



AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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

Estado do Piauí





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

Estado do Piauí

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>



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

Estado do Piauí



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

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Júlio César Roma

Elaboração do Relatório

Autoria

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Colaboração

Adalberto de Salles Lima

Revisão Técnica

Antenor Lopes de Jesus Filho

Luiz Augusto Bronzatto

Júlio César Roma

Colaboração

Krislane de Andrade Matias

Daniela Lombardi Adriana

Carla Silveira de Arruda

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

José Luiz Gomes Zoby

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 DO PIAUÍ.....	11
4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PIAUÍ	15
5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PIAUÍ.....	24
6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PIAUÍ	34
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	35
REFERÊNCIAS	36

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 UF's – 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

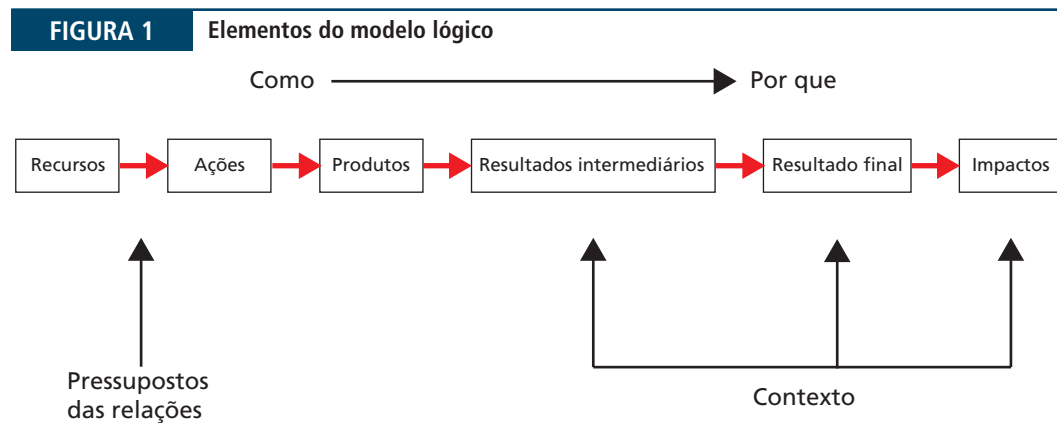
Para a avaliação institucional do Progestão nos nove estados integrantes do primeiro ciclo do programa, foi prevista a utilização da metodologia do modelo lógico (Cassiolato e Gueresi, 2010), desenvolvida pelo Ipea e empregada em diferentes projetos de avaliação de políticas públicas no país. Essa metodologia, 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.



Fonte: Cassiolato e Guerresi (2010).

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*.

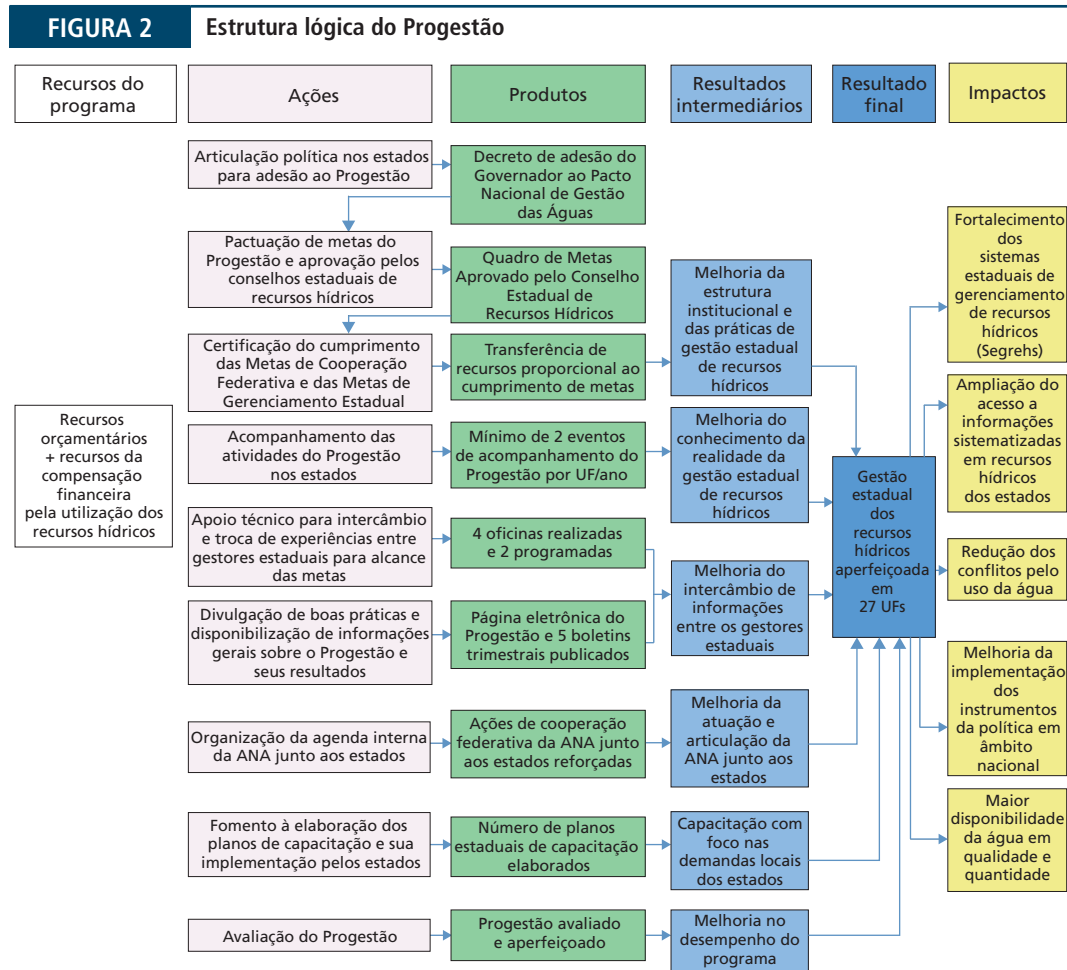
A estrutura lógica do Progestão, elaborada pelos participantes da ANA durante as oficinas realizadas, é apresentada na figura 2.

