



AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS (1º CICLO)

Estado de Alagoas





AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS (1º CICLO)

Estado de Alagoas

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS (1º CICLO)

Estado de Alagoas



Equipe Técnica no Ipea

Coordenação Geral

Antenor Lopes de Jesus Filho

Coordenador Substituto

Júlio César Roma

Coordenação Metodológica

Maria Martha de M. Costa Cassiolato

Pesquisa em Campo

Carla Silveira de Arruda

Antenor Lopes de Jesus Filho

Elaboração do Relatório

Autoria

Carla Silveira de Arruda

Colaboração

Krislane de Andrade Matias

Revisão Técnica

Antenor Lopes de Jesus Filho

Luiz Augusto Bronzatto

Colaboração

Adalberto de Salles Lima

Daniela Lombardi

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Bianca Borges Medeiros Pavão

Equipe Técnica na ANA

Coordenação Geral

Ludmila Alves Rodrigues

Coordenadora Substituta

Brandina de Amorim

Revisão Técnica

Elmar Andrade de Castro

Flávia Simões Ferreira Rodrigues

Paulo Celso Maistro Spolidório

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO	8
3 O PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS.....	10
4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS	17
5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS.....	26
6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS.....	39
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	40
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

Em decorrência do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, firmado em dezembro de 2011 entre a Agência Nacional de Águas (ANA) e diversos representantes dos órgãos gestores de recursos hídricos no país, foi instituído, em 2013, o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas (Progestão), cujo regulamento foi estabelecido por meio da Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013. Em linhas gerais, o objetivo do programa é promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação de seus usos, conduzidos tanto na esfera nacional quanto na estadual, e também fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, que, por sua vez, pretende ser integrado, descentralizado e participativo.

Mais precisamente, o Progestão visa fortalecer os sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos (Segrehs), com vistas a intensificar o processo de articulação e a ampliar os laços de cooperação institucionais, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh).

Desde o lançamento do programa, para que este pudesse cumprir seus objetivos, a ANA vem aportando recursos orçamentários na forma de pagamento por premiação, mediante alcance de metas acordadas entre a própria agência e os estados e o Distrito Federal. Os prêmios são calculados proporcionalmente ao cumprimento das metas estabelecidas para cada contrato, e sua transferência para a conta da entidade estadual executora está condicionada ao atendimento de obrigações também definidas no respectivo contrato.

Nesse contexto, a partir de 2013 todas as Unidades da Federação (UFs) aderiram e também assinaram o contrato do programa em diferentes momentos, e, portanto, tiveram o quadro de metas aprovado pelo respectivo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). Em função disso, em 2016, nove UFs – Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe –, as quais aderiram e assinaram seus contratos em 2013, encerraram o primeiro ciclo do programa, cuja duração é de até cinco anos.

Desse modo, sabendo-se que os recursos do Progestão devem ser aplicados exclusivamente em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, faz-se necessário, além do acompanhamento da aplicação dos recursos desembolsados, proceder a uma avaliação do programa, verificando sua efetividade, eficiência e eficácia no atingimento de seus objetivos, para fins de seu aprimoramento.

Em virtude disso, o Ipea e a ANA celebraram, em 12 de maio de 2016, um Termo de Execução Descentralizada, de modo a viabilizar o projeto de pesquisa intitulado Avaliação do 1º Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – Progestão. O objetivo principal do projeto é avaliar o Progestão e subsidiar a ANA na tomada de decisões quanto à continuidade do programa, bem como aprimorar o seu conteúdo para o próximo ciclo.

Assim, é com enorme satisfação que o Ipea, em conjunto com a ANA, apresenta a todos os entes que integram os diferentes Segrehs os relatórios parciais da pesquisa, tendo

como alvo os nove estados que encerraram o primeiro ciclo do programa. Ressalta-se que todos os relatórios, por se tratarem de um produto parcial da pesquisa, têm como propósito apresentar os principais resultados e descobertas até o momento, não esgotando a análise das condições de implementação das metas do Progestão nos nove estados, o que será apresentado na versão final do relatório de avaliação do programa.

Este relatório está estruturado em seis seções, além desta introdução. Na seção 2, apresenta-se o referencial metodológico adotado para a realização desta pesquisa; em seguida, na seção 3, descreve-se brevemente o histórico da implantação do programa e como se fundamenta e se estrutura o Segreh. Após este contexto, na seção 4, abordam-se os resultados intermediários do alcance do Progestão no estado, sendo avaliadas as melhorias ocorridas nas práticas do sistema de gestão, no conhecimento da realidade da gestão, no intercâmbio de informações entre gestores estaduais, na atuação e articulação envolvendo o estado e a ANA, além de aspectos relacionados à capacitação para o aperfeiçoamento da gestão de recursos hídricos. A seção 5 versa sobre a avaliação das metas que orientam a execução do programa, enquanto a seção 6 traz as percepções sobre os impactos advindos da implantação do Progestão. Finalmente, na seção 7, apresentam-se as considerações finais e as principais recomendações para o aprimoramento do programa no estado sob análise.

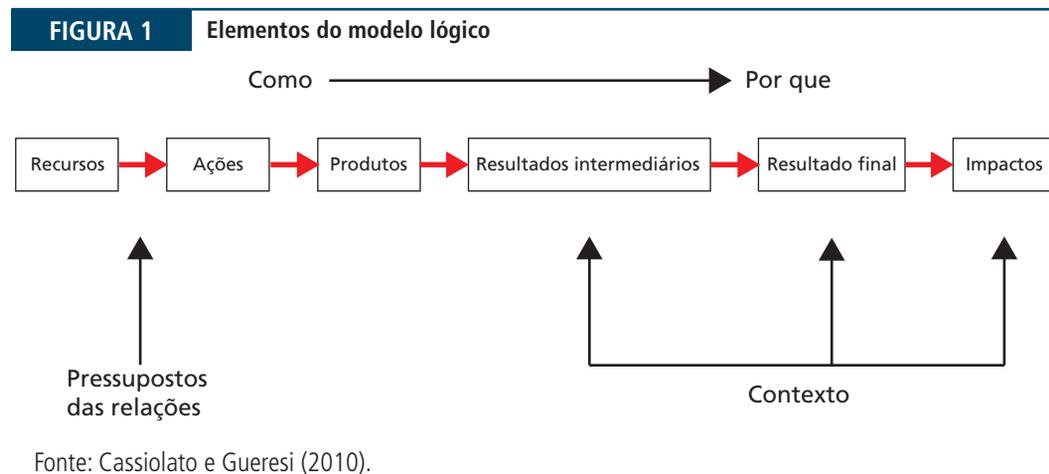
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

Para a avaliação institucional do Progestão nos nove estados integrantes do primeiro ciclo do programa, foi prevista a utilização da metodologia do modelo lógico (Cassiolato e Guerresi, 2010), desenvolvida pelo Ipea e empregada em diferentes projetos de avaliação de políticas públicas no país. Essa metodologia, construída a partir da reconstrução da lógica do programa, baseou-se na realização de diversas reuniões e oficinas com técnicos diretamente envolvidos com o Progestão, para desenhar os elementos e parâmetros a serem empregados no processo de avaliação, tendo como foco os objetivos institucionais do programa.

Dessa forma, com o propósito de organizar as referências para a avaliação do Progestão, foram realizadas várias oficinas de trabalho, entre abril e maio de 2016, que contaram com a participação de dirigentes da Superintendência de Apoio ao Singreh (SAS) e de vários especialistas em recursos hídricos da ANA, gestores dos contratos Progestão junto aos estados.

Nessas oficinas, os participantes se empenharam em desenvolver o modelo lógico do Progestão, iniciado com a reflexão sobre os aspectos que devem ser aperfeiçoados na gestão estadual de recursos hídricos para então embasar um conjunto de ações do programa direcionado ao fortalecimento da gestão das águas nos estados. Após as ações que integram o Progestão serem explicitadas, foram identificados seus produtos, que, por sua vez, irão gerar os resultados esperados com o programa.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto, conforme mostrado na figura 1. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão do programa e seu instrumento imprescindível de avaliação.



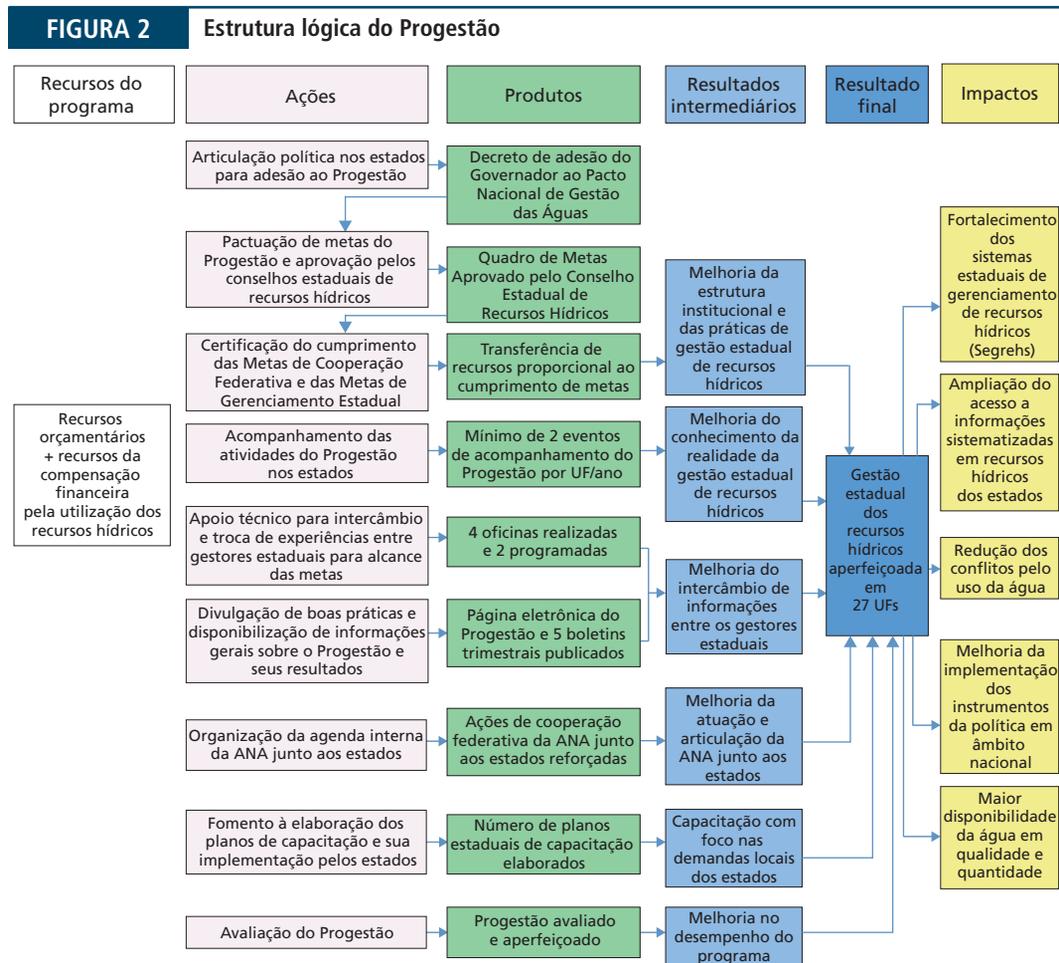
Dessa forma, o modelo lógico cumpre o papel de evidenciar o que é o programa, qual o funcionamento esperado com a execução de suas ações, tendo como norte inicialmente um conjunto de resultados intermediários. Estes resultados intermediários irão levar, de forma sinérgica, ao alcance do resultado final do programa, que, no caso do Progestão, configura-se como o *aperfeiçoamento da gestão dos recursos hídricos nos estados*.

A estrutura lógica do Progestão, elaborada pelos participantes da ANA durante as oficinas realizadas, é apresentada na figura 2.

A figura 2 mostra a descrição de cada um dos elementos do modelo lógico que compõem a estrutura lógica do programa. Com base nos dados coletados, foram elaborados os questionários utilizados na pesquisa de campo, os quais, por conseguinte, também orientaram a apresentação das principais informações contidas neste relatório. Isto significa dizer que estas informações foram organizadas e estruturadas a partir dos resultados intermediários esperados com a execução do programa.

