

## XXIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HIDRÍCOS

### **AVALIAÇÃO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS DE APOIO AOS COMITÊS DE BACIA: UM OLHAR SOBRE AS AGÊNCIAS DE ÁGUA, ENTIDADES DELEGATÁRIAS E ENTIDADES EXECUTIVAS**

*Vinicius Tavares Constante<sup>1</sup>; Tiago Zanatta<sup>1</sup> & César Rodolfo Seibt<sup>1</sup>*

**RESUMO** – A promulgação da Lei Federal nº 9.433/1997 instituiu a bacia hidrográfica como unidade de gestão das águas brasileiras. Estas unidades constituem a área de atuação dos comitês de bacia, órgãos colegiados com atribuições consultivas, normativas e deliberativas sobre a gestão dos recursos hídricos. A mesma lei ainda estabeleceu que o apoio técnico, administrativo e financeiro para funcionamento dos comitês caberia às agências de água, órgãos públicos criados especialmente para este fim. Contudo, a criação das agências de água ainda apresenta diversos entraves para a sua implantação, dificultando a atuação dos colegiados. Visando contornar algumas destas limitações, surgiram modelos alternativos de apoio aos comitês de bacia com funcionalidades próprias. Estes modelos apresentam vantagens e desvantagens, porém, sua aplicabilidade dependerá das condições em que se efetuará a gestão. Assim, este trabalho objetivou estudar os modelos de apoio aos comitês existentes no Brasil, em especial as agências de água, as entidades delegatárias e as entidades executivas, identificando suas potencialidades e fragilidades para os diferentes níveis de complexidade da gestão dos recursos hídricos e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Por fim, elencaram-se subsídios que permitiram identificar as condições e situações ótimas para aplicação de cada um deles.

**ABSTRACT**– The enactment of Federal Law No. 9.433 / 1997 established the river basin as the Brazilian water management unit. These units constitute the area of activity of the basin committees, collegiate bodies with advisory, normative and deliberative attributions on the management of water resources. The same law also established that the technical, administrative and financial support for the functioning of the committees would be the responsibility of water agencies, public agencies specially created for this purpose. However, the creation of water agencies still presents several obstacles to its implementation, making it difficult for the collegiate to act. In order to circumvent some of these limitations, alternative models of support for basin committees with their own functionalities have emerged. These models have advantages and disadvantages, however, their applicability will depend on the conditions under which the management will be carried out. Thus, this work aimed to study the models of support to existing committees in Brazil, especially water agencies, delegate entities and executive entities, identifying their potentialities and fragilities for the different levels of complexity of water resources management and implementation of the National Policy on Water Resources. Finally, subsidies were identified that allowed to identify the optimal conditions and situations for the application of each one of them.

**Palavras-Chave** – avaliação dos modelos de gestão; agências de água; entidades delegatárias; entidades executivas; apoio aos comitês de bacia.

---

1) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina. Rodovia SC 401, km 5, nº 4756 - Ed. Office Park, bl. 2, 2º andar - Saco Grande II - Florianópolis/SC. CEP 88032-005. Fone: (48) 3665-4212. E-mail: comitês@sds.sc.gov.br

## 1. INTRODUÇÃO

No arcabouço legal brasileiro, a mais importante norma referente à gestão dos recursos hídricos é a Lei Federal nº 9.433/1997, a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH). Bastante inovadora, a Lei das Águas, como também é conhecida, estabeleceu a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão. Estas, por sua vez, seriam confiadas aos comitês de bacia, órgãos colegiados responsáveis por deliberar sobre a gestão das águas em sua área de atuação. Como os comitês são colegiados sem personalidade jurídica, o apoio para seu funcionamento foi destinado às agências de água, órgãos públicos que, via legal, só podem ser instalados mediante a existência de um comitê de bacia a ser por ela atendido e a implantação da cobrança pelo uso da água. Mesmo após duas décadas da promulgação da referida lei, a agência de água ainda apresenta muitas dificuldades para ser implementada. A existência desta fragilidade levou os governos federal e estaduais a procurarem alternativas para prover o apoio aos seus comitês de bacia.