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 DO PIAUÍ

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 29 de agosto a 2 de setembro de 2016, na cidade de Teresina, por dois integrantes da equipe de pesquisadores do Ipea.

Durante a pesquisa de campo, foram entrevistados seis gestores do sistema de gestão de recursos hídricos do estado, que atuavam na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semar), e sete membros do CERH do Piauí. Adicionalmente, foi também realizada uma entrevista com o dirigente responsável pela gestão hídrica estadual.

3.1 A tipologia de gestão e o quadro de metas do Piauí

O estado do Piauí foi um dos nove estados que aderiram inicialmente ao programa, compondo assim o primeiro ciclo do Progestão, por meio do Decreto Estadual nº 15.270, de 16 de julho de 2013. O Contrato nº 086/ANA/2013, que elenca os direitos e obrigações de ambas as partes, foi assinado em 3 de dezembro de 2013, com vigência até setembro de 2017, sendo a Semar a entidade coordenadora do programa no estado. Após a adesão, foi realizada, em agosto de 2013, uma oficina para apresentação da sistemática de funcionamento do programa pela ANA, seguida por uma explanação do estado sobre sua visão da situação hídrica no seu território.

O estado definiu 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. No caso de Piauí, foi adotada a tipologia de gestão B, que se refere à característica do balanço qualiquantitativo satisfatório na maioria das bacias; usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade qualiquantitativa (áreas críticas) e incidência de conflitos somente em áreas críticas. O quadro de metas, aprovado pelo CERH do estado, contempla 25 variáveis a serem avaliadas até o final do ciclo do Progestão, conforme quadro 1.

QUADRO 1 Quadro de metas do estado do Piauí			
Tipologia B			
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)
II.2 - Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	5
	1.2	Organismo(s) coordenador/ gestor	
	1.3	Gestão de processos	
	1.4	Arcabouço legal	
	1.5	CERH	
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados	
	1.8	Comunicação social e difusão	
	1.9	Capacitação setorial	
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais	

(Continua)

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

(Continuação)