Especificamente, os resultados esperados no programa são: *i*) melhoria da estrutura institucional e das práticas de gestão estadual de recursos hídricos; *ii*) melhoria do conhecimento da realidade estadual da gestão de recursos hídricos; *iii*) melhoria do intercâmbio de informações entre os gestores estaduais; *iv*) melhoria da atuação e articulação da ANA juntos aos estados; e *v*) capacitação com foco nas demandas locais dos estados. O resultado sobre melhoria no desempenho do programa, por sua vez, será abordado no relatório final, que versará sobre a avaliação do Progestão no conjunto dos nove estados.

No caso da pesquisa de campo, foram utilizados dois tipos de questionários: um bastante extenso em termos de levantamento de informações, direcionado a todos os gestores do programa vinculados aos órgãos gestores estaduais; e outro, menos extenso, endereçado aos membros do CERH. Ambos, guardadas as suas particularidades, visaram levantar informações que pudessem auxiliar o grupo de pesquisa do Ipea a analisar o atingimento do elemento do modelo lógico *resultado final* do Progestão – Gestão Estadual dos Recursos Hídricos Aperfeiçoada –, nos nove estados sob estudo. Também, com vistas à análise do elemento *resultado final*, foram entrevistados, utilizando-se de um roteiro simples de perguntas, os dirigentes de cada um dos órgãos estaduais.



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.

Após a coleta e a tabulação de todas as informações obtidas em campo de cada um dos estados, estas foram analisadas e discutidas pelo grupo de pesquisa do Ipea em reuniões e oficinas. Assim, por meio de relatórios, estas informações foram encaminhadas ao grupo da ANA envolvido no projeto de pesquisa, para contribuições valiosas visando ao enriquecimento das discussões e análises deste relatório.

3 O PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

As informações apresentadas neste relatório têm como base os documentos disponibilizados pela ANA, bem como os dados coletados na página de internet do programa¹ e na pesquisa de campo realizada entre os dias 3 e 7 de outubro de 2016, na cidade de Maceió, por dois integrantes da equipe de pesquisadores do Ipea.

Na pesquisa de campo, foram envolvidos na aplicação dos questionários oito gestores do sistema de gestão de recursos hídricos do estado que atuavam nas entidades estaduais

1. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/>>.

responsáveis pelo setor, a saber: a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH) e o atual Instituto do Meio Ambiente (IMA), e também seis membros do CERH de Alagoas. Além dos gestores estaduais e dos membros do CERH, foi realizada entrevista com o dirigente responsável pela gestão hídrica estadual.

3.1 A tipologia de gestão e o quadro de metas de Alagoas

O estado de Alagoas foi um dos nove estados que aderiu ao programa, compondo, assim, o primeiro ciclo do Progestão. A adesão se deu por meio do Decreto Estadual nº 26.748, de 18 de junho de 2013, e, por sua vez, o Contrato nº 065/ANA/2013, o qual elenca os direitos e as obrigações do estado e da ANA, foi assinado em 20 de setembro de 2013, com vigência prorrogada até agosto de 2017, sendo a SEMARH a entidade coordenadora do programa no estado.

Após a adesão ao programa, foi realizada pela ANA, em julho de 2013, uma oficina para apresentação da sistemática de funcionamento do programa, seguida por uma explanação do estado sobre sua visão da situação hídrica no seu território.

O estado definiu então a sua tipologia de gestão a partir dos quatro níveis de classificação propostos (A, B, C e D). Estas tipologias procuram, de acordo com o programa, refletir a complexidade exigida no processo de gestão das águas, bem como a estrutura institucional necessária para enfrentar os desafios existentes em cada estado.

Em Alagoas, foi adotada a tipologia B, que se refere à característica de “balanço quali quantitativo satisfatório na maioria das bacias; usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade quali quantitativa (áreas críticas); e incidência de conflitos somente em áreas críticas” (ANA, 2016).

O quadro de metas aprovado pelo CERH contempla um total de 28 variáveis. Posteriormente, em abril de 2015, foi feito aditivo ao contrato com alteração dos níveis de exigência de algumas variáveis (1.1, 2.1 e 3.5).²

Assim, o quadro de metas atual do estado encontra-se sintetizado a seguir.

2. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/contratos-progestao-1/aditivos/1o_termo_aditamento_contrato_065_2013_al.pdf/view>.

QUADRO 1 Quadro de metas do estado de Alagoas

Tipologia B				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.2 – Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	5	3
	1.2	Organismo coordenador/gestor		3
	1.3	Gestão de processos		2
	1.4	Arcabouço legal		3
	1.5	CERH		4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		3
	1.7	Comunicação social e difusão		2
	1.8	Capacitação setorial		2
	1.9	Articulação com setores usuários e transversais		2
II.3 – Variáveis de planejamento	2.1	Balanço hídrico	10	2
	2.2	Divisão hidrográfica		3
	2.3	Planejamento estratégico institucional		2
	2.4	Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)		4
	2.5	Planos de bacia		2
	2.6	Enquadramento		2
II.4 – Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	15	2
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		4
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		3
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		2
	3.5	Sistema de informações		2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		3
II.5 – Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	20	4
	4.2	Fiscalização		4
	4.3	Cobrança		2
	4.4	Sustentabilidade financeira do sistema de gestão		2
	4.5	Infraestrutura hídrica		2
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2
	4.7	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH)		5

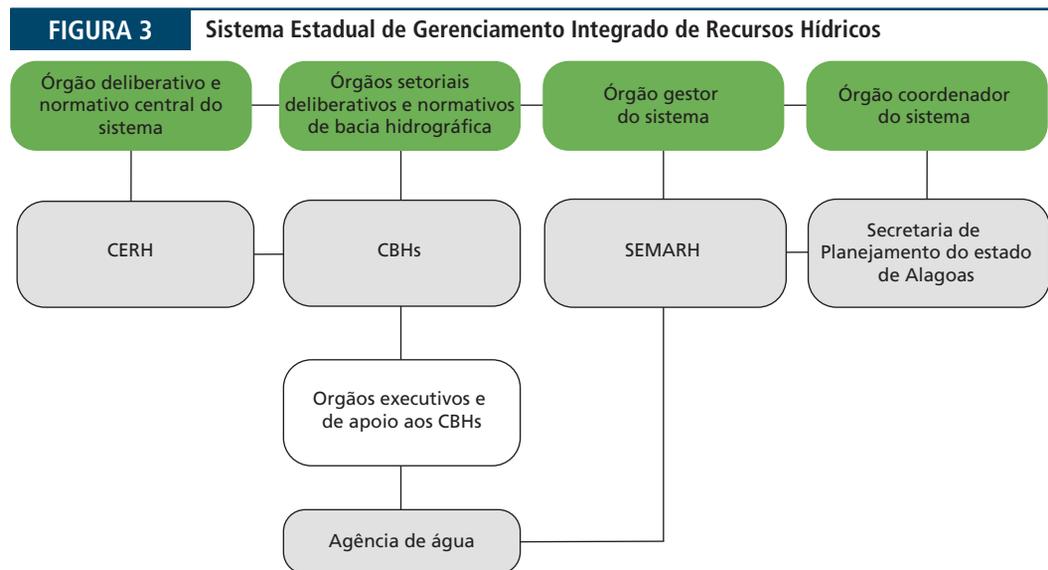
Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/quadros-de-metas/quadro_metas_al.pdf>; <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/contratos-progestao-1/aditivos/1o_termo_aditamento_contrato_065_2013_al.pdf>; e <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/contratos-progestao-1/contrato_progestao_065_2013_al_ver-aditivo.pdf>.

Elaboração dos autores.

3.2 O Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos de Alagoas

A Lei Estadual nº 5.965, de 10 de novembro de 1997, instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos. Este sistema é constituído em Alagoas pelo CERH; pela Secretaria de Planejamento; pelo

órgão gestor vinculado à estrutura da Secretaria de Planejamento, correspondendo à Unidade Executora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, a atual SEMARH; pelos comitês de bacias hidrográficas (CBHs); e pelas agências de água. A figura 3 ilustra este sistema estadual.



Fonte: Alagoas (1997).
Elaboração dos autores.

3.2.1 Secretaria de Planejamento do estado de Alagoas

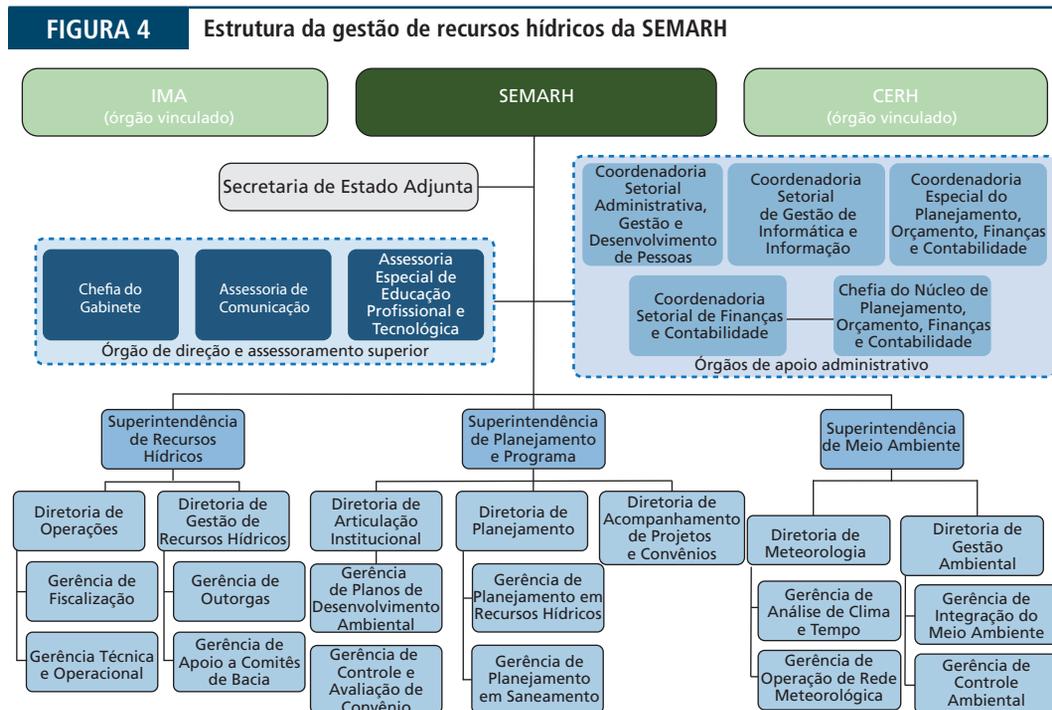
A Lei Estadual nº 5.965/1997, em sua redação, estabelece a Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas como órgão coordenador do Segreh. Entre as suas diversas competências, destacam-se: intermediar ações entre o órgão gestor e o CERH; estabelecer articulação entre entidades federais, estaduais e municipais; acompanhar e avaliar o desempenho do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos; e prestar apoio, estabelecer diretrizes e ratificar as decisões do órgão gestor e do CERH.

3.2.2 SEMARH

A SEMARH, entidade ligada à administração pública direta e vinculada à Secretaria de Planejamento do estado de Alagoas, recebe a atual denominação por meio do Decreto Estadual nº 3.542, de 1º de janeiro de 2007, sendo o atual órgão gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos. A secretaria também é responsável por implantar e coordenar as políticas de meio ambiente e de recursos hídricos do estado, além de executar diretamente as ações de gestão dos recursos hídricos por meio da Superintendência de Recursos Hídricos, exercendo as atividades de fiscalização, articulação e integração com as respectivas políticas de âmbito regional e nacional.³

3. Disponível em: <<http://www.semarh.al.gov.br/acesso-a-informacao/lista-de-pastas/institucional/semarh-1>>.

Sua atual estrutura organizacional, conforme ilustrada na figura 4, foi estabelecida pela Lei Delegada nº 44, de 8 de abril de 2011.⁴



Fonte: Alagoas (2011) e relatório de gestão da SEMARH, 2014.

Elaboração dos autores.

3.2.3 CERH

O CERH de Alagoas foi também instituído pela Lei nº 5.965/1997, sendo regulamentado pelo Decreto Estadual nº 37.784, de 22 de outubro de 1998, com alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 6.126, de 16 de dezembro de 1999. O conselho se configura em um órgão de deliberação coletiva e normativa, responsável pela formulação e acompanhamento da implementação da política de conservação, preservação, utilização e aproveitamento dos recursos hídricos no estado de Alagoas. É considerado um órgão vinculado à SEMARH, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, composto de representantes dos poderes públicos, dos usuários das águas e da sociedade civil organizada.⁵

Seu regimento interno está consolidado no Decreto Estadual nº 658, de 17 de maio de 2002, o qual prevê que as deliberações por parte de seus membros são por maioria simples. A convocação para reuniões ordinárias é realizada mensalmente e, sempre que possível, com sete dias de antecedência, e a extraordinária com 72 horas, exceto em casos de urgência.

