



**Documento Base  
Brasília  
Março de 2013**

**Volume II**  
**Estratégia**

**Sumário**

<b>I – Considerações Iniciais</b>	<b>1</b>
<b>II – Estratégia</b>	<b>2</b>
<b>II.1 – Construção do Pacto</b>	<b>2</b>
<b>II.1.1 – Consolidação do entendimento</b>	<b>2</b>
<b>II.1.2 – Formalização de compromissos</b>	<b>3</b>
<b>II.2 –Operacionalização do Pacto</b>	<b>5</b>
<b>II.2.1 – Cooperação federativa</b>	<b>5</b>
<b>II.2.2 – Gestão por metas</b>	<b>5</b>
<b>III - Considerações Finais</b>	<b>7</b>
<b>Anexos</b>	

### I - Considerações Iniciais

O Pacto, ora proposto, tem sua origem na experiência de 15 anos de construção do SINGREH e de mais de uma década de articulação institucional entre a Agência Nacional de Águas e entidades estaduais parceiras.

Ao longo desse período, observou-se a existência de grandes hiatos entre os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREHs e, em alguns casos, enormes dificuldades por parte dos estados para consolidação de estruturas institucionais adequadas à gestão das águas sob sua jurisdição.

Em que pesem os avanços obtidos a partir do processo de construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e dos esforços de fortalecimento dos SEGREHs promovidos por programas governamentais específicos, nunca se logrou êxito quanto à construção de um mecanismo efetivo e contínuo de cooperação interestadual, devidamente amparado por uma visão nacional sobre a problemática dos recursos hídricos.

Diante desse quadro, a gestão de recursos hídricos acabou por avançar “por pulsos”, sempre sobre o que se acreditava ser possível, dadas as circunstâncias político-institucionais prevaletes a cada momento; sem haver, contudo, quaisquer compromissos formais para além dos atos administrativos e dos instrumentos de planejamento produzidos no âmbito do SINGREH.

Em 2011, objetivando-se dar maior efetividade às políticas públicas relacionadas à gestão de águas, a Diretoria Colegiada da ANA constituiu grupo de trabalho específico, ao qual foi dada a missão de elaborar proposta técnica com subsídios a um “Pacto Nacional pela Gestão das Águas”.

Revisitando-se estudos e trabalhos produzidos no âmbito da Agência e do SINGREH, consolidou-se, então, uma proposta voltada à definição de metas de longo alcance para desenvolvimento institucional do SINGREH, bem como para o controle de aspectos de quantidade e qualidade de água em pontos considerados estratégicos para harmonização da gestão e dos processos de regulação entre os diferentes domínios.

Ainda 2011, buscando-se intensificar o processo de articulação com os SEGREHs, foram realizadas duas reuniões com os dirigentes de Secretarias Estaduais e Órgãos Gestores. Na última reunião, realizada em 13 de dezembro de 2011, os dirigentes estaduais, sensibilizados pela proposta apresentada, assinaram, conjuntamente com os Diretores da ANA, uma Carta em prol da celebração do “Pacto Nacional pela Gestão das Águas” (Anexo I), passo inicial rumo à sua construção.

## II - Estratégia

Observadas as premissas do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, apresentadas no item II.1 do Volume I, verifica-se que sua construção dependerá, basicamente, do envolvimento das contrapartes estaduais, tanto na fase inicial de construção do Pacto, quanto na fase posterior de sua implementação.

Afinal, o fortalecimento dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs) está no centro das motivações do Pacto, sendo pré-requisito para efetivação das oportunidades de cooperação federativa anunciadas pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e condição indispensável para uma maior integração dos domínios de gerenciamento dos recursos hídricos.

Assim, no desenho da estratégia de construção e implementação do Pacto, apresentada nos itens seguintes, buscou-se intensificar a articulação da ANA com órgãos gestores estaduais, privilegiando-se a inserção desses no processo de construção da visão nacional sobre o sistema brasileiro de governança das águas.

### II.1 – Construção do Pacto

#### II.1.1 – Consolidação do entendimento

Um pacto pressupõe, por definição, acordo, entendimento entre partes. Para tanto, as reuniões conjuntas da Direção da ANA com os secretários de Estado e dirigentes de órgãos gestores de recursos hídricos, realizadas em Brasília, nos meses de março e dezembro de 2011, foram de extrema importância.