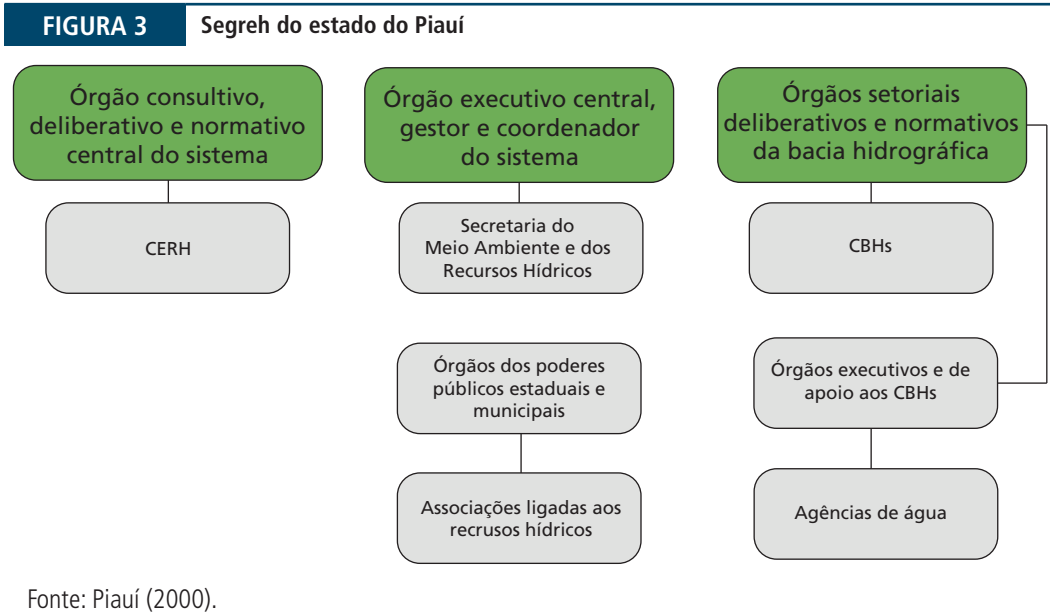
Tipologia B				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.3 - Variáveis de planejamento	2.1	Balçoço hídrico	10	3
	2.2	Divisão hidrográfrica		2
	2.3	Planejamento estratégico institucional		2
	2.4	Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)		4
	2.8	Modelos e Sistema de Suporte à Decisão		2
II.4 - Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	10	2
	3.2	Cadastrros de usuários e infraestrutura		2
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		2
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		2
	3.5	Sistema de informações		2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		2
II.5 - Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	25	3
	4.2	Fiscalização		3
	4.5	Infraestrutura hídrica		2
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2
	4.7	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH)		3

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

3.2 O Segreh do Piauí

A estrutura do Segreh do estado do Piauí possui os seguintes objetivos: *i)* coordenar a gestão integrada; *ii)* arbitrar administrativamente os conflitos; *iii)* implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos; *iv)* planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos; *v)* promover a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos; *vi)* formular, atualizar e executar os planos de recursos hídricos; *vii)* coordenar o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; e *viii)* gerir o FERH.

O art. nº 34 da Lei Estadual nº 5.165, de 17 de agosto de 2000, estabelece que os seguintes órgãos componham o Segreh: *i)* o CERH, como órgão consultivo, deliberativo e normativo central do sistema; *ii)* a Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, como órgão executivo central, gestor e coordenador do sistema; *iii)* os Comitês de Bacia Hidrográfrica (CBHs), como órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfrica; *iv)* os órgãos dos poderes públicos estaduais e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos; e *v)* as agências de água como órgãos executivos e de apoio aos CBHs.



3.2.1 Semar

A Semar foi criada através da Lei Estadual nº 4.797, de 24 de outubro de 1995, pertencendo à administração pública direta. Conforme o art. 2º, os assuntos que constituem área de competência da Semar são: *i)* planejamento, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das ações relativas ao meio ambiente e aos recursos hídricos; *ii)* formulação e execução da política estadual do meio ambiente e de gestão dos recursos hídricos, em articulação com o governo federal, com os municípios, organismos internacionais e organizações não governamentais nacionais; *iii)* preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis; *iv)* pesquisas, experimentações e fomento, informações técnicas e científicas nas áreas de meio ambiente e recursos hídricos; e *v)* educação ambiental, em articulação com a Secretaria da Educação. Conforme o art. 7º da referida lei, integra a estrutura organizacional da Semar o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), como órgão colegiado de caráter deliberativo, com a finalidade de estabelecer as diretrizes e formular as políticas de preservação e conservação do meio ambiente e de recursos hídricos no estado do Piauí.

3.2.2 CERH

De acordo com a Lei Estadual nº 5.165/2000, o CERH do Piauí foi criado nos termos do art. nº 35, Capítulo I. É um órgão de coordenação, fiscalização, deliberação coletiva e caráter normativo, servindo, também, como órgão de recurso e arbitramento do Segreh. O CERH é constituído por conselheiros nomeados pelo governador e por secretários de estado (membros natos), relacionados da seguinte forma: *i)* representantes do Poder Executivo estadual; *ii)* titulares ou representantes do Poder Executivo de municípios; *iii)* presidentes ou representantes de instituições ligadas aos usuários de recursos hídricos; e *iv)* representantes das entidades da sociedade civil ligados a recursos hídricos e de ensino e pesquisas.

3.2.3 CBHs

A hidrografia do estado do Piauí se insere no contexto da região hidrográfica do Parnaíba, a segunda maior em extensão de todo o Nordeste brasileiro. Ela se limita a oeste com o Maranhão e, em uma pequena extensão ao leste, com o Ceará. Em função da hidrografia principal, o estado do Piauí foi dividido em doze bacias hidrográficas.