4. A lei define as áreas, os meios e as formas de atuação do Poder Executivo do estado de Alagoas, e dá outras providências (Alagoas, 2011).

5. Disponível em: <<http://www.semarh.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/cerh/cerh>>.

Na entrevista realizada com os conselheiros, metade dos entrevistados assinalou ter uma assiduidade média nas reuniões, os demais, uma participação considerada alta. Destacaram também que não há uma participação igualitária entre os membros nas reuniões do conselho, principalmente pelo fato de muitos não possuírem consciência do seu papel como conselheiro, por falha na própria indicação dos setores que se fazem representados, de modo que comprometem o engajamento destes com as ações do conselho. Sendo assim, a participação efetiva se restringe a um pequeno grupo de conselheiros, além de sempre haver grande dificuldade em atingir o quórum mínimo nas reuniões.

Sobre o que deveria ser melhorado nas reuniões do plenário do CERH, a maioria indicou a reserva de espaço para sugestão de pauta e uma maior frequência de reuniões. Foi sugerido também que as pautas fossem mais propositivas e menos informativas, pois da forma atual não têm possibilitado aos conselheiros a atuação adequada para as tomadas de decisões.

Além disso, os conselheiros entrevistados acreditam que, efetivamente, as políticas de recursos hídricos no estado deveriam ser pautadas a partir do conselho. Portanto, consideram que a falta de espaço para a definição de ações prioritárias, assim como para a discussão da aplicação dos recursos do FERH, provoca a desmotivação na participação dos conselheiros que anseiam atuar de forma mais efetiva, em prol da gestão hídrica estadual. Eles acrescentaram que o CERH tem se reunido apenas para referendar ações já definidas pelo órgão gestor.

Por fim, de acordo com relatos, há falta de transversalidade nas informações discutidas no âmbito dos grupos de trabalhos (GTs) que possibilite o nivelamento de informações entre os membros do colegiado.

3.2.4 CBHs

O estado de Alagoas possui dezesseis regiões hidrográficas e cinco CBHs, conforme ilustra o mapa 1, sendo estes: Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Piauí; Comitê de Bacia da Região Hidrográfica São Miguel; Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Pratagi; Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Coruripe; e Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM).

A maioria dos gestores entrevistados atribuiu aos comitês papel importante para a melhoria na gestão de recursos hídricos, enquanto outros acreditam que estes são de difícil implantação na região. Os conselheiros, por sua vez, dividiram suas opiniões sobre ambas as alternativas.

A importância desses colegiados constitui-se em contribuir para a melhoria na gestão hídrica estadual, uma vez que, estando bem estruturados, são capazes de promover a descentralização dessa gestão, com maior enfoque para a realidade de sua área de abrangência. Para isso, a grande maioria dos conselheiros entrevistados ressaltou que os CBHs poderiam participar sempre das discussões sobre as metas do Progestão.

MAPA 1 CBHs do estado de Alagoas

Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/panorama-dos-estados/al/a-gestao-de-recursos-hidricos-em-alagoas>>.

No entanto, de acordo com o relato de alguns, o estado não tem dado assistência necessária para promover o fortalecimento dos comitês, pois há uma significativa morosidade para efetivar as ações que há anos estão sendo discutidas a respeito destes, visto que são fundamentais para a efetivação do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

Ademais, os entrevistados acreditam que, inicialmente, o estado deve ser o principal provedor dos recursos necessários para estabelecer a estruturação adequada dos CBHs, até que estes órgãos sejam capazes de se manter com recursos mínimos ou independentes do órgão gestor estadual. Além disso, acreditam que são fundamentais para estabelecer uma constante articulação para a integração da gestão hídrica entre as esferas local, regional e nacional.

Durante as entrevistas, tanto entre gestores quanto entre os conselheiros, os comitês de bacias foram considerados entes relevantes para efeito de acompanhamento da evolução da gestão de recursos hídricos no estado, bem como uma das variáveis que representam grande desafio nessa gestão estadual, conforme destacado nos quadros 3, 4, 5 e 6 e nas subseções 5.3 e 5.4 deste relatório. Assim, embora o programa tenha fomentado discussões sobre o tema, a maioria dos entrevistados reconhece que muito ainda precisa ser feito para que estes órgãos sejam devidamente implementados e efetivos de fato.

4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

A melhoria das práticas de gestão dos recursos hídricos no estado foi avaliada por meio de algumas ferramentas, destacando-se os instrumentos de gestão previstos na Política Estadual de Recursos Hídricos, a existência de estimativas de demandas de uso da água e de disponibilidade hídrica nas bacias hidrográficas estaduais, a disponibilidade de sistema de suporte à decisão para a outorga, a existência de FERH, as ações de planejamento e de infraestrutura existente para a gestão dos recursos hídricos (rede de monitoramento hidrometeorológico e de qualidade da água, rede de alerta de eventos críticos, entre outros). Estes aspectos são considerados fundamentais para a implementação da política e refletem a dimensão da gestão estadual. A seguir apresenta-se uma análise destes aspectos com base nos questionários respondidos pelos entrevistados.

4.1 Melhoria das práticas de gestão estadual de recursos hídricos

4.1.1 Instrumentos de execução da Política Estadual de Recursos Hídricos

Aos gestores de recursos hídricos do estado foram endereçadas questões quanto à situação de implementação e operacionalização dos principais instrumentos de gestão hídrica no estado, tal como previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e na Lei Estadual nº 5.965/1997. Nesta subseção, serão apresentadas as suas impressões sobre esses instrumentos.

O primeiro aspecto que deve ser apontado, a respeito dos instrumentos, refere-se ao fato de ter sido observado que não houve consenso nas respostas apresentadas a respeito da situação de boa parte dos instrumentos de gestão hídrica estadual, demonstrando haver uma insuficiente transversalidade das informações entre os gestores da SEMARH. Tal fato se intensifica quando se trata de outra instituição, por exemplo, o IMA, sendo este o órgão responsável pelas análises de qualidade de água, entre suas demais atribuições voltadas para a gestão ambiental.

Tais aspectos podem ser mais bem observados nas subseções seguintes, assim como os principais desafios e dificuldades que o estado possui na implementação de tais instrumentos de gestão hídrica.

PERH

No estado de Alagoas, o PERH é um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, no entanto, quando se questiona sobre a atual situação do plano, as respostas foram divergentes, predominando entre os gestores entrevistados que, embora exista o plano, este não está sendo adotado ou parcialmente adotado.

Entre os entrevistados não houve consenso nas respostas quando questionados se as informações contidas no plano estão atualizadas, de modo que a maioria não soube informar sobre este tema. Alguns destacaram que os dados do plano não estão atualizados e não souberam acenar sobre uma previsão de quando isso poderia ocorrer.

Com isso, percebe-se que o fato de o estado possuir o PERH elaborado não significa que este esteja sendo implementado. Este fato indica um baixo empenho do órgão gestor em avançar na execução plena da Política Estadual de Recursos Hídricos, tendo em vista que o plano é o instrumento norteador das ações voltadas para a gestão hídrica estadual.

Enquadramento dos corpos d'água em classes de usos

Os entrevistados, quando questionados sobre a atual situação do enquadramento dos corpos d'água no estado, relataram respostas contraditórias. Embora a maioria dos gestores tenha afirmado que o estado não possui o enquadramento em nenhuma região hidrográfica, outros disseram já estar em discussão.

Quanto ao questionário dos conselheiros, embora não tenha contemplado questões específicas sobre a situação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, percebeu-se em alguns relatos que as opiniões divergiram entre gestores e conselheiros, haja vista que, segundo alguns conselheiros, esse assunto não tem sido tema de discussão. Novamente, há também um indicativo de ausência de transversalidade de informações entre os representantes do conselho e os gestores estaduais.

Outorga de direitos de uso dos recursos hídricos

As questões referentes aos processos sobre outorga apontaram que os gestores do estado consideraram em suas análises a disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica ou reservatório, além das demandas hídricas já existentes. No estado, há o *Manual do Usuário de Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos*, disponibilizado no site oficial da SEMARH, que tem como objetivo “instruir a comunidade, de forma clara e acessível, sobre os procedimentos necessários para dar entrada em um pedido de outorga na SEMARH/AL”.⁶

Em relação aos avanços ocorridos no processo de outorga entre 2013 e 2016, destacaram-se: a adoção e/ou aprimoramento de diretrizes para o procedimento de concessão de outorga, a instalação de hidrômetros e/ou macromedidores junto aos usuários da bacia, a adoção de um sistema de apoio à decisão (sistematização das informações sobre os dados de oferta e demanda hídrica, previsão climática, qualidade de água etc.), além de outras alternativas destacadas pelos entrevistados, como a atualização da regulamentação da outorga, a adoção do Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH) pelo estado e o balanço hídrico integrado sobre oferta e demanda de águas superficiais. Nesse sentido, não houve nenhum apontamento sobre retrocessos durante esse período.

Quanto à atualização dos dados do balanço hídrico para emissão de outorga, as respostas entre os gestores foram desencontradas, alguns apontaram estar em fase de levantamento, enquanto a maioria não soube informar.

Cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso da água, embora seja um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, ainda não foi implementada no estado. Algumas das respostas indicam

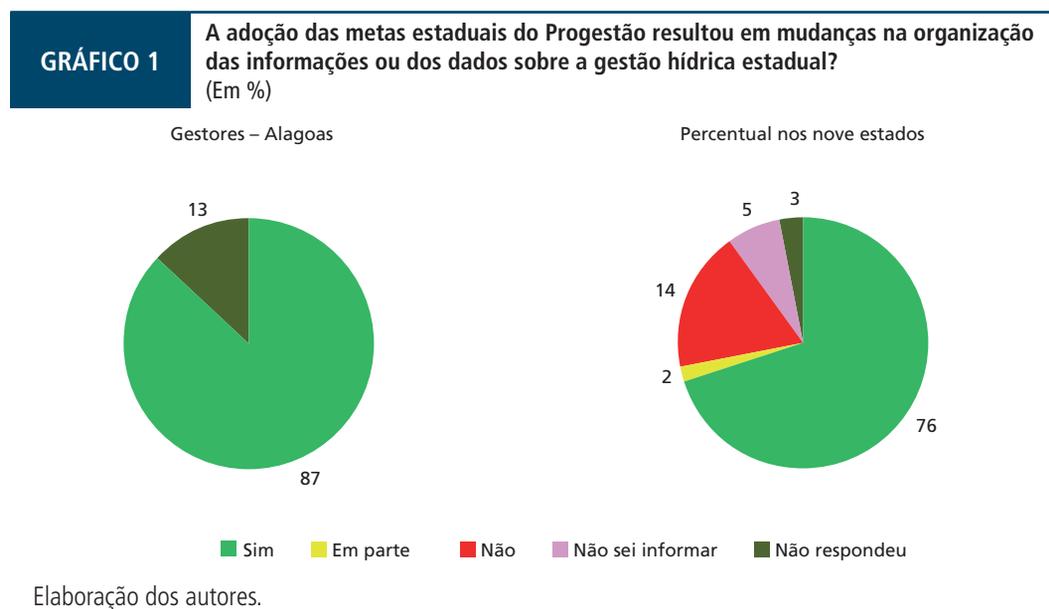
6. Disponível em: <http://www.semarh.al.gov.br/recursos-hidricos/outorga/manual_Outorga_atualizado.pdf>.

que está em fase de discussão. Foi ressaltado que para este instrumento ser implementado é necessário haver uma melhor estruturação do setor de fiscalização, para que este seja capaz de subsidiar as ações que seriam demandadas em decorrência da cobrança.

Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

Segundo a maioria dos gestores entrevistados, o estado de Alagoas dispõe de um sistema em que as informações sobre recursos hídricos estão organizadas em planilhas em formato Excel, com acessibilidade restrita aos funcionários, sendo disponibilizadas ao usuário externo quando solicitadas junto à SEMARH, por meio de ofício. As informações disponíveis para o público são referentes à rede hidrometeorológica e à emissão de outorga.