A mais emblemática destas alternativas foi proposta pelo governo federal, sendo efetivada por meio da Lei nº 10.881/2004, que instituiu a figura das entidades delegatárias. Neste modelo é delegada parte das atribuições de uma agência de água, por meio de contrato de gestão, para uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos. As condicionantes para sua instituição, porém, são as mesmas das agências de água. Como o desenvolvimento da gestão de recursos hídricos de algumas bacias ainda é bastante insipiente, torna-se inviável atender à ditas condicionantes.

Para contorná-la, o estado de Santa Catarina criou seu próprio modelo: as entidades executivas. Custeado pelos recursos da compensação financeira do setor hidrelétrico, este modelo se baseia na Lei Federal nº 13.019/2014 e visa firmar uma parceira via termo de colaboração entre o ente estatal e uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, onde se delega às entidades executivas apenas parte das competências inerentes às agências de água. À medida que for ocorrendo a maturação da gestão, o rol de competências das executivas vai sendo ampliado, até que entidades executivas tenham condições de se tornarem entidades delegatárias.

Dado os muitos modelos existentes de apoio aos comitês de bacia, este trabalho objetivou identificar as potencialidades e fragilidades de agências de água, entidades delegatárias e entidades executivas para os diferentes níveis de complexidade da gestão dos recursos hídricos e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e do estudo de experiências práticas, espera-se identificar as situações ideais para o emprego de cada um dos modelos de apoio aos comitês.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica, conforme ilustra a Figura 1:

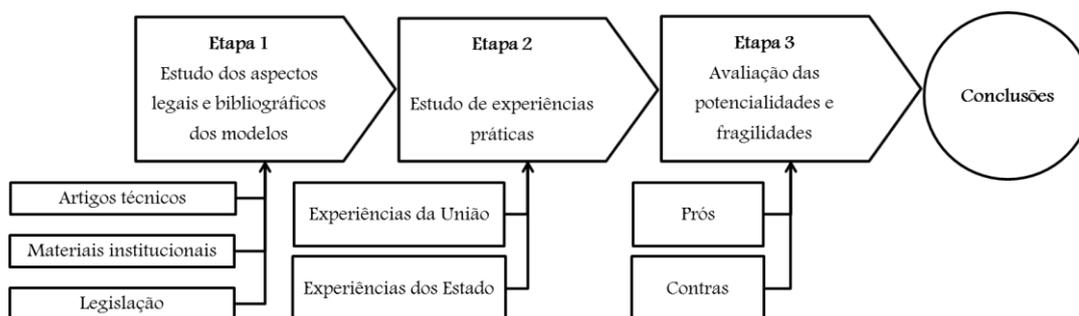


Figura 1 – Metodologia da pesquisa

A primeira etapa elencou aspectos legais e bibliográficos acerca da temática, com o objetivo de identificar os modelos existentes de apoio institucional aos comitês de bacia. Para tal, empregaram-se trabalhos acadêmicos, materiais institucionais e legislação correlata. Dentre os trabalhos acadêmicos, destacam-se Porto e Porto (2008) e Seibt *et al.* (2018). Quanto aos materiais institucionais, a principal fonte pautou-se em ANA (2014). Já no que tange à legislação, sobressaem-se as Leis Federais nº 9.433/1997, nº 10.881/2004 e nº 13.019/2014; a Lei Estadual nº 9.022/1993; e a Resolução CERH/SC nº 20/2018.

A segunda etapa da pesquisa, por sua vez, elencou-se as experiências da União e de algumas unidades da federação acerca da implementação prática dos modelos estudados na primeira fase do estudo. Para tal, valeu-se dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH (2019) e dos sítios eletrônicos dos órgãos gestores estaduais.

Na terceira etapa, as informações foram reunidas, analisadas e sistematizadas. Os dados elencados foram avaliados segundo 13 critérios objetivos, a saber: (1) base legal para sua criação/instituição; (2) personalidade jurídica; (3) exigências para implantação; (4) regime de apoio aos comitês; (5) relação com o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos; (6) equipe técnica; (7) regime de aquisições e contratações; (8) fonte de recursos; (9) competência para realizar a cobrança pelo uso da água; (10) poder de polícia; (11) caráter de funcionamento; (12) rol de atividades; e (13) experiência prática do modelo. Durante a avaliação dos critérios, estes foram categorizados como potencialidade ou fragilidade dos modelos. Ao final desta avaliação, puderam-se concluir quais cenários e situações são mais recomendáveis para cada modelo abordado.