Atualmente, existem no estado dois CBHs instalados: o CBH dos rios Canindé e Piauí (Decreto Estadual nº 13.585/2009) e o CBH do rio Gurgueia (Decreto Estadual nº 15.562/2014). O mapa 1 apresenta a localização das bacias hidrográficas que possuem comitês instalados.

MAPA 1

CBH do estado do Piauí



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

O comitê interestadual da bacia hidrográfica do rio Parnaíba está em processo de criação devido à mobilização e à sensibilização dos representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal, entidades representativas de usuários e entidades civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia. Para isso, foram realizadas reuniões e audiências públicas em alguns municípios dos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, inseridos na bacia de rio de domínio da União.

Os entrevistados do órgão gestor, somados aos membros do CERH, acreditam que os CBHs têm um papel importante na gestão das águas no estado. A maioria dos conselheiros entrevistados concordou com a participação dos comitês nas discussões sobre as metas do Progestão, e os gestores estaduais acreditam que os CBHs têm um papel fundamental nas discussões, porém contribuem pouco.

Os conselheiros afirmaram que os membros dos comitês deveriam participar das discussões sobre as metas do Progestão sempre que fosse possível. Para a maioria dos gestores, os comitês poderiam participar das discussões, porém, com uma participação menos significativa que os demais representantes.

4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PIAUÍ

A melhoria das práticas de gestão dos recursos hídricos no estado foi avaliada por meio de alguns instrumentos de gestão, destacando-se PERH, enquadramento, outorga, cobrança, sistema de informações, Segreh e FERH. Estes aspectos podem ser considerados fundamentais para a implementação da política e refletem a qualidade da gestão. A seguir, apresenta-se uma análise desses aspectos, com base nos questionários respondidos pelos entrevistados.

4.1 Estrutura institucional e práticas de gestão estadual de recursos hídricos

4.1.1 Instrumentos de execução da Política Estadual de Recursos Hídricos

Foi solicitado aos gestores estaduais que respondessem às questões relacionadas à implementação e à situação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos no estado do Piauí, estabelecidos pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e pela Lei Estadual nº 3.870/1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e sobre o Segreh no estado.

A Lei nº 3.870/1997 determina que os instrumentos de gerenciamento da Política Estadual de Recursos Hídricos no Piauí refiram-se ao PERH, ao enquadramento corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água, ao FERH, à outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, à cobrança pelo uso de recursos hídricos e ao sistema estadual de informações sobre recursos hídricos. Serão apresentadas a seguir as respostas dos gestores estaduais sobre os instrumentos de gestão das águas no Piauí, detalhados conforme a percepção dos servidores entrevistados, os quais destacaram alguns aspectos importantes destes instrumentos.

PERH

O PERH do Piauí foi elaborado em consonância com o que preconiza a Lei Estadual nº 5.165, de 17 de agosto de 2000, que definiu a Política Estadual dos Recursos Hídricos e instituiu o Segreh. O plano foi regulamentado pelo Decreto nº 14.145, de 22 de março de 2010, e elaborado com base na sistemática dos Termos de Referência da Semar do Piauí, associado a um forte enfoque de sustentabilidade voltado às ações inerentes aos aspectos operativos, institucionais e de viabilidade social, ambiental, econômica e financeira de todo o estado do Piauí.

O objetivo do plano é fornecer as bases técnicas necessárias para permitir o desenvolvimento sustentável do estado com relação ao uso das águas superficiais e

subterrâneas, compatibilizando as disponibilidades hídricas com as demandas de água para todos os tipos de uso. Sua elaboração contou com a participação da sociedade civil, mediante realização de consultas públicas para discutir o planejamento e receber contribuições e propostas de intervenções para uso racional e conservação dos recursos hídricos (Piauí, 2010). Os servidores entrevistados foram questionados sobre a situação do PERH e cerca de um terço deles afirmou que o PERH está em fase de atualização dos dados. Os respondentes também afirmaram que muita coisa melhorou após a aprovação do plano, inclusive quanto à base de dados, que antes do plano não existia.

Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso

O enquadramento dos corpos d'água em classes está previsto na legislação estadual como um dos instrumentos de gestão de recursos hídricos a ser proposto em conformidade com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas. Ele visa assegurar às águas qualidade compatível aos usos mais exigentes a que forem destinadas, além de diminuir os custos de combate à poluição da água, mediante ações preventivas permanentes.