Foi destacado que a adoção das metas do Progestão resultou em melhorias na organização das informações, conforme apresenta o gráfico 1, principalmente por meio da adesão ao CNARH 40 e dos boletins diários elaborados na sala de alerta.



Conforme se observa no gráfico 1, os depoimentos de Alagoas se destacam positivamente entre os estados avaliados, no que se refere à organização das informações sobre recursos hídricos por influência das metas do programa.

FERH

O FERH constitui-se em um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos e é disciplinado pelo Decreto Estadual nº 532, de 6 de fevereiro de 2002.

Quando questionados sobre a atual situação do FERH, a grande maioria dos gestores afirmou que o instrumento encontra-se instituído, regulamentado e em pleno funcionamento, no entanto, no que se refere ao acesso aos recursos, não houve consenso. Enquanto parte afirmou não haver dificuldades ou não saber informar, outros mencionaram

dificuldades no acesso devido aos próprios trâmites burocráticos do estado, apesar de não ter interferido na execução das atividades. Além disso, segundo os gestores, há dificuldade em definir a utilização do recurso devido, muitas vezes, às tentativas de se usar o FERH para outras finalidades além da gestão de recursos hídricos.

Ademais, conforme citado anteriormente, o CERH não tem tido autonomia suficiente para influenciar nas decisões sobre a aplicação dos recursos do FERH, de modo que os membros desse colegiado sentem-se subutilizados em suas competências de conselheiros, por não estarem exercendo plenamente suas atribuições previstas em lei.

4.1.2 Ações para o planejamento estratégico

Quando questionados se a SEMARH possuía um planejamento estratégico específico para recursos hídricos, metade dos gestores entrevistados não soube responder, enquanto os demais afirmaram estar em fase de execução, de atualização ou de elaboração. Tal ausência de consenso entre as respostas demonstra mais uma vez a falta de transversalidade das informações entre os gestores, essencial para subsidiar a tomada de decisões do órgão estadual em prol da gestão hídrica.

4.1.3 Infraestrutura de monitoramento de recursos hídricos

O estado de Alagoas possui 24 estações convencionais e automáticas instaladas, sendo estas pluviométricas e fluviométricas, além de três em fase de instalação. Este número foi considerado insuficiente pelos gestores, pois algumas bacias hidrográficas não possuem cobertura pela rede hidrometeorológica. Na instalação das estações, buscou-se priorizar os principais locais com histórico de inundação, sendo estes situados nas bacias do Paraíba, Jacuípe, Camaragibe, Coruripe e do litoral norte.

Também foi destacada a necessidade de ampliar o número de estações para que outras áreas suscetíveis a eventos hidrológicos críticos sejam abrangidas, assim como as demais áreas que estão sem cobertura. Para isso, segundo os entrevistados, seria necessário, no mínimo, mais nove estações.

O Progestão foi considerado fundamental para instalação, operação e manutenção da rede hidrometeorológica no estado. Por meio dos recursos aportados pelo programa houve a possibilidade de o estado contratar uma equipe técnica para atuar na operação da sala de situação, também instalada com o apoio da ANA, e assim viabilizar o cumprimento da meta I.4 de cooperação federativa (que será apresentada no quadro 2 da subseção 5.1).

4.2 Melhoria do conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos

Os gestores e conselheiros consideraram o Progestão uma iniciativa positiva, assim como os demais programas desenvolvidos pela ANA, pois estas ações impulsionadas pela agência auxiliam o estado no avanço da gestão hídrica, mesmo que de maneira considerada ainda incipiente. Afirmaram também que na ausência do Progestão, o estado de Alagoas estaria em situação de maior precariedade.

Foi destacado que por meio do programa houve maior reflexão sobre a gestão hídrica estadual, bem como aumentaram os debates entre gestores e conselheiros sobre os desafios que o estado ainda precisa superar, em relação à gestão dos recursos.

Os gestores também salientaram que o programa influenciou significativamente a melhoria da comunicação entre os órgãos e as entidades constituintes do sistema estadual, principalmente entre a SEMARH e o CERH, sendo destacado que há dificuldades em mobilizar o CERH devido ao grande número de membros, nem sempre dispostos a atuar efetivamente. Apesar deste contexto, o programa foi considerado responsável por promover a aproximação entre estes entes, o que já foi considerado um avanço para a gestão hídrica estadual, mesmo que essa relação ainda seja frágil.

Os gestores afirmaram ainda que o programa não foi suficiente para melhorar a transparência das informações, sendo que neste aspecto, segundo os entrevistados, a disponibilização de dados no CNARH foi o que mais influenciou positivamente. Tal fato foi atribuído à falta de servidores, bem como ao próprio processo de transição de um modelo de gestão centralizador para um modelo democrático e participativo, não tendo sido considerado que a falta de informação seja algo intencional ou premeditado pela SEMARH. As dificuldades para o fortalecimento dos instrumentos de gestão foram também atribuídas ao número insuficiente de servidores.

Nesse sentido, observa-se, de modo geral, que as melhorias na gestão hídrica estadual, embora progressivas, são ainda incipientes e necessitam ser mais bem apropriadas pelo estado, para que prossigam no processo de fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

Em relação à escolha da tipologia de gestão B pelo estado de Alagoas, alguns gestores ressaltaram que esta é apenas parcialmente adequada, pelo fato de a descrição não corresponder totalmente à realidade do estado, principalmente quanto ao balanço qualiquantitativo que deveria ser considerado de maior criticidade, compatível com as especificidades do estado.

Quanto a esse aspecto, os conselheiros ressaltaram que não houve discussão do órgão gestor com o CERH para uma definição em conjunto sobre a tipologia do estado, e o mesmo ocorreu na escolha das metas do programa, tendo o estado optado por um número de metas muito superior ao que a tipologia definida exigia. Os conselheiros atribuem esse fato à falta de interação entre os órgãos e, dessa forma, o colegiado tem motivado o estado a se comprometer com a efetivação dos desafios assumidos junto à ANA.

Por fim, os entrevistados acreditam que o estado precisa ser classificado adequadamente, para que este passe a ter metas mais exigentes que o impulsionem a superar novos desafios, a fim de atender suas reais demandas referentes à gestão hídrica.

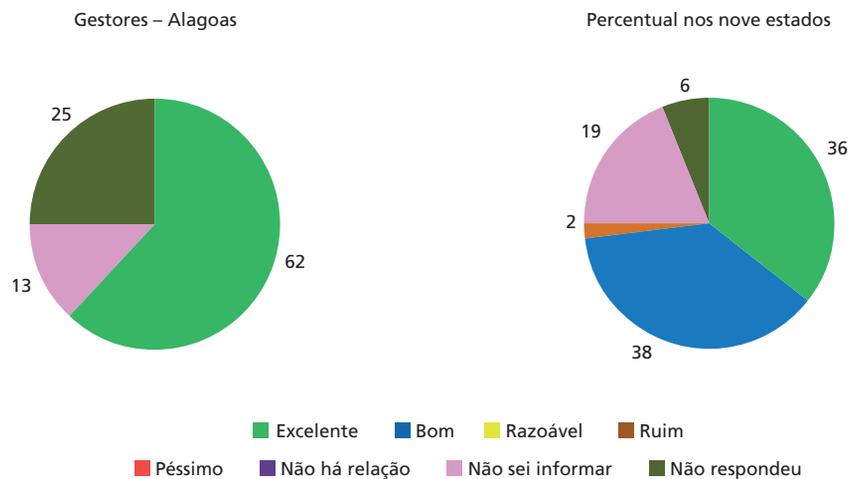
4.3 Melhoria do intercâmbio de informações entre os gestores estaduais

Sobre a troca de informações com os demais estados propiciados pelo Progestão, as respostas dos gestores destoaram significativamente. Enquanto uns afirmaram não haver nenhuma

relação com os demais estados, outros destacaram que há contatos razoáveis, apontando os seguintes estados: Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás, Roraima, Sergipe e Ceará. Como exemplo, citaram a adoção do sistema hidrometeorológico e o modelo do boletim de cheias, ambos adaptados do estado de Pernambuco.

A respeito das oficinas promovidas pela ANA, objetivando o intercâmbio entre os estados, a grande maioria dos gestores considerou a ação positiva, pelo fato de estas propiciarem a troca de experiências entre os estados, bem como a observação das principais dificuldades e avanços de cada um, como demonstra o gráfico 2. Nesta questão, nota-se que o estado de Alagoas se destaca positivamente em relação aos demais estados avaliados.

GRÁFICO 2 Como você avalia o intercâmbio de experiências promovido pelas oficinas da ANA? (Em %)



Elaboração dos autores.

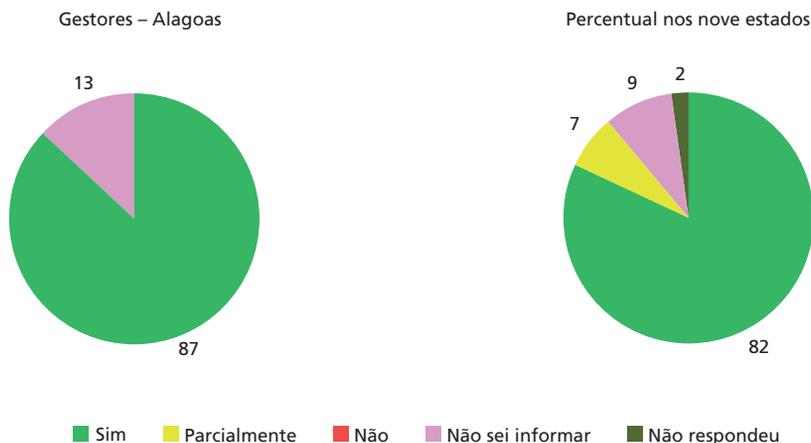
4.4 Melhoria da atuação e articulação da ANA com os estados

De acordo com os entrevistados, os informes e os eventos de acompanhamento do programa pela ANA (por exemplo, oficinas, reuniões e/ou videoconferências) contribuíram de forma significativa para o planejamento e a execução das atividades necessárias para o cumprimento das metas. Tal constatação é demonstrada pela ampla maioria dos gestores, conforme gráfico 3. Os entrevistados não forneceram sugestões de melhorias para o acompanhamento do Progestão.

Sobre a influência do Progestão na melhoria das trocas de informações entre o estado e a ANA, de maneira unânime, as respostas foram positivas sob a avaliação dos gestores (gráfico 4), sendo apontados os seguintes aspectos da gestão hídrica como tendo sido aperfeiçoados: cadastro de usuários incluindo águas subterrâneas (CNARH); qualidade do balanço hídrico; emissão de outorga; instalação da Sala de Situação; sistema de alerta sobre eventos críticos; atuação em segurança de barragens; monitoramento hidrometeorológico; monitoramento da qualidade da água; sistema de informações; elaboração dos planos de bacia e do PERH. Mencionaram também melhora na qualidade do trabalho, tanto física quanto técnica, para os gestores de recursos hídricos da SEMARH.

GRÁFICO 3

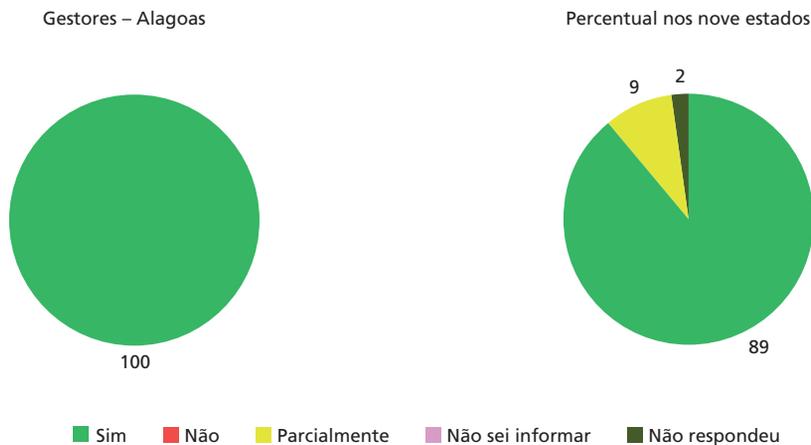
Os informes e os eventos de acompanhamento do programa pela ANA (oficinas/reuniões/videoconferências) contribuíram para o planejamento e a execução das atividades necessárias para o cumprimento das metas? (Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Acredita que o Progestão melhorou o intercâmbio de informações entre o estado e a ANA? (Em %)



Elaboração dos autores.

