entidade da área de atuação do comitê. Neste cenário, cada comitê de bacia firmava uma parceria com uma organização privada de seu círculo - mesmo sem esta possuir corpo técnico ou relação direta com a gestão de recursos hídricos - que redigia um projeto de captação de recursos financeiros e o encaminhava ao órgão gestor estadual para análise. Aprovado o projeto, o recurso financeiro era repassado à instituição parceira do comitê através de convênio. Encerrado o prazo, a instituição prestava contas e encerrava-se o projeto. Este processo de apoio operacional aos comitês mostrou-se frágil, sem atender as demandas técnicas e administrativas dos comitês, via de regra, cabendo aos integrantes dos comitês o papel executivo das ações. Esse cenário acabou por, na prática, confundir as atribuições dos comitês com as de agência de bacia.

Ao longo deste período, o órgão gestor de recursos hídricos, em conjunto com os comitês de bacias catarinenses, já vinha buscando alternativas de um modelo institucional que se adequasse a realidade estadual. Com o advento da promulgação da Lei Federal nº 13.019/2014, os convênios entre o poder público e instituições privadas foram substituídos por outros dois instrumentos: o termo de colaboração e o termo de fomento.

Com base na lei supracitada o órgão gestor estadual elaborou um novo modelo, visando o atendimento das demandas dos comitês, bem como a sua sustentabilidade organizacional, gerencial e financeira. Como ainda não é possível a criação de agências de bacias no estado de Santa Catarina, definiu-se um rol de atividades de apoio aos comitês a ser desempenhadas por organizações da sociedade civil selecionadas, as quais foram denominadas Entidades Executivas. Assim, busca-se avançar para uma estrutura institucional intermediária, permitindo melhorias na operacionalização das ações dos comitês de bacias. Na figura 3, observa-se a estrutura prevista na Lei Estadual do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a situação prática até 2017 e o novo modelo que está sendo implantado.

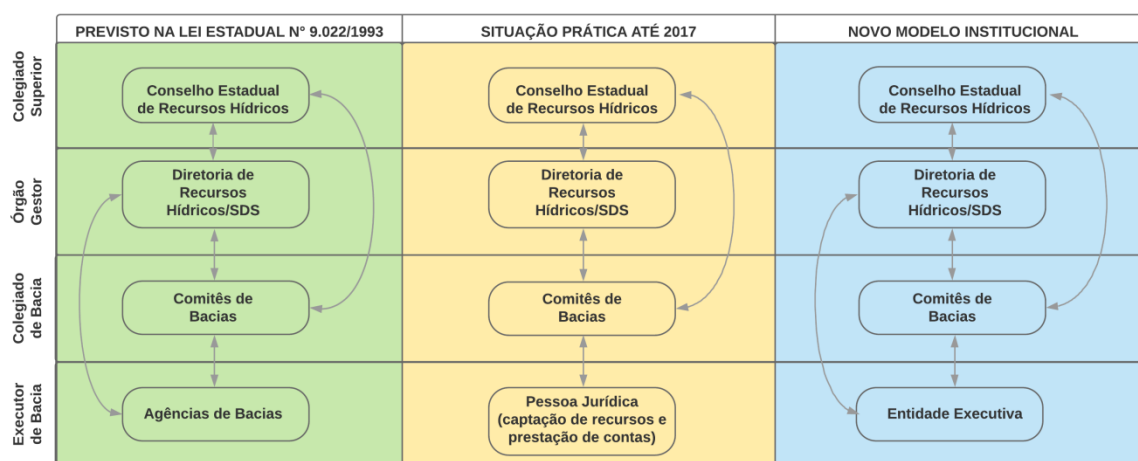


Figura 3. Novo modelo de estrutura institucional.

Fonte: elaboração própria.

Assim, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos foram selecionadas por meio de Edital de Chamamento Público para desempenhar as atividades de entidades executivas dos comitês. Em cada edital, a candidata que apresenta a melhor proposta técnica deve firmar parceria com o governo do Estado, por meio de termo de colaboração, o qual prevê repasses financeiros à selecionada para manutenção de um agrupamento de comitês condicionado ao cumprimento de metas.