O Decreto nº 14.143, de 22 de março de 2010, dispõe sobre o enquadramento dos corpos hídricos de domínio estadual e também sobre as diretrizes ambientais e procedimentos técnicos e administrativos para que se proceda ao enquadramento dos corpos d'água superficiais de domínio estadual e subterrâneos no estado do Piauí. Quando questionados a respeito da situação do enquadramento no estado, as respostas dos entrevistados foram bastante divergentes. Alguns afirmaram que o instrumento existia em uma ou mais regiões ou bacias hidrográficas e está em discussão para as demais, enquanto outros destacaram que o enquadramento não existia, mas estava em fase de discussão. Um dos membros afirmou que o enquadramento não existia e não foi discutido em nenhuma região hidrográfica do estado. Este cenário indica a falta de entendimento sobre este instrumento no estado do Piauí.

Outorga de direito de uso dos recursos hídricos

A outorga de direito de uso dos recursos hídricos está prevista na lei estadual com o objetivo de assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a ela. O Decreto Estadual nº 11.341, de 22 de março de 2004, regulamenta a outorga preventiva de uso e a outorga de direito de uso de recursos hídricos do estado do Piauí, nos termos da lei estadual.

Os usos que estão sujeitos à outorga emitida pela Semar estão relacionados: *i)* à implantação de qualquer empreendimento que possa demandar a utilização de recursos hídricos e que implique alteração do regime, da quantidade ou da qualidade da água existente em um corpo hídrico superficial ou subterrâneo; *ii)* à execução de obras ou serviços que configurem interferência e implique alteração do regime, da quantidade ou da qualidade da água existente em um corpo hídrico superficial ou subterrâneo; *iii)* à derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico, para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; *iv)* à extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; *v)* ao lançamento, em corpo hídrico, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados

ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; *vi*) ao uso para fins de aproveitamento de potenciais hidrelétricos; e *vii*) a outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água em corpo de água.

De acordo com os entrevistados, para o processo de outorga são consideradas a disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica ou reservatório e as demandas hídricas existentes. Os servidores destacaram que, a partir de 2007, o órgão gestor utilizou manual ou cartilha de procedimentos para concessão de outorga, porém, após a mudança na gestão administrativa e na legislação, adotaram o manual da ANA.

Ao analisar o processo de outorga, o avanço destacado entre 2013 e 2016 foi a adoção de um sistema de apoio à decisão, ou seja, uma sistematização das informações. Destaca-se que o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH) tem auxiliado bastante o cadastro de outorga, assim como a capacitação dos técnicos para conferência da relação entre vazão declarada e captada, além da instalação de hidrômetro, embora tenha sido apenas na região do Vale do Gurgueia, onde há uma grande quantidade de poços jorrantes.

Cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso de recursos hídricos tem por objetivo reconhecer a água como bem econômico, dar ao usuário indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do uso e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O Decreto Estadual nº 14.144, de 22 de março de 2010, que regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado, ressalta que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos constituem receita do FERH, devendo ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos e no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Segreh.

Questionados a respeito da situação atual da cobrança pelo uso da água no estado, a maioria dos entrevistados destacou que o respectivo instrumento está em fase de discussão, sendo realizadas em conjunto com o estado do Ceará, no sentido de orientar sobre as diretrizes a serem seguidas para a aplicação efetiva da cobrança.

Em 1º de agosto de 2016, foi estabelecido o Decreto nº 16.697, que dispõe sobre a cobrança destinada aos custos operacionais decorrentes dos processos de emissão ou de renovação de outorgas preventivas e de uso de recursos hídricos no estado do Piauí, e seu art. 10 determina que ficam revogados o Decreto nº 12.184, de 24 de abril de 2006, e o Decreto nº 14.068, de 04 de março de 2010.

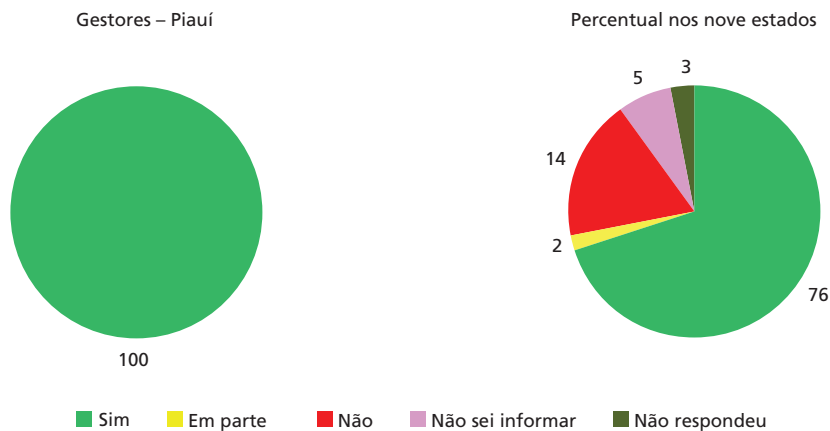
Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

A maioria dos respondentes afirmou que as informações sobre os recursos hídricos estão organizadas e disponibilizadas em planilhas em formato Excel, organizadas pelo órgão

gestor. Os gestores informaram que a adoção das metas estaduais do Progestão resultou em mudanças: *i)* na organização das informações, associadas às melhorias no fluxo processual; *ii)* na coordenação unificada do sistema e no acesso aos dados e informações; *iii)* na adoção de manual e procedimentos (padrão ANA); e *iv)* na adesão ao CNARH, que respondeu de forma positiva na organização dos dados. O gráfico 1 apresenta a opinião dos entrevistados e a comparação com os demais estados analisados.