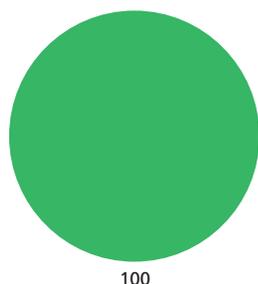
Os gestores enfatizaram que o apoio da ANA sempre é visto de modo positivo pelo órgão gestor, pois, por ser um apoio externo, gera maior visibilidade, além de proporcionar inovações na gestão hídrica estadual.

Todos os gestores entrevistados consideraram as metas de cooperação federativa adequadas para a gestão integrada dos recursos hídricos, conforme ilustra o gráfico 5. Como maiores desafios, destacaram as metas referentes à integração de dados de usuários de recursos hídricos (CNARH), disponibilização de dados para o relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos e atuação para segurança de barragens.

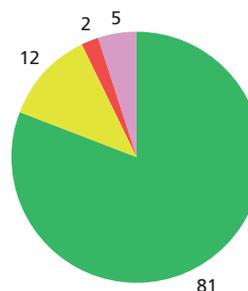
GRÁFICO 5

As metas de cooperação federativa são consideradas adequadas para a gestão integrada dos recursos hídricos?
(Em %)

Gestores – Alagoas



Percentual nos nove estados



■ Sim ■ Parcialmente, pois precisam ser melhoradas ■ Não ■ Não sei informar

Elaboração dos autores.

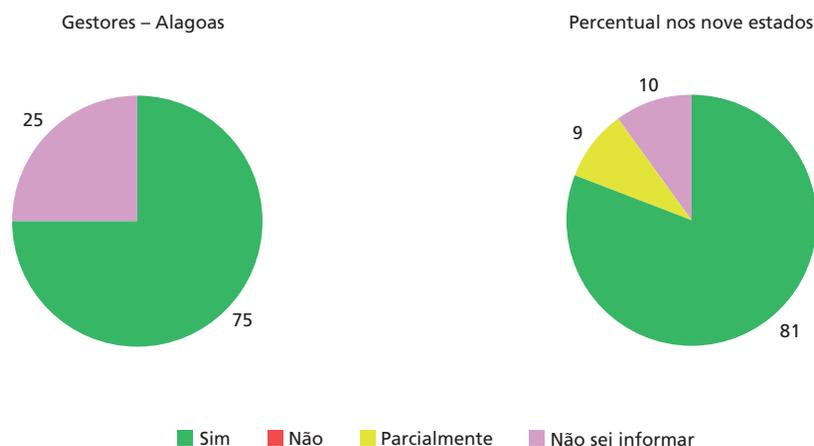
Na tentativa de superar tais desafios, foram feitas algumas sugestões. No caso da meta do relatório, ponderam que as informações deveriam ser mais detalhadas, pois consideraram que o relatório tem sido muito superficial, diante do número de informações que a agência obtém dos estados. Quanto às metas sobre cadastro e segurança de barragens, foi sugerido colocar em prática as bases legais, aumentando o número de servidores e os fortalecendo, para que seja possível a realização de fiscalização – que atualmente não tem sido efetivada pela SEMARH –, considerada um dos gargalos da gestão hídrica no estado, além de permitir também acompanhar as condicionantes e as permissões dadas nos pedidos de outorgas de forma a verificar se estas estão em conformidade com os normativos.

Quando perguntados sobre o que precisaria ser modificado para atender à realidade do estado, os gestores indicaram que o CNARH precisa ser revisado no que diz respeito ao levantamento de informações sobre água subterrânea. Conforme relatos, as informações a serem preenchidas não elencam todas as opções necessárias para indicar adequadamente os aquíferos do estado.

A grande maioria dos gestores considerou que os informes da ANA são disponibilizados em tempo hábil para que o estado se programe para o cumprimento das metas, bem como são repassados de forma clara e transparente os resultados das avaliações das metas de cooperação federativa, conforme demonstra o gráfico 6.

GRÁFICO 6

A ANA repassa aos estados de forma clara e transparente sua avaliação sobre as metas de cooperação federativa?
(Em %)



Elaboração dos autores.

4.5 Capacitação com foco nas demandas locais dos estados

Neste aspecto, vale relatar que o estado ainda não possui um plano de capacitação, sendo assim, na maioria das vezes, os gestores entrevistados se referiram basicamente às capacitações promovidas pela ANA. Cabe registrar, entretanto, que o estado também tem promovido algumas capacitações, sendo destacadas aquelas referentes à operação de sistema de posicionamento global (global positioning system – GPS) geodésico e sobre balanço hídrico superficial, com vistas à emissão de outorga de efluentes e de uso de águas superficiais.

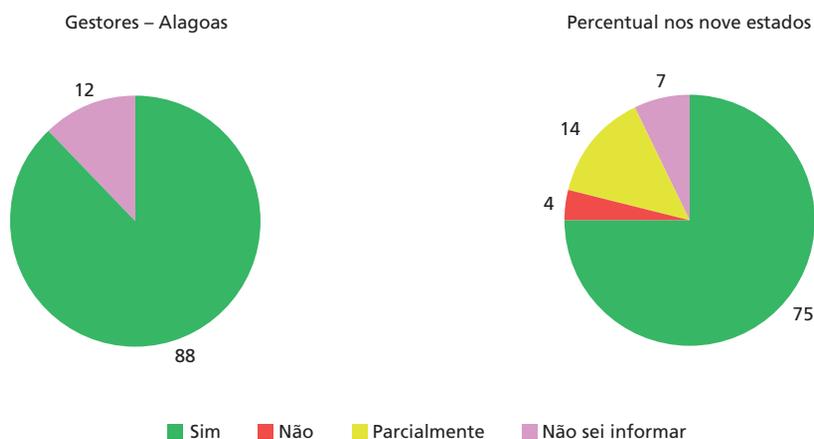
A grande maioria dos gestores relatou que as capacitações têm sido fundamentais para contribuir com as melhorias na gestão hídrica estadual, conforme indica o gráfico 7. Entre as melhorias decorrentes das capacitações consideradas mais relevantes, apontaram a capacitação em segurança de barragens, haja vista que houve um fortalecimento e amplo avanço nesta atuação, pois estas ações passaram a ser discutidas no estado a partir da adesão ao programa. Outra melhoria relatada foi em relação à sala de alerta que, segundo mencionado, tem otimizado a atuação na prevenção de eventos críticos e propiciado autonomia técnica do órgão gestor.

Segundo os gestores, tais capacitações têm igualmente promovido melhorias significativas na atuação dos servidores capacitados, com consequentes repercussões positivas na gestão hídrica estadual, conforme ilustra o gráfico 8.

A melhora parcial foi relacionada ao fato de as capacitações serem, em geral, realizadas com técnicos contratados e/ou comissionados, o que é visto como uma fragilidade do órgão gestor que precisa ser superada por meio de contratações efetivas, de modo que as capacitações exerçam influência de forma contínua e não provisória.

GRÁFICO 7

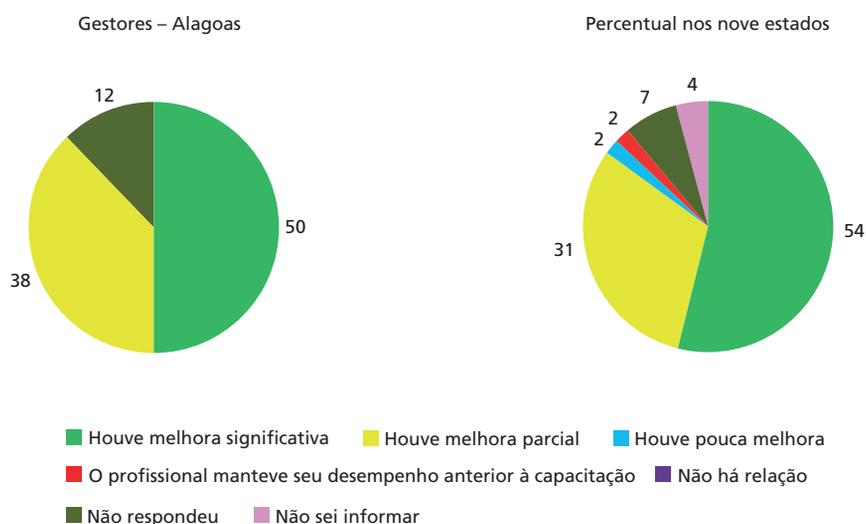
As capacitações realizadas com os servidores promoveram melhorias na gestão dos recursos hídricos no estado?
(Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Como você avaliaria a atuação dos profissionais capacitados?
(Em %)



Elaboração dos autores.

5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

As metas do Progestão são divididas em metas de cooperação federativa, comuns a todos os estados, definidas pela ANA com base em normativos legais ou de compartilhamento de informações relacionadas à gestão de recursos hídricos, e metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual, selecionadas pelo estado a partir da tipologia de gestão escolhida.

De acordo com o *Manual Operativo do Progestão* (ANA, 2016), o processo de certificação do cumprimento das metas tem início no ano subsequente ao da definição e aprovação do quadro de metas pelo CERH. A critério do estado, o ano para início da certificação (período 2) poderá ser coincidente com o ano de aprovação do quadro de metas pelo conselho (período 1).

Para fins de certificação, o órgão estadual deve encaminhar oficialmente à ANA, até o dia 31 de março, o relatório Progestão referente ao atendimento das metas de cooperação federativa e, até o dia 30 de abril, o formulário de autoavaliação, devidamente aprovado pelo conselho estadual, referente ao atendimento das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual.

O estado de Alagoas adotou o ciclo 2013-2016, e, portanto, o ano de 2013 corresponde aos períodos 1 e 2, coincidentemente.

5.1 Metas de cooperação federativa

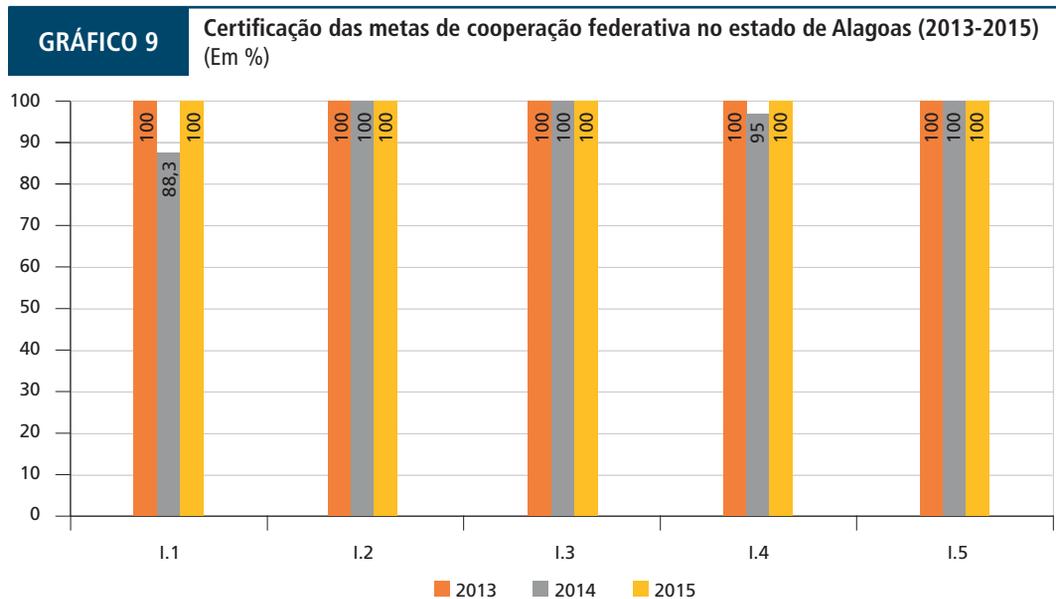
As metas de cooperação federativa, conforme descrito no quadro 2, são iguais para todas as UFs e estão organizadas em cinco grupos. Elas foram definidas pela ANA com base em normativos legais ou de compartilhamento de informações relacionadas à gestão de recursos hídricos no país. Cada meta de cooperação federativa tem um peso de 10%, totalizando 50%.