2. METODOLOGIA

No intuito de otimizar o processo de seleção e de funcionamento das Entidades Executivas, bem como o fortalecimento do processo de gestão integrada e participativa, o órgão gestor do estado acordou com os comitês de bacias o agrupamentos dos mesmos. Após ampla discussão e construção coletiva chegou-se a 7 (sete) agrupamentos de comitês, conforme figura 4, com base nas dinâmicas sociais, econômicas, culturais e de integração regional. Após a ratificação junto ao órgão gestor, foram lançados os 7 (sete) Editais de Chamamento Público visando a seleção de organizações da sociedade civil para exercer a função de secretaria executiva para posterior ratificação da parceria através de termos de colaboração. Para cada agrupamento de comitês foi selecionada uma Entidade Executiva.

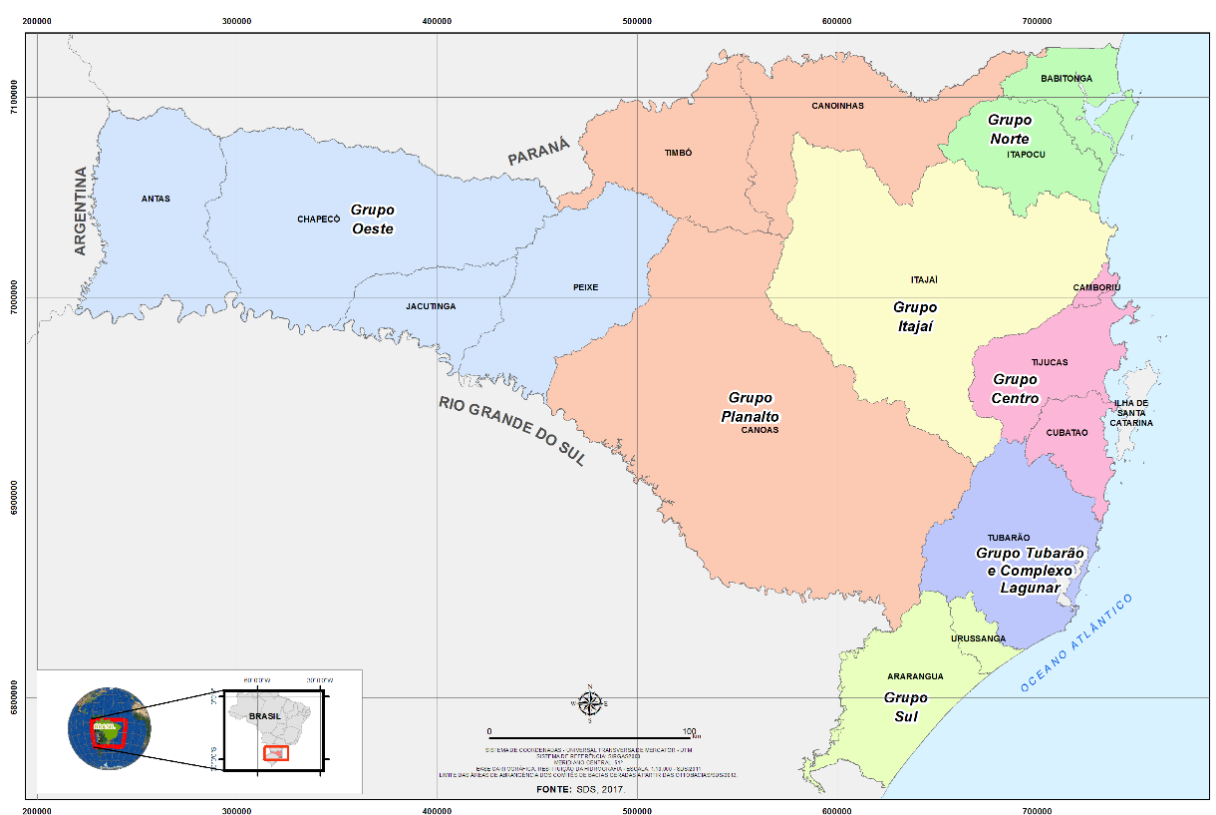


Figura 4. Agrupamento de comitês de bacias para a implementação das Entidades Executivas.
Fonte: Elaboração própria.