GRÁFICO 1

A adoção das metas estaduais do Progestão resultou em mudanças na organização das informações/dados sobre a gestão hídrica estadual?
(Em %)



Elaboração dos autores.

4.1.2 FERH

O Decreto Estadual nº 12.212, de 17 de maio de 2006, regulamenta o FERH, de que trata a Lei Estadual nº 5.165/2000. Por sua vez, o art. 25 da referida lei define o FERH como instrumento de suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações dos componentes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Também de acordo com a lei, o fundo deverá ser administrado pela Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, cuja remuneração será estabelecida pelo CERH.

Ao serem questionados sobre a situação do FERH, os gestores entrevistados responderam de forma divergente sobre seu funcionamento. Enquanto alguns afirmaram que o fundo funciona parcialmente, outros afirmaram que funciona plenamente. Um dos entrevistados ressaltou que a Semar possui acesso aos recursos, mas existem dificuldades em definir a sua utilização.

De todos os recursos provenientes do FERH, uma porcentagem muito baixa é repassada para a Semar, o que dificulta a independência financeira do órgão – embora alguns entrevistados tenham informado que a porcentagem repassada varia entre 10% a 50%. As ações do órgão gestor ficam comprometidas, gerando dificuldades de funcionamento e uma dependência cada vez mais representativa dos recursos do Progestão. Entre as possíveis dificuldades de acesso ao FERH, a maioria dos gestores considerou os entraves de caráter burocrático.

4.1.3 Ações para o planejamento estratégico

Ao serem questionados a respeito do planejamento estratégico do órgão gestor estadual, houve discrepância em todas as respostas dos gestores. Enquanto um respondeu que o órgão o possuía e estava em execução, outros afirmaram que ele existia, mas não era executado. Os demais respondentes, por sua vez, afirmaram que o planejamento estratégico para a gestão dos recursos hídricos não existia.

4.1.4 Infraestrutura necessária para o monitoramento de recursos hídricos

De acordo com os entrevistados, o estado possui trinta estações, distribuídas entre estações de alerta, hidrometeorológicas e medição de nível do rio e da chuva, e há uma parceria com a ANA nas estações de alerta. A maioria dos entrevistados destacou que o número de estações instaladas no estado não é considerado suficiente, mas atende às demandas. Eles ressaltaram que o Progestão contribuiu na doação e manutenção das estações, em compras de equipamentos e no financiamento das visitas em campo.

4.2 Conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos

Questionados se houve fortalecimento dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, a maioria dos gestores respondeu de forma positiva, embora não soubessem precisar quais instrumentos sofreram a influência direta do Progestão. O programa pode ser entendido como uma ferramenta crucial para aproximar os estados e a ANA, principalmente os estados mais carentes, como o estado do Piauí, pois o estimulou a buscar por melhorias.

Ao serem questionados a respeito do aumento da transparência sobre as informações da gestão de recursos hídricos, a maioria concordou que houve maior transparência na divulgação dos dados. Porém, alguns mencionaram que são repassadas poucas informações, principalmente, quanto à aplicação dos recursos financeiros do Progestão, e que ainda precisam ser aperfeiçoados aspectos administrativos, com destaque para melhorias na organização interna da secretaria.

Quando questionados sobre a atuação do CERH, a maior parte dos respondentes destacou que concorda totalmente que houve fortalecimento. De acordo com os servidores entrevistados, os conselheiros estão mais presentes e mais motivados nas reuniões do conselho, e a atribuição de aprovação das metas do programa resultou em melhorias na participação de seus membros. Outro ponto destacado refere-se à maior comunicação e interação entre as instituições ou órgãos que compõem os Segrehs.

Embora grande parte dos membros do CERH tenha concordado que não houve avanços no fortalecimento dos instrumentos, alguns destacaram que as ações dos órgãos têm auxiliado na melhoria da gestão hídrica. Provavelmente, em função do programa, com o objetivo de contemplar as metas, houve mais empenho e acompanhamento mais direcionado na gestão, especificamente nas discussões dos instrumentos.