QUADRO 2 Metas de cooperação federativa	
Metas	Descrição das variáveis
I.1 – Integração de dados de usuários de recursos hídricos	Compartilhamento, por meio do CNARH, das informações referentes aos usuários de recursos hídricos de domínio estadual. Tem por objetivo a gestão integrada das águas de domínio da União e dos estados.
I.2 – Compartilhamento de informações sobre águas subterrâneas	Compartilhamento, por meio do CNARH, das informações sobre autorizações de perfuração de poços e, quando houver, sobre as emissões de outorgas de captação de águas subterrâneas pelo estado. Tem por objetivo a gestão integrada das águas superficiais e subterrâneas.
I.3 – Contribuição para difusão do conhecimento	Fornecimento das informações sobre a situação da gestão das águas solicitadas ao estado para subsidiar a elaboração do relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Tem por objetivo contribuir para o conhecimento da situação dos recursos hídricos em escala nacional.
I.4 – Prevenção de eventos hidrológicos críticos	Operação adequada dos sistemas de prevenção a eventos críticos, com adequado funcionamento das plataformas de coleta e transmissão de dados hidrológicos, bem como pela disponibilização de informações aos órgãos competentes. Tem por objetivo garantir a operação das salas de situação implantadas nos estados.
I.5 – Atuação para segurança de barragens	Cumprimento de exigências relativas à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Tem por objetivo a observância dos dispositivos legais e normativos da PNSB e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

Fonte: ANA (2016).

Elaboração dos autores.

O resultado da certificação das metas de cooperação federativa no estado de Alagoas ao longo do período 2013-2015 encontra-se ilustrado no gráfico 9. Observa-se que, em 2013 e 2015, o estado cumpriu integralmente estas metas, enquanto em 2014 obteve a média de 96,7%.



Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/mapa/al/situacao-das-metas-federativas-em-alagoas>>.

Em 2015, de acordo com a Nota Técnica nº 16/2016/COAPP/SAS e o Ofício nº 50/2016/SAS-ANA,⁷ que apresenta o resultado final da certificação, o estado de Alagoas atingiu plenamente todas as metas de cooperação federativa e parcialmente as metas estaduais, tendo obtido nota final de alcance no valor de 95%.

5.2 Metas de gerenciamento de recursos hídricos no âmbito estadual

As metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual são selecionadas pela entidade estadual coordenadora do Progestão, utilizando metodologia e instrumentos de avaliação apresentados na oficina de apresentação do programa pela ANA.

Tendo até 32 variáveis, essas metas se coadunam com a tipologia de gestão (A, B, C ou D) escolhida pelo estado e refletem aspectos referentes à organização institucional e à implementação dos instrumentos de gestão, entre outros temas relacionados à governança das águas. Elas podem ser classificadas em básicas, intermediárias e avançadas e são divididas em quatro grupos, da seguinte forma:

- grupo I: variáveis legais, institucionais e de articulação social;
- grupo II: variáveis de planejamento;
- grupo III: variáveis de informação e suporte; e
- grupo IV: variáveis operacionais.

7. Disponíveis, respectivamente, em: <http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/nt-16-2016_certificacao-4o-periodo_al.pdf> e <http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/oficio-50-2016-sas_al.pdf>.

Cabe ao CERH ou à entidade que exerça função correspondente, a partir da proposta da entidade coordenadora do programa, aprovar os patamares mínimos de gestão de recursos hídricos a serem alcançados, os quais irão compor o quadro de metas específico no âmbito do estado, com horizonte de cinco anos.

As porcentagens atribuídas a cada grupo de variáveis podem variar de no mínimo 5% a no máximo 30%, totalizando 50%. O número de variáveis de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual a ser atingido, por grupo, é de natureza cumulativa e aumenta a cada período de certificação conforme a tipologia adotada, variando de 17 para a tipologia A até 32 para a tipologia D.

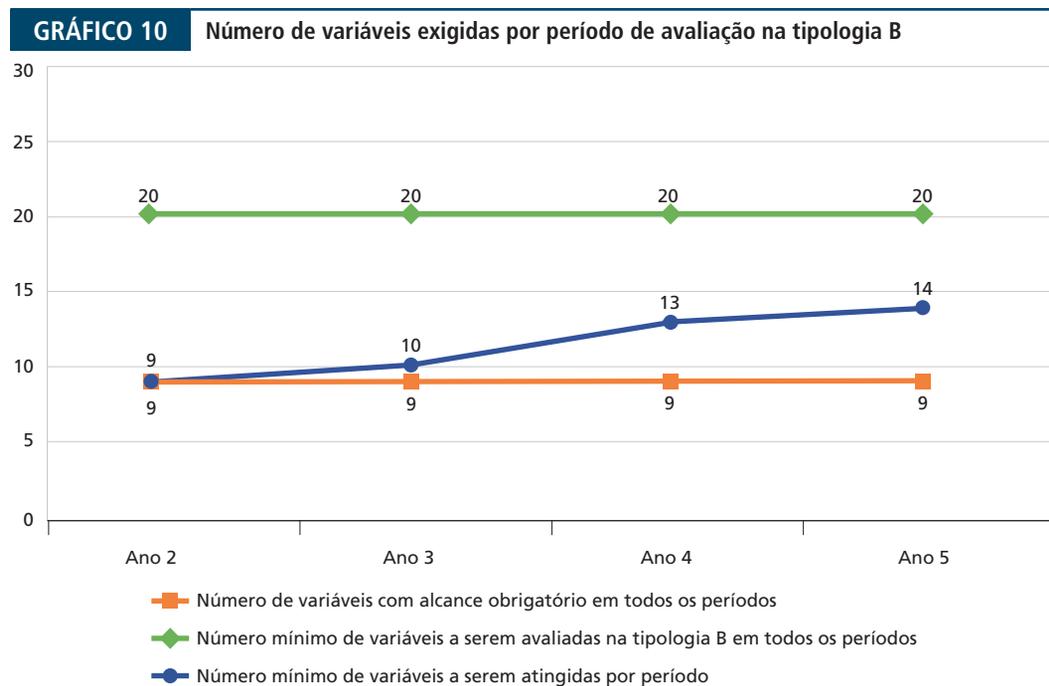
Enquanto algumas variáveis, dependendo da tipologia de gestão, são de atendimento obrigatório em todos os períodos, outras são de avaliação obrigatória ou facultativa, podendo, neste caso, ser ou não selecionadas pelo estado.

A avaliação das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual tem repercussão financeira apenas a partir do terceiro período de avaliação.

O estado de Alagoas adotou a tipologia B de gestão e selecionou 28 variáveis para serem avaliadas, conforme apresentado no quadro 1.

5.2.1 Comportamento da tipologia B no Progestão

Na tipologia B, conforme explicitado no gráfico 10, enquanto nove variáveis devem ser obrigatoriamente atendidas em todos os períodos, o total de quatorze, entre as vinte a serem avaliadas, deve ser alcançado no último período de certificação. O quadro 3 ilustra as variáveis da tipologia B selecionadas pelo estado de Alagoas.



Fonte: ANA (2016).

QUADRO 3

Variáveis da tipologia B a serem avaliadas pelo estado de Alagoas, por grupo e grau de atendimento

Grupo de variáveis	Legais, institucionais e de articulação social	Planejamento	Informação e suporte	Operacionais
Básico	Modelo institucional	Balanço hídrico	Base cartográfica	Outorga
	Organismo gestor/ coordenador	Divisão hidrográfica	Monitoramento hidrometeorológico	Fiscalização
	Arcabouço legal		Monitoramento da qualidade de água	
	CERH			
	Capacitação setorial			
Intermediário	Gestão de processos	Planejamento estratégico	Cadastros de usuários	Sustentabilidade financeira
	Comitês de bacias e organismos colegiados	PERH		FERH
	Comunicação social	Planos de bacia		
Avançado	Articulação com setores usuáries e transversais	Enquadramento	Sistema de informações	Cobrança
			Pesquisa, desenvolvimento e inovação	Infraestrutura hídrica
				Gestão e controle de eventos críticos

 Variáveis de atendimento obrigatório em todos os períodos de certificação (9).

 Variáveis de avaliação obrigatória (11).

 Variáveis de avaliação facultativa (8).

Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao1/o-programa/glossario/metad-de-gerenciamento-estadual/variaveis-para-a-tipologia-b>>; <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/aplicacao-dos-recursos/acompanhamento-das-metas-estaduais/acompanhamento-das-metas-de-gerenciamento-estadual>>; <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/quadros-de-metas/quadro_metas_al.pdf>; e <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/status-da-adesao/documentos-das-ufs/contratos-progestao-1/contrato_progestao_065_2013_al_ver-aditivo.pdf>.

Elaboração dos autores.

5.2.2 Avaliação das metas estaduais pelo CERH de Alagoas até 2015

No período de 2013 a 2015, a SEMARH encaminhou ao CERH, para fins de aprovação, os níveis de exigência de cada variável, conforme demonstrado no quadro 4. Cabe observar que o CERH entendeu que a variável 1.5 – de atendimento obrigatório – referente ao funcionamento do conselho não foi cumprida, uma vez que, em 2015, este colegiado se reuniu somente uma vez. Por este motivo, houve desconto na nota final de certificação no valor de 5%, referente ao peso do bloco das variáveis legais, institucionais e de articulação social.

Observa-se ainda que o estado teve dificuldades no atingimento do nível de exigência mínimo das variáveis 1.6, referente aos comitês de bacias, e 3.6, referente à pesquisa, desenvolvimento e inovação. A SEMARH vem desenvolvendo ações com o intuito de ampliar a abrangência das pesquisas realizadas no estado em parceria com outras entidades estaduais e federais. É importante destacar que essas duas variáveis não alcançadas não

prejudicaram as notas finais de certificação do estado, por serem de atingimento facultativo e não terem impacto no número total de variáveis atendidas por bloco.

QUADRO 4 Autoavaliação das variáveis estaduais no estado de Alagoas (2013-2015)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	5	3	5	3	3
	1.2	Organismo(s) coordenador(es)/gestor(es)		3	3	3	3
	1.3	Gestão de processos		2	2	2	2
	1.4	Arcabouço legal		3	3	3	3
	1.5	CERH		4	4	4	3
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		3	3	3	2
	1.7	Agências de água e entidades delegatárias		-	-	-	-
	1.8	Comunicação social e difusão		2	3	2	2
	1.9	Capacitação setorial		2	2	2	2
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais		2	2	2	2
Variáveis de planejamento	2.1	Balanço hídrico	10	2	3	2	2
	2.2	Divisão hidrográfica		3	3	3	3
	2.3	Planejamento estratégico institucional		2	2	2	2
	2.4	PERH		4	4	4	4
	2.5	Planos de bacia		2	2	2	2
	2.6	Enquadramento		2	2	2	2
	2.7	Estudos especiais de gestão		-	-	-	-
	2.8	Modelos e sistema de suporte à decisão		-	-	-	-
Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	15	2	2	2	2
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		4	4	4	4
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		3	4	4	4
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		2	2	2	2
	3.5	Sistema de informações		2	3	2	2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		3	2	2	2
Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	20	4	4	4	4
	4.2	Fiscalização		4	4	4	4
	4.3	Cobrança		2	2	2	2
	4.4	Sustentabilidade financeira do sistema de gestão		2	2	2	2
	4.5	Infraestrutura hídrica		2	2	2	2
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2	2	2	2
	4.7	FERH		5	5	5	5
	4.8	Programas indutores		-	-	-	-

 Desafio: variável de atendimento obrigatório não alcançada pelo estado em todos os períodos de certificação.

 Desafio: variáveis ainda não alcançadas pelo estado e não obrigatórias.

Fonte: Portal Progestão/ ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br>>.

Elaboração dos autores.

5.3 Percepção do estado sobre as metas de gerenciamento de recursos hídricos

A maioria dos gestores considerou as metas estaduais de gerenciamento dos recursos hídricos adequadas para revelar a melhoria da gestão das águas no estado, porém alguns apontaram que elas são excessivas. Disseram ainda que precisa ser melhorada a sua efetivação.

Sobre as metas que estão sendo internalizadas pelo órgão gestor, apresentam-se em ordem de maior destaque as seguintes: outorga, fiscalização, CBH, conselho estadual, gestão e controle de eventos críticos, monitoramento hidrometeorológico, segurança de barragem, cobrança e FERH. Além disso, também foi relatado que o estado tem buscado priorizar as metas de atendimento obrigatório definidas de acordo com a sua tipologia.

Para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão hídrica estadual, as variáveis mais apontadas pelos gestores estão organizadas no quadro 5, em ordem de maior destaque.