7, 8 e 9
Março 2018
ÉVORA
Évora Hotel

GESTÃO DOS
RECURSOS HÍDRICOS:
**NOVOS
DESAFIOS**

Uma vez definido o rol de atividades e o agrupamento de comitês, iniciou-se a parte mais complexa: definir a metodologia para seleção das parcerias. Deste modo, buscou-se definir os procedimentos e instrumentos legais de seleção das organizações da sociedade civil aptas a firmar parceira junto ao governo do Estado para apoio técnico, administrativo e financeiro aos comitês de Santa Catarina. A metodologia de seleção foi embasada na seguinte legislação: (a) Lei Federal nº 13.019/2014, (b) Lei Federal nº 9.433/1997, (c) Lei Complementar Estadual nº 381/2007, (d) Lei Estadual nº 9.022/1993, (e) Decreto Estadual nº 127/2011, e (f) Instrução Normativa do Tribunal de Contas Estadual nº TC 14/2012. O emprego destas normas justifica-se pelo caráter inédito do modelo (o primeiro termo de colaboração do Brasil a ser firmado no âmbito da gestão das águas) e pela inexistência de regulamentação específica na legislação catarinense.

A metodologia de seleção das organizações da sociedade civil foi estruturada em três etapas: (a) proposição; (b) habilitação; e (c) homologação e celebração da parceria. Na etapa de proposição, as propostas seriam recebidas e julgadas por uma comissão segundo critérios estabelecidos no Edital de Chamamento. O prazo para apresentação das propostas foi de 75 dias – prazo suficiente para que as candidatas pudessem se adequar, haja vista o caráter inédito da seleção. A proposta deveria ser composta dos seguintes itens: (a) dados cadastrais da organização candidata; (b) descrição da proposta, composta pela descrição da realidade, período de execução, objeto da parceria, finalidade da parceria, e resultados esperados; (c) processo de execução, constando de meta, etapa, fase e forma de execução; (d) indicadores a serem atingidos; (e) plano de aplicação, com natureza das despesas, quantidade, valor unitário e valor total; (f) cronograma de desembolso; (g) local de execução e indicação do público-alvo; e (h) descrição da estrutura técnica operacional.

Como o objeto (apoio aos comitês) denota uma ênfase qualitativa de julgamento, considerar-se-ia habilitada a proposta que apresentasse todos os itens solicitados no edital. A seleção da melhor dentre as propostas habilitadas seria realizada com base na qualificação da equipe técnica que a implementaria. Na etapa de habilitação, verificar-se-ia a regularidade da candidata que apresentou a melhor proposta técnica, com base na seguinte documentação: (a) comprovação de, no mínimo, dois anos de existência; (b) ato constitutivo ou estatuto social em vigor registrado em cartório; (c) prova de regularidade fiscal; (d) declaração da candidata de que não possui em seu quadro de dirigentes, agente político ou servidor público, bem como seus familiares até o segundo grau, vinculado à concedente; (e) quadro dirigente atual; (f) atestado de capacidade técnica que comprove experiência da candidata em serviços compatíveis ao objeto do edital; (g) alvará de funcionamento; e (h) comprovação de endereço da candidata. Terminada a habilitação, a candidata selecionada seguiria à homologação e celebração da parceria. Até a presente data, todos os sete agrupamentos de comitês de bacia do Estado já tiveram sua parceira selecionada e homologada, sendo que dois agrupamentos estão em pleno funcionamento, conforme consta no quadro 1.