A assinatura da Carta em prol do “Pacto Nacional pela Gestão Das Águas” por todos os dirigentes presentes na última reunião evidenciou que já há amplo consenso quanto aos seus objetivos e uma real compreensão quanto à necessidade de cooperação federativa para sua efetivação.

Dadas essas condições políticas favoráveis e as intenções manifestadas na Carta em prol do Pacto Nacional, entende-se ser possível iniciar um processo de consulta e negociação entre a União e os estados, visando à consolidação e detalhamento das possibilidades de cooperação.

Em um primeiro momento, os trabalhos deverão ser conduzidos pelas entidades integrantes do SINGREH diretamente responsáveis pela regulação dos recursos hídricos de domínio nacional e estadual, tomando-se como ponto de partida, a visão de futuro sobre os desafios a serem enfrentados.

Para isso, serão de grande valia os exercícios de prospecção já desenvolvidos no âmbito dos planos de recursos hídricos, assim como os elementos oferecidos por outros instrumentos de planejamento, a exemplo do enquadramento e dos planejamentos setoriais.

Esse prognóstico deverá ser a base para o estabelecimento de compromissos entre os entes federados em torno de metas de desenvolvimento institucional dos SEGREHs.

No que concerne às metas de desenvolvimento institucional, acredita-se que as mesmas devem ser estabelecidas a partir das aspirações e preocupações dos próprios estados, cabendo à União, neste caso, oferecer, quando solicitados, elementos de subsídio à tomada de decisão no nível estadual.

Os resultados desse trabalho de consulta, negociação e proposição de metas devem ser consolidados em documentos de cunho técnico – memorandos de entendimento para implementação do Pacto nos respectivos estados – explicitando-se, assim, a visão de futuro e as ações – estruturais e não-estruturais – que devem ser desenvolvidas no âmbito do Pacto.

Os memorandos de entendimento produzidos deverão oferecer os elementos necessários à formalização de compromissos nas esferas nacional e estadual – ações necessárias, custos envolvidos, possíveis fontes de recursos para custeio e financiamento – sendo, então, submetidos à anuência e aprovação das autoridades competentes.

### II.1.2 - Formalização de compromissos

Consolidado o entendimento entre as partes, ainda restará uma importante etapa para a construção do Pacto: a formalização de compromissos que traduzam o consenso alcançado entre os órgãos gestores.

Afinal, sem a formalização de compromissos, não será possível dar sequência às ações demandadas ao poder público, tornando-se inócuos quaisquer entendimentos mantidos até então.

No caso em questão, trata-se da formalização de compromissos entre entes federados que, pela Constituição Federal, gozam de autonomia política e administrativa e, ao mesmo tempo, compartilham responsabilidades quanto à alocação eficiente e sustentável dos recursos hídricos.

Em um primeiro momento, voltado à afirmação de compromissos políticos, não caberia um maior detalhamento das metas a serem perseguidas, tampouco das ações a serem executadas.