Os membros entrevistados ressaltaram a baixa infraestrutura da Semar para dar suporte à boa atuação no estado, bem como a quantidade de funcionários, que é considerada insuficiente para atender todas as demandas existentes. É necessário que o

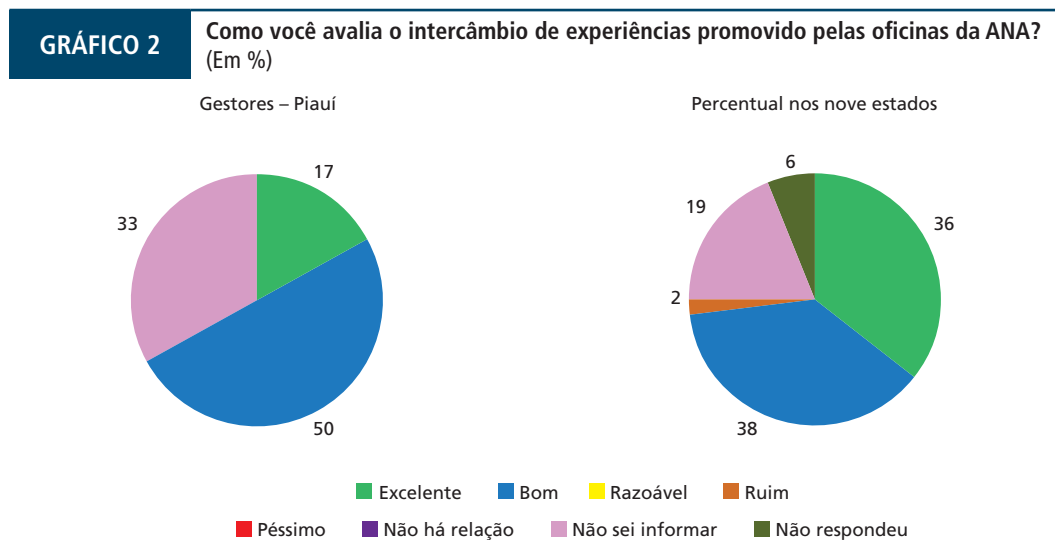
estado possa fornecer mais apoio para o acompanhamento do Progestão, especificamente com a realização de concurso público. Desta forma, a carência por profissionais atuantes na gestão de recursos hídricos poderá ser resolvida.

A maioria dos conselheiros concordou em parte com o aumento da transparência sobre as informações em gestão de recursos hídricos. Os membros destacaram que a Semar dispõe de grande quantidade de informações que poderiam servir de apoio aos usuários, e o repasse nas informações deveria ser mais transparente. Poucas informações são repassadas a respeito do Progestão; neste sentido, existem dificuldades em avaliar as metas com maior profundidade.

Diante das dificuldades de acompanhamento do programa pelos conselheiros, estes destacaram alguns pontos que poderiam ser melhorados, entre os quais destacam-se: a criação de uma câmara técnica ou grupo de trabalho para avaliar o cumprimento das metas, melhoria do acesso dos conselheiros às informações sobre o cumprimento das metas e o estímulo da participação dos membros.

4.3 Intercâmbio e informações entre os gestores estaduais

O objetivo das oficinas promovidas pela ANA é o incentivo nas trocas de informações entre os estados, com o objetivo de trazer melhorias na gestão das águas. No estado do Piauí, esta troca de informações foi classificada entre boa e excelente, e alguns entrevistados não souberam informar, conforme indicado no gráfico 2.



Elaboração dos autores.