QUADRO 5	
Variáveis consideradas relevantes pelos gestores para efeito de acompanhamento da evolução da gestão de recursos hídricos no estado	
Grupo de variáveis	Descrição
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Conselho estadual
	Organização institucional do sistema de gestão
	Arcabouço legal
	Capacitação setorial
Variáveis de planejamento	Balanço hídrico
	Planos de bacias
	Enquadramento
	Planejamento estadual de recursos hídricos
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Monitoramento hidrometeorológico
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistema de informações
	Cadastro de usuários e infraestrutura
Variáveis operacionais	Outorga
	Fiscalização
	Cobrança
	FERH
	Infraestrutura hídrica
	Sustentabilidade financeira

Elaboração dos autores.

Quanto às variáveis apresentadas no quadro 5, vale ressaltar que mesmo aquelas não implementadas ou em fase de evolução foram consideradas como necessárias para que o estado apresente maiores avanços na implementação da gestão dos recursos hídricos.

Quando questionados se alguma variável deveria ser incluída ou modificada para adequar-se às características do estado, a grande maioria dos entrevistados relatou não considerar necessário.

Entre as variáveis indicadas pelos gestores como as que representam maiores desafios para a gestão de recursos hídricos no estado, destacam-se as especificadas no quadro 6.

QUADRO 6	
Variáveis consideradas desafios pelos gestores na gestão de recursos hídricos no estado	
Grupo de variáveis	Descrição
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Organização institucional do sistema de gestão
	Organismo coordenador/gestor
	Arcabouço legal
	Comitês de bacia e organismos colegiados
Variáveis de planejamento	Planejamento estadual de recursos hídricos
	Enquadramento
	Planos de bacia
	Estudos especiais de gestão
Variáveis de informação e suporte	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistema de informações
Variáveis operacionais	Outorga
	Fiscalização
	Cobrança

Elaboração dos autores.

Sobre as principais dificuldades para cumprimento das metas estabelecidas pelo Progestão, houve menção pela grande maioria dos gestores ao número insuficiente de servidores do sistema estadual, seguido de influência de interesses políticos. De acordo com eles, a rotatividade de técnicos na SEMARH é frequente e geralmente ocorre por influência política ou na troca de governo estadual. Este fato gera descontinuidade nas ações desenvolvidas, sendo considerado um aspecto negativo para o órgão e, também, para a melhoria da gestão.

5.4 Percepção dos conselheiros quanto à certificação das metas estaduais

Os conselheiros entrevistados julgaram possuir entre bom e ótimo conhecimento sobre o Progestão. No entanto, foi recorrente entre eles que as informações repassadas ao conselho não são suficientes para realizar uma avaliação robusta das metas estaduais, devido à falta de consistência e transparência daquelas. Além disso, destacam que as informações sobre o cumprimento das metas do programa não eram repassadas com a antecedência necessária, pois isso ocorria de cinco a sete dias antes da plenária. Nesse sentido, recentemente criou-se um GT para melhor discutir as metas, de modo que atualmente as informações são repassadas com até quinze dias de antecedência.

A grande maioria dos conselheiros entrevistados considerou as metas estaduais de gerenciamento dos recursos hídricos adequadas para revelar a melhoria da gestão das águas no estado. Porém, foi destacado que o estado, por não estar classificado na tipologia que corresponde a sua realidade, não tem condições de atender a todas as metas estabelecidas pela atual tipologia, levando, assim, à consideração de que tais metas não sejam adequadas.

Quanto à internalização das metas pelo órgão gestor, as respostas dos conselheiros destoaram significativamente. Por exemplo, em relação aos CBHs foi destacado que pouco tem se avançado, mesmo com todas as discussões e mobilizações para implementá-los, embora acreditem que o estado esteja trabalhando para internalizá-las. No entanto, um entrevistado considerou o contrário, que as metas não estão sendo internalizadas, destacando o fato de o estado ter escolhido todas as variáveis propostas no nível da tipologia em que este foi definido.

Entre as metas que estão sendo internalizadas, os conselheiros citaram a outorga, o conselho estadual, a articulação com setores transversais, os comitês de bacias, as agências de água e a fiscalização.

Sobre as variáveis citadas pelos conselheiros como relevantes para o acompanhamento da evolução do estado na gestão hídrica, estas seguem organizadas no quadro 7, em ordem de maior indicação. Já quando questionados sobre as variáveis que se revelam como os maiores desafios para a gestão das águas no estado, foram indicadas aquelas apresentadas no quadro 8.

QUADRO 7	
Variáveis consideradas relevantes pelos conselheiros para efeito de acompanhamento da evolução da gestão de recursos hídricos no estado	
Grupo de variáveis	Descrição
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Agências de água e entidades delegatárias
	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Conselho estadual
Variáveis de planejamento	Planejamento estratégico institucional
	Planejamento estadual de recursos hídricos
	Balanço hídrico
Variáveis de informação e suporte	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento hidrometeorológico
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistema de informações
Variáveis operacionais	FERH
	Outorga
	Sustentabilidade financeira
	Fiscalização

Elaboração dos autores.

QUADRO 8

Variáveis consideradas desafios pelos conselheiros na gestão de recursos hídricos no estado

Grupo de variáveis	Descrição
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Agências de água e entidades delegatárias
	Organização institucional do sistema de gestão
	Conselho estadual
Variáveis de planejamento	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistema de informações
Variáveis operacionais	Cobrança
	Fiscalização
	Outorga
	FERH

Elaboração dos autores.

Em relação aos comitês de bacias, conforme mencionado anteriormente, foi relatado que, embora estejam sendo amplamente discutidos, pouco tem sido efetivado. Foi ainda afirmado que o estado não tem priorizado a implementação da agência de águas, sendo esta considerada importante pelo suporte administrativo e financeiro que pode proporcionar aos comitês. Já a respeito da organização institucional do sistema de gestão dos recursos hídricos, foi relatado o pouco conhecimento sobre a implementação do sistema, bem como a deficiência deste, uma vez que não possui todos os órgãos integrantes constituídos e funcionando plenamente, como os já citados comitês de bacias.

Quando questionados sobre as principais dificuldades para cumprimento das metas estabelecidas pelo Progestão, os conselheiros destacaram: dificuldades de acesso aos recursos financeiros, uma vez que o conselho não tem autonomia para deliberar sobre a aplicação destes; número de servidores insuficiente (a maioria é contratada e/ou comissionada), sendo a realização de concurso público fundamental para a SEMARH para que haja maiores avanços na gestão hídrica estadual, evitando ou minimizando a rotatividade dos técnicos; frágil articulação com os segmentos do Segreh, destacando-se a relação entre conselho e órgão gestor, ficando este colegiado desprovido de poder deliberativo de fato; frágil participação da sociedade civil, pois os comitês não são priorizados, uma vez que estas entidades seriam o fórum em que a sociedade poderia participar; influência de interesses políticos, bem como frágil apoio do núcleo dirigente.

Entre os relatos sobre a certificação das metas estaduais, foi ressaltado que a ANA deve melhorar a forma de considerar as certificações das metas realizadas pelo conselho, pois nem sempre correspondem, de fato, ao que ocorreu na reunião. Entretanto, dá-se voto de confiança ao órgão gestor, haja vista a necessidade de recursos advindos do alcance das metas.

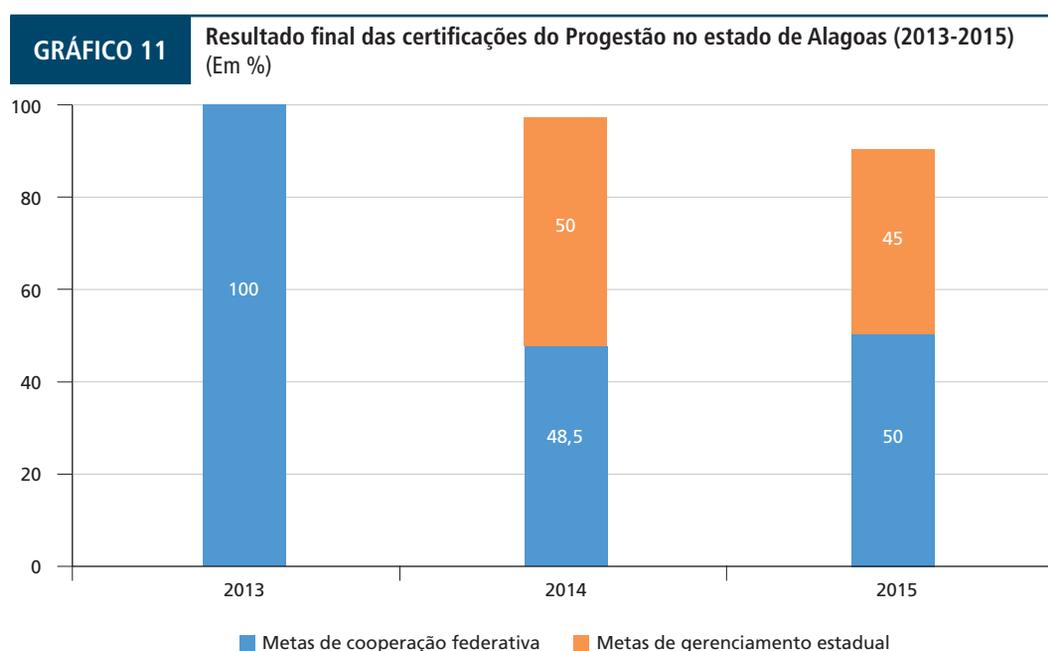
Para o questionamento sobre a contribuição de o programa provocar melhoria da gestão de recursos hídricos no estado, as respostas foram divergentes. Enquanto alguns destacaram o fato de os recursos financeiros aportados pelo programa terem possibilitado

a efetivação de diversas ações que há anos encontravam-se apenas em discussão, outros ressaltaram que o programa tem proporcionado uma sustentação de base para gestão de recursos hídricos no estado, mas que este deveria ser aplicado como um diferencial, uma vez que é dever do próprio estado promover a efetivação da Política Estadual de Recursos Hídricos, independentemente do Progestão.

Desse modo, o programa tem contribuído no sentido de gerar uma maior reflexão sobre a gestão de recursos hídricos, mas, de fato, ainda não foi apropriado pelo Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, considerando que as metas ainda não estão sendo adequadamente efetivadas pela SEMARH.

5.5 Resultado final das certificações no estado de Alagoas

De acordo com o gráfico 11, que sintetiza o resultado final das certificações, Alagoas apresentou notas finais de 100%, 98,5% e 95%, respectivamente, em 2013, 2014 e 2015.



Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/mapa/al/progestao_al_2015.pdf>.

Elaboração dos autores.

Os dados indicam que a avaliação do estado está sendo a contento. Entretanto, cabe aqui reforçar a necessidade de aprofundar os mecanismos de aprovação das metas estaduais, conforme alertaram os conselheiros entrevistados, cujo olhar foi retratado anteriormente.

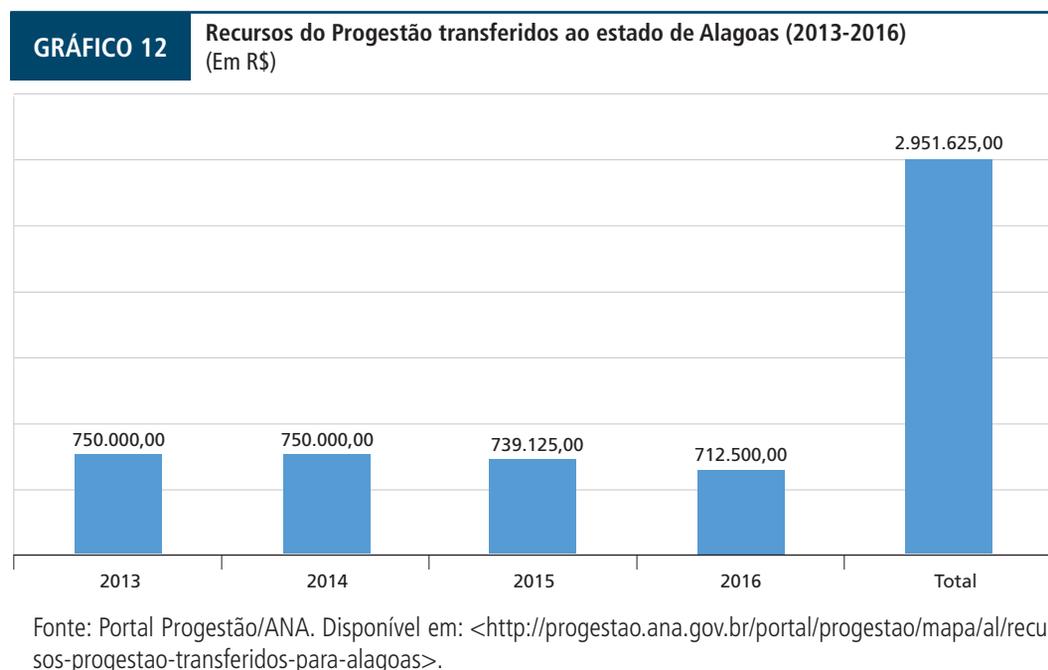
5.6 Recursos financeiros do Progestão transferidos ao estado

Como já mencionado, para a certificação das metas o estado deve apresentar, até março de cada ano, o relatório Progestão e, até abril de cada ano, o formulário de autoavaliação

devidamente aprovado pelo CERH. No caso do estado de Alagoas, o processo de desembolso por conta da certificação das metas estaduais e de cooperação federativa ocorreu da forma descrita a seguir, lembrando que a primeira parcela foi liberada em 2013, após o estado ter assinado o contrato.