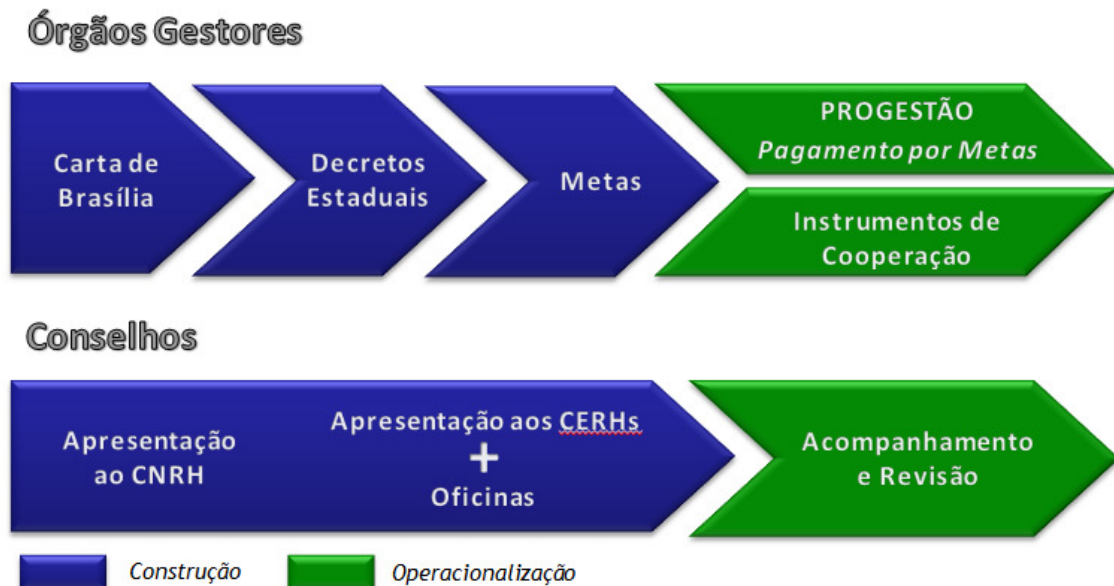
# Pacto Nacional pela Gestão das Águas

## Construindo uma Visão Nacional

Considerando-se uma estratégia de construção gradual e flexível do Pacto, coerente com o formato de cooperação almejada e com o papel protagonista desempenhado pelos estados no gerenciamento dos recursos hídricos, é aconselhável que a pormenorização dos compromissos a serem firmados entre União e estados sejam o resultado dos entendimentos construídos no âmbito do SINGREH e expressos nos respectivos memorandos de entendimento.

Garantir-se-ia, assim, com maior agilidade, a consolidação de uma base comum de entendimentos e um amplo compromisso em torno dos objetivos do Pacto, sem existir, contudo, qualquer engessamento posterior no plano operacional, que poderá ocorrer por diferentes meios e em diferentes prazos, respeitando-se as diferenças regionais e as situações institucionais díspares nos estados.

Entre as opções existentes destaca-se a de implementação de um Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO, a ser desenvolvido pela ANA com base no pagamento pelo alcance de metas e adesão voluntária dos Estados. Na Figura 1, apresenta-se, de forma esquemática, as linhas de construção e operacionalização do Pacto.



**Figura 1: Delineamento do processo de implementação do Pacto**

## II.2 - Operacionalização do Pacto

### II.2.1 - Cooperação federativa

A partir da edição dos decretos estaduais, deverão ser identificados, caso a caso, os meios mais adequados à consecução das metas pactuadas com os estados, bem como as demandas por apoio da União.

Em algumas situações, haverá pouca ou nenhuma necessidade de atuação da União junto aos estados. Em outras, entretanto, os estados não terão condições de avançar na implementação das metas por seus próprios meios, sendo imprescindível uma maior articulação com a União e com os estados vizinhos.

Entre as possibilidades existentes, estão os instrumentos e mecanismos de cooperação federativa, cabendo destacar, neste caso, as oportunidades e regramentos definidos pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e por outras legislações pertinentes à matéria.

Além dos instrumentos de cooperação comumente empregados – notadamente, Convênios e Acordos de Cooperação Técnica – a Lei Complementar nº 140/2011 indicou outros importantes mecanismos, a exemplo dos fundos públicos e privados e dos consórcios públicos (Art. 4º, I e IV).

Esses instrumentos de cooperação federativa serão de suma importância para o alcance das metas de controle quali-quantitativo dos recursos hídricos, particularmente em bacias compartilhadas, haja vista a necessidade de harmonização dos processos de gestão e regulação e a dependência com relação às políticas setoriais.

### II.2.2 - Gestão por metas

A gestão por metas representa uma nova tendência na Administração Pública, e já vem sendo empregada com sucesso pelo próprio SINGREH quando do repasse de recursos oriundos da cobrança pelo uso da água às entidades delegatárias das funções de Agência de Água.

Muito se avançou no desenho contratual desde a formalização do primeiro Contrato de Gestão, firmado com a AGEVAP na bacia do Rio Paraíba do Sul, tendo-se, hoje, muito bem estabelecidos, os procedimentos e critérios de acompanhamento e mensuração das metas pactuadas.

A gestão por metas estabelecida para organismos de bacia coaduna-se, em boa medida, com a idéia central do “pagamento por resultados”, consubstanciada na

execução do Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES, por meio do qual a ANA, há mais de uma década, tem apoiado serviços de saneamento básico na contenção da poluição hídrica de origem sanitária.