## 3. RESULTADOS

### 3.1. Resultados da pesquisa legal e bibliográfica

Com base nos elementos angariados durante a pesquisa legal e bibliográfica, procedeu-se o comparativo de cunho institucional entre os modelos de apoio aos comitês, o qual foi dividido em dois: um referente aos aspectos legais, e outro relativo ao caráter operacional. Por meio destes, pode-se perceber a diferença institucional existente entre agências de água, entidades delegatárias e entidades executivas. A Tabela 1, a seguir, resume os resultados inerentes às questões legais:

Tabela 1 – Aspectos legais dos modelos de apoio aos comitês de bacia

Parâmetro	Agências de água	Entidades delegatárias	Entidades executivas
Previsão legal	Lei nº 9.433/1997	Lei nº 10.881/2004	Lei nº 13.019/2014; Resolução CERH/SC nº 20/2018
Personalidade jurídica	Pública	Privada	Privada
Exigência para implantação	Existência de um comitê; cobrança implantada	Existência de um comitê; cobrança implantada	Existência de um comitê
Regime de apoio aos comitês	Regido por leis	Regido por contrato de gestão, com metas e indicadores	Regido por termo de colaboração, com metas e indicadores
Relação com o SINGREH	Integrante	Não integrante	Não integrante
Fonte de recursos	Cobrança pelo uso da água	Cobrança pelo uso da água	Compensação do setor hidrelétrico

Já a Tabela 2 expõe os resultados inerentes ao caráter operacional dos modelos estudados:

Tabela 2 – Aspectos operacionais entre os modelos de apoio aos comitês de bacia

Parâmetro	Agências de água	Entidades delegatárias	Entidades executivas
Equipe técnica	Estatutária	Celetista	Celetista
Aquisições/contratações	Segundo a lei	Flexível	Flexível
Fonte de recursos	Cobrança pelo uso da água	Cobrança pelo uso da água	Compensação do setor hidrelétrico
Competência para realizar a cobrança	Possui	Não possui	Não possui
Poder de polícia	Possui	Não possui	Não possui
Funcionamento	Permanente	Provisório	Provisório

A Figura 2, a seguir, enumera as atribuições previstas para as agências de água, assinalando aquelas que são aplicáveis às entidades delegatárias e executivas:

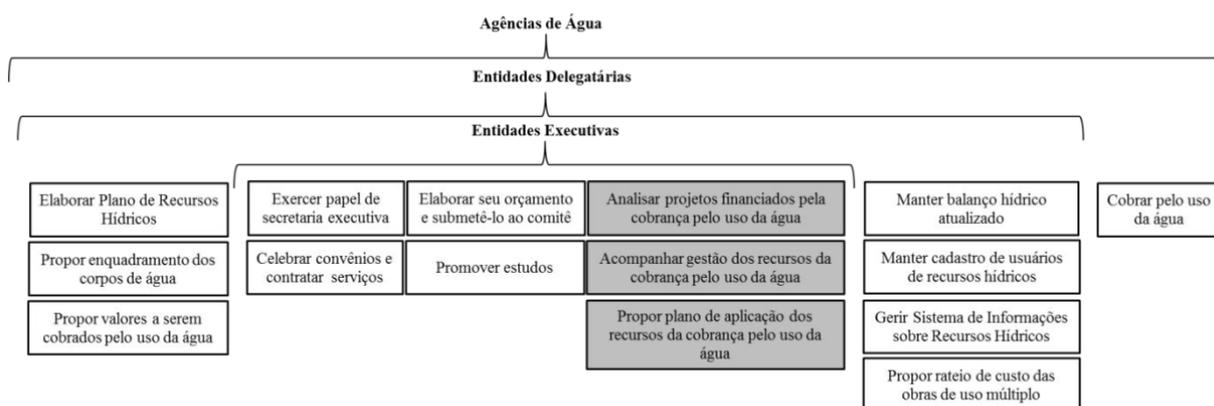


Figura 2 – Comparativo entre as atividades dos modelos de apoio aos comitês

Nota-se que as entidades delegatárias podem desempenhar todas as atividades das agências de água, exceto efetuar a cobrança. As entidades executivas apresentam um rol mais limitado de atribuições, pois o ente estatal não delega atividades relacionadas aos instrumentos de gestão. Isto se deve à limitação da sua fonte de custeio. Ainda que não haja cobrança, as atividades inerentes à administração das finanças são realizadas pelas executivas, conforme hachura na Figura 3.