7, 8 e 9
Março 2018
ÉVORA
Évora Hotel

GESTÃO DOS
RECURSOS HÍDRICOS:
**NOVOS
DESAFIOS**

Quadro 1. Entidades executivas homologadas:

Agrupamento formalizados	Comitês de bacia	Entidade executiva	Status do processo
1.Itajaí	Itajaí	Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí – FUNDAÇÃO PIAVA	Em funcionamento
2.Centro	Camboriú, Cubatão e Tijucas	Associação Caminho Das Águas do Tijucas - ACAT	Em funcionamento
3.Norte	Cubatão e Cachoeira e Itapocu	Fundação Educacional da Região de Joinville - FURJ	Homologada
4.Planalto	Canoas, Canoinhas e Timbó	Associação de Proteção das Águas da Serra Catarinense - APASC	Homologada
5. Oeste	Antas, Chapecó e Irani, Jacutinga e Peixe	Equipe Cogestora do Parque Estadual Fritz Plaumann - ECOPEF	Homologada
6. Tubarão	Tubarão	Agência Brasileira de Desenvolvimento Regional - ADRAM	Homologada
7. Sul	Araranguá e Urussanga	Associação de Proteção da Bacia Hidrográfica do rio Araranguá - AGUAR	Homologada

Fonte: elaboração própria.

Por fim, com a celebração do Termo de Colaboração, as Entidades Executivas devem executar as atividades previstas de acordo com as metas estipuladas pelos comitês de bacias. Cabe ao órgão gestor o monitoramento do cumprimento das metas.

3. RESULTADOS ESPERADOS

O modelo proposto visa suprir as demandas executivas dos comitês de bacia através de uma organização da sociedade civil que possua equipe técnica com conhecimento em gestão de recursos hídricos. Apesar das Entidades Executivas não possuírem todas as atribuições previstas pela legislação federal e estadual para as agências de bacia, essas constituem a alternativa possível e potencialmente transformadora no cenário de operacionalização dos comitês de bacia. Por meio de uma estrutura permanente e composta por um corpo técnico para executar as atividades administrativas, contábeis, legais e de planejamento, espera-se entre os resultados: a) a melhoria no arranjo institucional e na dinâmica de funcionamento interno dos comitês de bacia, tornando-os mais organizados quanto ao expediente, ao arquivo e mais rigorosos na elaboração de documentos; b) o planejamento anual efetivo para a execução das ações a partir das demandas do comitê de bacia, incluindo neste rol de atividades o planejamento estratégico, elaboração de projetos, prospecção de outras fontes de financiamento; c) a elaboração de agenda de atividades e do relatório anual de atividades; d) melhorias no processo de comunicação, articulação e mobilização social junto aos diferentes setores das respectivas bacias; e) a elaboração e



7, 8 e 9
Março 2018
ÉVORA
Évora Hotel

GESTÃO DOS
RECURSOS HÍDRICOS:
**NOVOS
DESAFIOS**

execução de Plano de capacitação para integrantes dos comitês e setores diretamente vinculados a gestão de recursos hídricos; f) melhorias no processo de integração entre os comitês de bacia agrupados; e g) o fortalecimento no processo de tomada de decisão dos comitês, decorrentes dos resultados anteriores.

O sistema de seleção mostrou-se robusto, permitindo identificar as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que possuem o perfil mais adequado para exercer as funções de Entidade Executiva. O maior entrave encontrado, contudo, está na burocracia existente, a qual se deve, em boa parte, à busca por segurança jurídica para implantação do novo modelo. Salienta-se que como não há regulamentação em vigor, fez-se necessário utilizar diversas normas, o que implicou em um maior controle a ser realizado. Apesar da complexidade, o sistema de seleção mostrou-se apto ao objetivo pretendido e permitiu ao Estado proporcionar apoio qualificado e profissional à base do seu sistema de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Águas (Brasil). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017.

Agência Nacional de Águas (Brasil). O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz? Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 9.433, de 08 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. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: DF, 1997.

BRASIL. Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília: DF, 2014.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis, SC, 2007.

SANTA CATARINA. Decreto nº 127, de 30 de março de 2011. Estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congênere e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2011.

SANTA CATARINA. Coletânea de Legislação de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina. 3ª Ed. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Florianópolis, Brasil, 2013.