Destaca-se, aqui, a vinculação do desembolso financeiro ao alcance de resultados – o denominado “pagamento por resultados” – estipulados previamente em um contrato administrativo específico, firmado entre a ANA (contratante) e os prestadores de serviço (contratados), com a interveniência dos respectivos municípios, comitês de bacia e CAIXA (Agente financeiro).

Cita-se, ainda, a experiência exitosa do Programa Produtor de Águas, também desenvolvido e executado pela ANA. Este programa, a exemplo do outro já mencionado, insere-se no conceito do “pagamento por serviços ambientais”, existindo critérios objetivos para mensuração dos custos das ações apoiadas e para determinação dos benefícios a serem concedidos.

Dado esse histórico bem sucedido de atuação da ANA na implementação da gestão por metas e de programas de pagamento por resultados, acredita-se ser factível o desenvolvimento de experiência assemelhada para impulsionar a implementação do Pacto Nacional.

Ao passo em que se consolida o entendimento com os estados acerca de suas metas, poder-se-ia trabalhar no detalhamento de um programa voltado à concessão de incentivos financeiros para fortalecimento dos SEGREHs, incluindo a estruturação dos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, elementos centrais no arranjo institucional do SINGREH.

Esses recursos, consignados no orçamento da ANA, seriam, a exemplo do PRODES, depositados em contas específicas, sendo desembolsados se for verificado que as metas pactuadas com os Estados foram cumpridas.



### III- Considerações Finais

Transcorrida uma década e meia desde a promulgação da Lei das Águas (Lei Federal 9.433/1997), percebe-se que as entidades envolvidas com gestão dos recursos hídricos estão conscientes da necessidade de uma gestão mais integrada, conforme previsto por constituintes e legisladores.

A Carta em prol de um “Pacto Nacional pela Gestão Das Águas”, assinada em dezembro de 2011 por secretários de Estado e dirigentes de órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, foi uma demonstração inequívoca de adesão dos estados brasileiros à idéia central do Pacto, qual seja: SINGREH e sistemas estaduais de gestão fortalecidos, exercendo suas competências de forma harmônica, a partir de uma visão de futuro comum.

Entretanto, o consenso no âmbito do SINGREH, ainda que fundamental, não será suficiente para promover a cooperação federativa. Essa cooperação também dependerá da anuência dos Chefes do Poder Executivo Nacional e dos estados, sem a qual se tornarão praticamente inócuos os esforços no sentido de uma maior inserção da temática dos recursos hídricos na agenda de desenvolvimento do país e na definição dos orçamentos públicos e setoriais.

**Anexo I**

**CARTA DOS SECRETÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS E DIRIGENTES DE  
ÓRGÃOS GESTORES DE RECURSOS HÍDRICOS EM PROL DE UM “PACTO  
NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS”**

**CARTA DOS SECRETÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS E DIRIGENTES DE ÓRGÃOS GESTORES DE RECURSOS HÍDRICOS EM PROL DE UM "PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS"**

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Águas, representada pelos Diretores Vicente Andreu, Paulo Lopes Varella Neto, João Gilberto Lotufo, Dalvino Troccoli Franca e Paulo Rodrigues Vieira, e os Secretários de Estado de Recursos Hídricos e Dirigentes de Órgãos Gestores de Recursos Hídricos que subscrevem este ato, reunidos em Brasília, em 13 de dezembro de 2011

- Considerando que a água é uma substância essencial à vida e à integridade ambiental dos ecossistemas, sendo, ainda, vetor fundamental para o desenvolvimento humano e econômico e para integração geopolítica;
- Considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu, em seu Artigo 21, inciso XIX, que compete à União a instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos;
- Considerando o arcabouço legal existente nos estados brasileiros e suas prerrogativas para implementação de suas políticas públicas afetas à gestão das águas em seus territórios;
- Considerando que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal exercer a regulação do uso das águas e coordenar a estruturação de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos em seus respectivos domínios, definidos nos termos do Artigo 20, inciso III e Artigo 26, inciso I, da Constituição Federal;
- Considerando que a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos– SINGREH, determinou, em seu Artigo 4º, que a União deverá se articular com os estados brasileiros para promover o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum;
- Considerando que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e que aproximadamente 75% do território nacional é constituído por bacias interestaduais com recursos hídricos compartilhados;
- Considerando que a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a ser realizada em junho de 2012, terá, como um dos temas principais, a questão do arcabouço institucional frente aos desafios para promoção do desenvolvimento sustentável;