### 3.2. Resultados da avaliação de experiências prática

A avaliação da aplicação prática dos modelos no Brasil mostrou a existência de diversas formas de apoio aos comitês, assim como situações de comitês sem qualquer apoio. Conforme ANA (2017), até o ano de 2016 existiam 223 comitês de bacias hidrográficas estaduais e 9 interestaduais instituídos e em funcionamento no país. Nos comitês interestaduais, foi implementada a cobrança em 6 bacias, nas quais foi empregado o modelo de entidade delegatária, conforme observado na Tabela 3. Além destes, uma entidade delegatária com atribuições de secretaria executiva foi instalada na bacia do Rio Piranhas-açu, mesmo sem haver implementação da cobrança.

Tabela 3 – Entidades delegatárias em bacias de domínio federal

Comitê	Entidade Delegatária	Cobrança	Instrumento jurídico
Paraíba do Sul	AGEVAP	sim	Contrato de gestão
PCJ	Fundação PCJ	sim	Contrato de gestão
São Francisco	AGB Peixe Vivo	sim	Contrato de gestão
Verde Grande	AGB Peixe Vivo	sim	Contrato de gestão
Doce	IBIO ABG Doce	sim	Contrato de gestão
Paranaíba	ABHA	sim	Contrato de gestão
Piranhas-açu	ADESE	não	Termo de parceria

No caso das bacias estaduais, existem várias formas de apoio executivo aos comitês de bacias. No estado do Rio de Janeiro existem entidades delegatárias em 6 comitês. Em Minas Gerais são 12 comitês com entidade delegatária (Tabela 4). Outros 3 estados fazem o apoio executivo aos comitês com órgão da própria estrutura administrativa: São Paulo por meio do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE); Ceará com a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH); Paraná por meio do Instituto Águas do Paraná (Águas Paraná). Quanto à implementação da cobrança, Rio de Janeiro e Ceará tem o instrumento implementado em todo o estado, São Paulo e Minas Gerais implementaram em algumas unidades de gestão, e o Paraná e o Distrito Federal instituíram taxas de fiscalização sobre os usos de recursos hídricos com objetivos diferentes do previsto pela PNRH para o instrumento cobrança (SNIRH, 2019).

Tabela 4 – Entidades delegatárias em bacias de domínio estadual

Comitê	Estado	Entidade Delegatária	Cobrança
Guandú	RJ	AGEVAP	sim
Médio Paraíba do Sul	RJ	AGEVAP	sim
Piabanha	RJ	AGEVAP	sim
Rio Dois Rios	RJ	AGEVAP	sim
Baixo Paraíba do Sul/Itabapoana	RJ	AGEVAP	sim
Macaé e Ostras	RJ	CILSJ	sim
Rio das Velhas	MG	AGB Peixe Vivo	sim
Rio Pará	MG	AGB Peixe Vivo	sim
Rios Jaguari/Piracicaba	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Piranga	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Piracicaba	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Santo Antônio	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Suacuí	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Caratinga	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio Manhuaçu	MG	Instituto BIOATLÂNTICA	sim
Rio das Pombas e Muriaé	MG	AGEVAP	sim
Rio Preto e Paraibuna	MG	AGEVAP	sim
Araguari	MG	ABHA	sim

O número de comitês de bacia com cobrança implementada e entidade delegatária ou estrutura similar ainda é reduzido frente ao total de comitês existentes no Brasil. A entidade delegatária é comum às bacias interestaduais, bem como aos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Já São Paulo, Ceará e Paraná empregam a própria estrutura estatal para o apoio aos comitês. Paralelo às situações mencionadas, Santa Catarina tem implementado o modelo de executivas. Vale registrar que Minas Gerais também está com processo em andamento para instalar estruturas semelhantes às entidades executivas em alguns de seus comitês de bacia que não possuem cobrança.