De acordo com o resultado das certificações, o estado fez jus aos seguintes desembolsos: *i)* em 2013, a nota final de avaliação foi de 100%, e o valor da segunda parcela foi de R\$ 750.000,00, transferido ao estado em 2014; *ii)* em 2014, a nota final de avaliação foi de 98,5%, e o valor da terceira parcela foi de R\$ 739.125,00, transferido ao estado em 2015; e *iii)* em 2015, a nota final de avaliação foi de 95%, e o valor da quarta parcela foi de R\$ 712.500,00, transferido ao estado em 2016.

Portanto, até 2016, foi transferido ao estado de Alagoas o montante total no valor de R\$ 2.951.625,00, distribuídos conforme o gráfico 12.



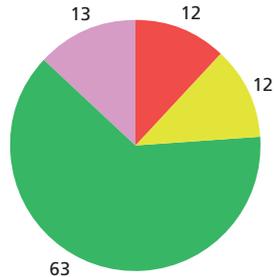
Os recursos do Progestão são depositados em uma subconta do FERH. Quando questionados sobre o acesso aos recursos provenientes do programa, a maioria dos entrevistados destacou que não há dificuldades, conforme demonstra o gráfico 13.

Quanto às dificuldades destacadas por alguns gestores, foi mencionado o fato de a SEMARH utilizar os recursos para outros fins não relacionados com a gestão de recursos hídricos, por exemplo, para pagamento da conta de energia elétrica da própria secretaria, além de outros relatos não especificados sobre a constante tentativa do órgão gestor de direcionar tais recursos para outros usos.

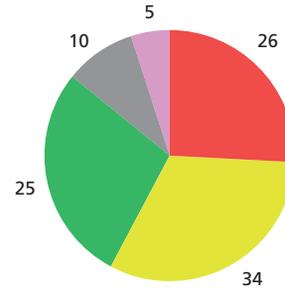
GRÁFICO 13

O que você considera em relação ao acesso aos recursos disponibilizados pelo Progestão?
(Em %)

Gestores – Alagoas



Percentual nos nove estados



■ Há dificuldades em acessar o recurso ■ Possui acesso, mas há dificuldades em definir a utilização do recurso
■ Não há dificuldades ■ Outra ■ Não sei informar

Elaboração dos autores.

Os recursos financeiros do Progestão devem ser direcionados especificamente para a gestão de recursos hídricos. Nesse sentido, a maioria dos gestores relatou que o estado possui acesso total aos recursos disponibilizados pelo programa. Este fato se contradiz com os dados encontrados nos demais estados inseridos nessa pesquisa. Também foi destacado que não há entraves por parte da SEMARH em disponibilizar tal recurso para que este seja empenhado conforme as principais demandas da gestão de recursos hídricos, definidas pela própria secretaria. O maior entrave destacado foi o referente aos processos burocráticos do próprio estado para os processos licitatórios, porém tais dificuldades, segundo os gestores entrevistados, não têm impossibilitado o atingimento das metas do Progestão.

A destinação dos recursos corresponde aos relatos dos entrevistados, que apontaram a contratação de corpo técnico como o principal uso do recurso financeiro do Progestão. No entanto, relacionando o valor recebido com o valor aplicado, a porcentagem de aplicação ainda é considerada baixa para os três anos de vigência do contrato do primeiro ciclo do programa no estado. Além disso, percebe-se que os recursos têm sido, em grande parte, utilizados para fins estruturantes da SEMARH e muito pouco em ações voltadas para a gestão hídrica. Entre os diversos fatores de dificuldade já apontados, esse fato pode ser explicado, principalmente, por a gestão hídrica não compor a agenda de prioridades do estado, assim como identificado em outros estados avaliados.

Vale ressaltar que a porcentagem média de aplicação dos recursos advindos do Progestão no período de 2013 a 2015 pelos nove estados pesquisados (Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe) equivaleu a apenas 20%. Já no caso do estado de Alagoas, segundo a ANA, a aplicação dos recursos correspondeu aproximadamente a 30% do total dos valores repassados até 2015.

Por fim, segundo relatos dos entrevistados, o recurso do programa é importante para o estado, mas, além disso, o Progestão tem promovido maior comprometimento deste, por

conta das metas estabelecidas. De acordo com a maioria dos entrevistados, se o programa fosse encerrado, a gestão hídrica estadual estaria suscetível a retrocessos.

6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

Os impactos oriundos do Progestão no estado de Alagoas ainda são poucos. No entanto, algumas ações tornaram-se mais evidentes na gestão hídrica estadual por conta do programa, destacando-se entre estas a atuação em eventos hidrológicos críticos (sala de alerta); o monitoramento da qualidade da água; e a outorga e atuação em fiscalização de segurança de barragens (criação de portarias, cadastros e capacitações), sendo esta última considerada a mais relevante, por ter sido motivada pelo programa.

Quanto à melhoria ou à adequação do arranjo institucional, foi ressaltado que o programa possibilitou a criação da divisão da sala de alerta e melhorias na divisão responsável pela emissão de outorga, além de ter contribuído para uma melhor organização das informações no órgão gestor. As metas do programa facilitaram a identificação dos principais desafios e os possíveis avanços necessários para a melhoria da gestão hídrica no estado, bem como a Política Estadual de Recursos Hídricos passou a ser mais enfatizada pelo estado, mesmo que em nível de discussões. Porém, foi considerado fundamental pelos conselheiros haver uma alteração no arranjo institucional, e o Progestão não só promove essa expectativa como possibilita tal avanço.

Sobre o aumento da transparência e o fortalecimento dos instrumentos da política estadual e do CERH, bem como a articulação entre os órgãos constituintes do Segreh, embora o programa tenha promovido algumas melhorias nesses assuntos, estas foram consideradas aquém do adequado. Entretanto, foi mencionado que a ausência de retrocessos se configura em avanço.

Em relação às melhorias promovidas no CERH, provenientes do programa, foi destacado que a responsabilidade de certificação das metas estaduais do Progestão gerou maior discussão e questionamentos sobre a gestão de recursos hídricos no âmbito do conselho, embora as metas ainda sejam pouco efetivadas. Outro aspecto positivo identificado foi que o CERH voltou a se reunir após a adesão do programa.

O impacto mais relevante causado pelo Progestão no estado de Alagoas pode ser atribuído, principalmente, aos recursos financeiros aportados pelo programa, tendo em vista que, segundo relatos da maioria dos entrevistados, esse repasse foi fundamental, pois possibilitou a contratação de uma equipe de consultores, responsáveis pela implementação de ações voltadas para o atingimento das metas do programa, bem como permanece fornecendo o suporte necessário para o custeio da manutenção da rede hidrometeorológica.

No entanto, não se pode precisar que tal impacto seja considerado um avanço no fortalecimento da gestão hídrica estadual, uma vez que os recursos do programa, segundo relatos de alguns entrevistados, têm sido utilizados para manter ações de competência do estado. Apesar deste fato, foi relatado que a gestão hídrica estaria ainda mais defasada caso

não houvesse esse apoio da ANA, considerando que a gestão hídrica não é prioridade da agenda estadual.

Portanto, o programa tem proporcionado maior entendimento sobre o Segreh, de modo que os atores têm melhor compreendido suas funções no âmbito do órgão gestor de recursos hídricos, com consequente repercussão em melhoria nas ações desenvolvidas por estes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O Progestão, de modo geral, foi avaliado positivamente pelos entrevistados, uma vez que por meio deste algumas ações passaram a ser efetivadas no estado, como a atuação em segurança de barragens e a instalação da sala de alerta. Outras ações ganharam mais enfoque por parte da SEMARH, por exemplo, o processo de emissão de outorga. Além disso, o estabelecimento de metas do programa proporcionou melhor organização das informações referentes à gestão hídrica no estado, bem como maior destaque para a Política Estadual de Recursos Hídricos.

No entanto, mesmo com todos esses aspectos, o Segreh e a própria SEMARH ainda não podem ser considerados fortalecidos, pois as melhorias encontram-se em estado incipiente e ainda em processo de evolução. De acordo com os entrevistados, se houvesse maior apoio político do estado e dos dirigentes do órgão gestor estadual, o Progestão possibilitaria maiores avanços na gestão de recursos hídricos no estado. Para isso, também foi salientada a necessidade de haver um concurso público para suprir ou minimizar a insuficiência de técnicos efetivos da SEMARH e, conseqüentemente, diminuir a rotatividade de técnicos que, segundo os entrevistados, compromete a continuidade das ações em prol da gestão hídrica estadual.

Nesse contexto, foi salientado pelos entrevistados que o estado de Alagoas apresenta características econômicas consideradas precárias, de modo que, naturalmente, precise priorizar outras áreas, consideradas mais relevantes na gestão pública. Em relação à gestão hídrica no estado, foi destacado que os principais avanços têm sido, fundamentalmente, em decorrência do apoio da ANA, não apenas por meio do Progestão, mas pelos demais programas desenvolvidos pela agência.

A fragilidade do CERH e a pouca articulação entre as entidades constituintes do Segreh, com destaque para este conselho, o IMA e a SEMARH, foram questões consideradas com necessidade urgente de melhorias. Também foi sugerido que haja melhora no repasse de informações consistentes e transparentes, para facilitar a articulação entre os entes do Segreh.

Para que o conselho seja mais fortalecido, destacou-se a necessidade de espaço para sugestão de pautas para as próximas reuniões, bem como o maior acesso às informações sobre o Progestão, de forma que possibilite o acompanhamento das ações desenvolvidas em função do programa. Para isso, foi sugerida a criação de uma plataforma virtual do tipo *website* pela qual os conselheiros, por meio de uma senha e *login*, pudessem realizar o acompanhamento e sugerir melhorias para aperfeiçoamento do programa.

Em relação à atuação dos conselheiros, tanto na certificação das metas estaduais do programa como no cotidiano do conselho, foi destacada a importância de que este colegiado retome seu papel deliberativo estabelecido em lei, para que possa participar das definições das ações prioritárias a serem desenvolvidas pela SEMARH, pois historicamente seu papel tem sido figurativo.

Por fim, vale destacar que o Progestão tem sido fundamental para impulsionar melhorias em prol da gestão hídrica, e, na ausência deste, o estado de Alagoas provavelmente estaria em situação de maior defasagem. Ademais, o programa serviu para orientar o estado sobre a relevância da implementação efetiva da Política Estadual de Recursos Hídricos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei nº 5.965, de 10 de novembro de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Institui o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 11 nov. 1997. Disponível em: <http://agenciapeixe vivo.org.br/wp-content/uploads/2011/12/images_arquivos_legislacaoambiental_alagoas_Lei%20No%205.965.pdf>.

_____. Lei Delegada nº 44, de 8 de abril de 2011. Define as áreas, os meios e as formas de atuação do Poder Executivo do estado de Alagoas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, ano 99, n. 67, 9 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/leis-delegadas/Lei%20Delegada%20no%2044-%20de%2008.04.11%20-1.pdf/view>>.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Manual operativo do Progestão**. Brasília: ANA, 2016. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/manual-operativo>>.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