Resolvem:

1

1. Reiterar o compromisso da União e dos Estados, aqui representados por suas instituições, com a efetiva articulação entre os processos de gestão e de regulação conduzidos nos níveis nacional e estadual, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos em bacias compartilhadas.
2. Iniciar imediatamente, com o apoio da Agência Nacional de Águas, uma agenda conjunta de trabalho, objetivando identificar os desafios futuros para o gerenciamento dos recursos hídricos nos diferentes Estados e regiões do país, bem como as ações necessárias para o fortalecimento do modelo brasileiro de governança das águas.
3. Promover discussões que permitam aperfeiçoar a Política de Recursos Hídricos, nos níveis federal e estadual, adaptando-as às diferentes realidades e particularidades do país e dos marcos jurídicos vigentes.
4. Promover as articulações necessárias no sentido de compatibilizar as diferentes políticas públicas que utilizam os recursos hídricos como insumos básicos, bem como com as premissas de sustentabilidade em suas diversas dimensões: ambiental, social e econômica.
5. Estabelecer, a partir da visão de futuro das Secretarias e dos Órgãos Gestores Estaduais de Recursos Hídricos, metas para organização e consolidação de estruturas institucionais compatíveis com o grau de complexidade exigido pela gestão da temática em cada estado brasileiro.
6. Definir, a partir da visão de futuro sobre o gerenciamento de recursos hídricos em bacias compartilhadas, metas consensuais para controle de aspectos de quantidade e qualidade de água em pontos estratégicos de interesse comum.
7. Propor, a partir dos resultados desses esforços conjuntos, a formalização de um Termo de Compromisso, de caráter nacional, denominado "Pacto Nacional pela Gestão das Águas", a ser consubstanciado por meio de instrumentos de cooperação entre os entes federados.
8. Construir um amplo consenso em torno do "Pacto Nacional pelas Águas", o qual deverá ser submetido à apreciação dos Chefes do Poder Executivo Nacional e dos Estados e referendado no primeiro semestre de 2012, por ocasião da realização da Rio+20.

Brasília, 13 de dezembro de 2011.



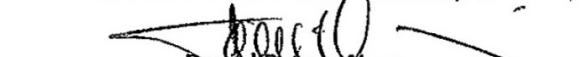
Vera Lúcia Reis

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA/AC



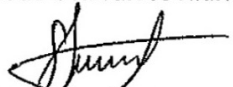
Ivã de França Vilela

Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH/AL




Daniel Borges Nava

Secretaria Estadual de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos /AM




Eldo Silva dos Santos

Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA/AP



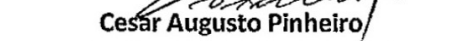
Nilton Eurípedes de Deus Filho

Secretaria Executiva do Conselho estadual de Recursos Hídricos do Amapá



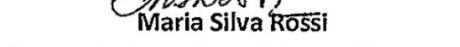
Júlio Cesar Rocha Mota

Instituto Estadual de Meio Ambiente – INEMA/BA



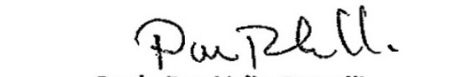
Cesar Augusto Pinheiro

Secretaria Estadual de Recursos Hídricos SRH/CE




Maria Silva Rossi

Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos SEMARH/DF



Paulo Ruy Valin Carnelli

Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos SEAMA/ES



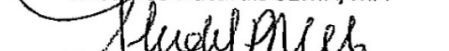
Leonardo Moura Vilela

Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos SEMARH/GO




Carlos Victor Gutierrez-Mendes

Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais SEMA/MA



Cleide Izabel Pedrosa de Melo

Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM/MG



Roberto Gonçalves

Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul IMASUL/MS



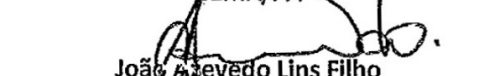
Vicente Falcão Arruda Filho

Secretaria Estadual do Meio Ambiente SEMA/MT



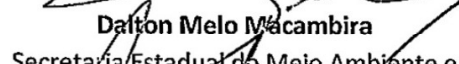
Verônica Santos

Secretaria Estadual de Meio Ambiente SEMA/PA



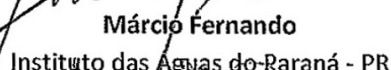
João Azevedo Lins Filho

Secretaria Estadual de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia SEMARH/PB