#### 4. DISCUSSÃO

Da comparação entre modelos, verificaram as potencialidades e fragilidades listadas na Tabela 5. Nela, as potencialidades foram assinaladas com “P”, enquanto atribuiu-se “F” às fragilidades. Quando uma potencialidade poderia ser convertida em fragilidade, ou vice-versa, estas foram representadas com “P / F” e nominadas como “veredicto misto”. Desta forma, tem-se:

Tabela 5 – Potencialidades e fragilidades dos modelos de apoio aos comitês

Nº	Crítérios	Agências de água	Entidades delegatárias	Entidades executivas
1	Base legal para sua criação / instituição	P	P	P
2	Personalidade jurídica	P / F	P / F	P / F
3	Exigência para implantação	F	F	P
4	Regime de apoio aos comitês	F	P	P
5	Relação com o SINGREH	P	F	F
6	Equipe técnica	P / F	P / F	P / F
7	Regime de aquisições e contratações	F	P	P
8	Fonte de recursos	P	P	F
9	Competência para realizar a cobrança	P	F	F
10	Poder de polícia (outorga, fiscalização)	P	F	F
11	Caráter de funcionamento	P	F	F
12	Rol de atividades	F	F	P
13	Experiência prática do modelo	F	P	P / F
Total de potencialidades – P (nº)		6	5	5
Total de fragilidades – F (nº)		5	6	5
Total de veredictos mistos – P / F (nº)		2	2	3

Avaliando-se a Tabela 5, percebe-se que as agências de águas mostram mais potencialidades e veredictos mistos, ao passo que têm menos fragilidades. Este resultado é esperado, já que os outros modelos foram criados de forma provisória para contornar dificuldades encontradas pela implantação das agências de águas. Tanto delegatárias, quanto executivas apresentam desempenho bastante similar – resultado razoável, dado que a segunda foi criada tendo por base a primeira.

A base legal (critério 1) constitui ponto positivo para agências, delegatárias e executivas, uma vez que as duas primeiras têm sua previsão em lei, enquanto as executivas são previstas em resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. A personalidade jurídica (critério 2) privada de delegatárias e executivas constituem uma potencialidade do ponto de vista de gestão, já que estes modelos tendem a ser mais dinâmicos se comparados às agências de água, que submetem-se a uma série de leis inerentes à administração pública. Entretanto, isto também constitui uma fragilidade dos primeiros, uma vez que o Estado, como responsável pela gestão das águas, não possui o pleno controle sobre as atividades. Quanto à exigência para implantação (critério 3), as executivas mostram-se mais adequadas em relação aos demais modelos, já que sua instalação dispensa a necessidade de implementação do instrumento da cobrança pelo uso da água. O regime de apoio (critério 4) é ponto positivo de delegatárias e executivas, que tem seu funcionamento pautado por metas e indicadores – algo que é muito mais fácil e objetivo de ser acompanhado pelo comitê do que as exigências legais previstas para as agências de água. Já a relação com o SINGREH (critério 5) é favorável às agências em detrimento aos demais modelos, visto que aquelas são partes integrantes do referido sistema. A relação com a equipe técnica (critério 6) é ambíguo para todos os modelos: se por um lado o caráter privado de delegatárias e executivas permite contar com os melhores profissionais do mercado, por outro, o caráter público garante menor rotatividade de profissionais. As aquisições e contratações (critério 7) são ponto negativo às agências, uma vez que estas subordinam-se à burocracia legal destes procedimentos. A fonte de recurso (critério 8) é um limitante apenas para as executivas, já que os valores por ela movimentados são inferiores aos da cobrança pelo uso da água. Quanto à competência para se realizar a cobrança (critério 9), bem como o poder de polícia (critério 10), são pontos positivos para as agências, dado que os demais modelos não costumam realizar estas atividades. Ressalta-se, entretanto, que a atribuição de se realizar a cobrança deve ser otimizada em todos os modelos de apoio. Segundo Acselrad *et al.* (2015), a arrecadação e repasse dos recursos da cobrança de modo ágil e flexível aos comitês de bacia constituem grandes desafios à gestão dos recursos hídricos. Da mesma forma, Alvim e Ronca (2007), em sua experiência junto aos comitês paulistas, relatam que os entraves relacionados ao repasse dos recursos arrecadados pela cobrança comprometem a operacionalização destes colegiados. O mesmo é observado quanto ao caráter de funcionamento (critério 11), uma vez que as

agências constituem o modelo permanente de apoio aos comitês. O rol de atividades (critério 12), por sua vez, é uma potencialidade das executivas, haja vista que este modelo permite aportar gradualmente as obrigações a serem realizadas. Isto permite que a entidade se aclimate com as condições de trabalho antes de assumir tarefas mais específicas e complexas. Por fim, a experiência da prática (critério 13), que mensura o tempo de aplicação dos modelos, é ponto forte nas delegatárias e o ponto fraco das agências. Por se tratar de um modelo com pouco mais de um ano de existência, não se pode taxar às executivas como positivas ou negativas neste critério.