Dalton Melo Macambira

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos SEMARH/PI



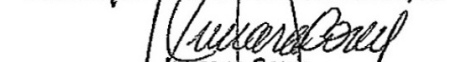
Márcio Fernando

Instituto das Águas do Paraná - PR




Marilene Ramos

Presidente Instituto Estadual INEA/RJ



Jussara Cony

Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA/RB

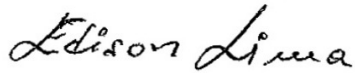


Nanci Maria Rodrigues da Silva

Secretaria Estadual do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM/RO



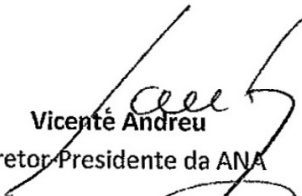
**Rogério Menezes**  
Secretaria Estadual de Saneamento e  
Recursos Hídricos SSRH/SP



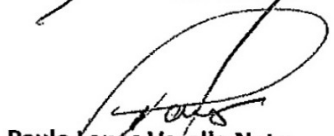
**Edison Pereira de Lima**  
Secretaria Estadual de Desenvolvimento  
Econômico Sustentável – SDS/SC



**Ieda Maria Melo Cortez**  
Secretaria Estadual de Recursos Hídricos –  
SEMARH/RN



**Vicente Andreu**  
Diretor Presidente da ANA



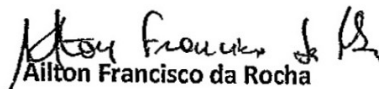
**Paulo Lopes Varella Neto**  
Diretor da ANA



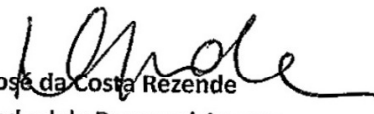
**Paulo Rodrigues Vieira**  
Diretor da ANA




**João Gilberto Lotufo**  
Diretor da ANA



**Ailton Francisco da Rocha**  
Secretaria Estadual de Meio Ambiente e  
Recursos Hídricos – SEMARH/SE



**Divaldo José da Costa Rezende**  
Secretaria Estadual de Desenvolvimento  
Sustentável e dos Recursos Hídricos  
SEMA/TO



**Eduardo Brandão**  
Secretaria de Meio Ambiente e Recursos  
Hídricos – SEMARH/DF



**Dalvino Troccoli Franca**  
Diretor da ANA

**Anexo II**

**MINUTA DE DECRETO ESTADUAL**

# MINUTA

DECRETO Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2013.

Dispõe sobre a Adesão do Estado de \_\_\_\_\_ ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE \_\_\_\_\_, no exercício da competência que lhe confere o art. \_\_\_\_\_ da Constituição Estadual; e

Considerando os fundamentos, princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal 9.433 de 8 de janeiro de 1997;

Considerando os fundamentos, princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Estadual de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Estadual nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_;

Considerando os objetivos, as condições e os mecanismos para desenvolvimento do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, estabelecidos pela Resolução ANA nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_;

## DECRETA:

Art. 1º O Estado de \_\_\_\_\_ adere ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, nos termos estabelecidos pela Resolução ANA nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_;

Parágrafo único. O/A \_\_\_\_\_, entidade integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ficará responsável pela coordenação das ações do poder executivo estadual inerentes à implementação do Pacto.

Art. 2º A implementação do Pacto no Estado de \_\_\_\_\_ observará as metas de cooperação federativa e de desenvolvimento institucional acordadas com a União, por intermédio da Agência Nacional de Águas, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. Deverão ser considerados pelos programas do Governo Estadual, as ações e os investimentos públicos que corroborem para o alcance das metas do Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**GOVERNADOR**