## 5. CONCLUSÕES

As grandes diferenças de cunho legal e operacional entre os modelos analisados emanam de um único parâmetro: o caráter de funcionamento. Delegatárias e executivas foram concebidas para prover algum apoio, em maior ou menor grau, aos comitês de bacia enquanto o ente estatal organiza as agências de água. Suas concepções introduziram ao aparato legal inerente à gestão das águas uma série de normas específicas do setor privado. É deste aparato legal, estranho à sistemática que fora inicialmente proposta pelo legislador quando da promulgação da Lei das Águas, que advém todas as diferenças operacionais e de atribuições que figuram entre os modelos. Dentre estas diferenças, cabe destaque à implementação do instrumento cobrança. As realidades socioeconômicas regionais, complexidade da gestão dos recursos hídricos e estrutura institucionais fazem com que o ritmo da implementação dos instrumentos de gestão varie bastante de bacia para bacia. Neste sentido, percebe-se que em boa parte das situações não é viável aguardar a implementação da cobrança para criar uma estrutura de apoio executivo aos comitês.

Portanto, observando-se as potencialidades e fragilidades dos modelos comparados, percebe-se que, no caso das bacias hidrográficas onde os instrumentos de gestão estão em implementação, as agências de água são a melhor alternativa, apesar das entidades delegatárias serem de mais fácil instalação. Já para as situações onde não há implementação da cobrança e a complexidade da gestão é menor, as entidades executivas mostram-se uma alternativa adequada.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, M.V. *et al.* (2015). “Cobrança pelo uso da água no Estado do Rio de Janeiro, Brasil (2004–2013): histórico e desafios atuais”. *Engenharia Sanitária e Ambiental* 20(2), pp. 199-208.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. (2014). “*Agência de Água: o que é, o que faz e como funciona*”. ANA Brasília-DF, 100 p.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (2017). “*Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno*”. ANA Brasília-DF, 169 p.

ALVIM, A.A.T.B.; RONCA, J.L.C. (2007). “*Metodologia de avaliação qualitativa das ações dos comitês de bacias com ênfase na gestão integrada: o comitê do Alto Tietê em São Paulo*”. Engenharia Sanitária e Ambiental 12(3), pp. 325-334.

BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. (2000). “*Resolução n. 5, de 10 de abril de 2000*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 11 abr.

BRASIL. (1997). “*Lei n.9.433, de 8 de janeiro de 1997*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 9 jan.

BRASIL. (2004). “*Lei n. 10.881, de 9 de junho de 2004*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 10 jun.

BRASIL. (2014). “*Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 1 ago.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO. (2019). “*Entidades delegatárias e contratos de gestão*”. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/GESTAODEAGUAS>>. Acesso em: 04 abr.

PORTAL DE SERVIÇOS DE MEIO AMBIENTE DE MINAS GERAIS. (2019). Disponível em: <<http://www.igam.mg.gov.br/igam>>. Acesso em: 04 abr.

PORTO, M.F.A.; PORTO, R.L. (2008). “*Gestão de bacias hidrográficas*”. Estudos Avançados 22(63), pp. 43-60.

SANTA CATARINA (Estado). Conselho Estadual de Recursos Hídricos. (2018). “*Resolução n. 20, de 23 de abril de 2018*”. Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 28 mai.

SANTA CATARINA (Estado). (1993). “*Lei n. 9.022, de 6 de maio de 1993*”. Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 10 mai.

SEIBT, C.R. *et al.* (2018). “*A sustentabilidade dos comitês de bacias hidrográficas do estado de Santa Catarina – Brasil: definindo metodologia para seleção de organizações parceiras*” in Anais do XIV Congresso da Água, Évora, Jan. 2018, 1, pp. 1-8.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS. Agência Nacional de Águas. (2019). Disponível em: <<http://www.snirh.gov.br>>. Acesso em: 04 abr.