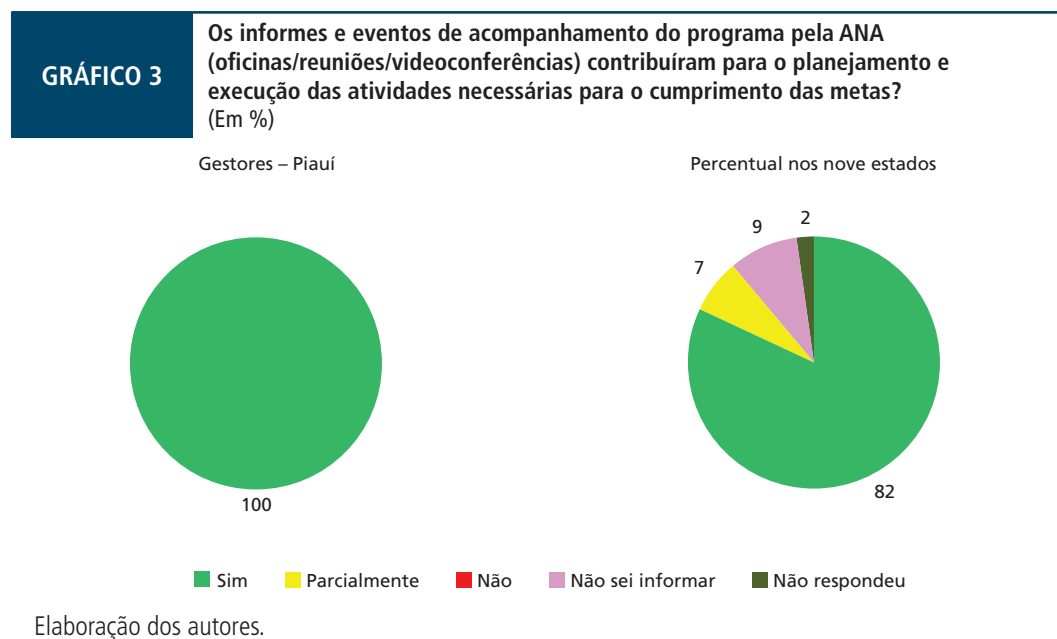
Os respondentes que possuíam mais afinidades para trocas de experiências sobre a temática do Progestão eram dos estados de Alagoas, Ceará, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Também foi perguntado aos servidores se houve alguma medida de outro estado que foi possível adotar no Piauí. A maioria destacou que, em virtude da

necessidade de implementação da cobrança pelo uso da água no estado, foram realizados alguns contatos para trocas de experiências com o estado do Ceará. Além disso, foram feitas trocas de experiências sobre o desenvolvimento do sistema próprio de informações (cadastro) e a utilização da base de dados de água subterrânea, com os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

4.4 Atuação e articulação da ANA com os estados

As ações de acompanhamento do Progestão promovidas pela ANA, que correspondem a elaboração de informes e realização de eventos (oficinas, reuniões e/ou videoconferências, por exemplo), têm por objetivo contribuir para o planejamento e a execução das atividades necessárias para o cumprimento das metas. Conforme os respondentes, estas ações colaboraram de maneira bastante relevante para o cumprimento das metas do programa, principalmente as oficinas e videoconferências.

Questionados a respeito de outras formas de acompanhamento do Progestão, alguns servidores sugeriram que as videoconferências fossem realizadas de forma individual, com o gestor do contrato, para que houvesse um contato mais direto com o respectivo gestor e as ações pudessem ser direcionadas de forma mais específica.

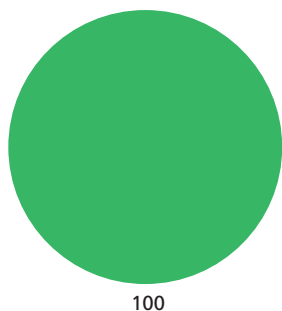


Os servidores entrevistados acreditam que o Progestão melhorou o intercâmbio de informações entre o estado e a ANA, conforme demonstrado no gráfico 4. O programa aprimorou o diálogo e foi possível, em parceria com o órgão gestor, identificar as fragilidades no sistema de gestão. Os pontos mais relevantes que foram aperfeiçoados na gestão hídrica, indicados pelos gestores entrevistados, foram as discussões sobre a cobrança pelo uso da água, o aprimoramento no cadastro dos poços, a atualização da legislação e a revisão de procedimentos que incluem os manuais e as legislações sobre recursos hídricos.

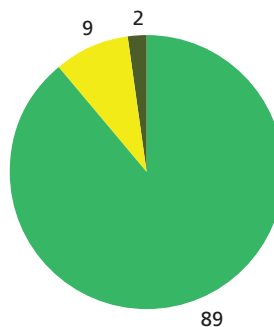
GRÁFICO 4

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

Gestores – Piauí



Percentual nos nove estados



■ Sim ■ Não ■ Parcialmente ■ Não sei informar ■ Não respondeu

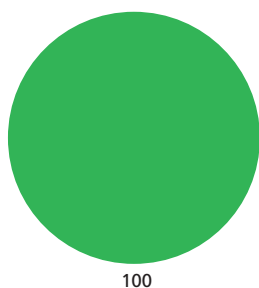
Elaboração dos autores.

Os gestores entrevistados afirmaram que os informes disponibilizados pela ANA para se programarem para o cumprimento das metas de cooperação federativa são sempre repassados de forma rápida, clara e transparente, conforme indicado no gráfico 5.

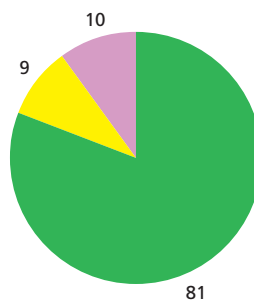
GRÁFICO 5

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

Gestores – Piauí



Percentual nos nove estados



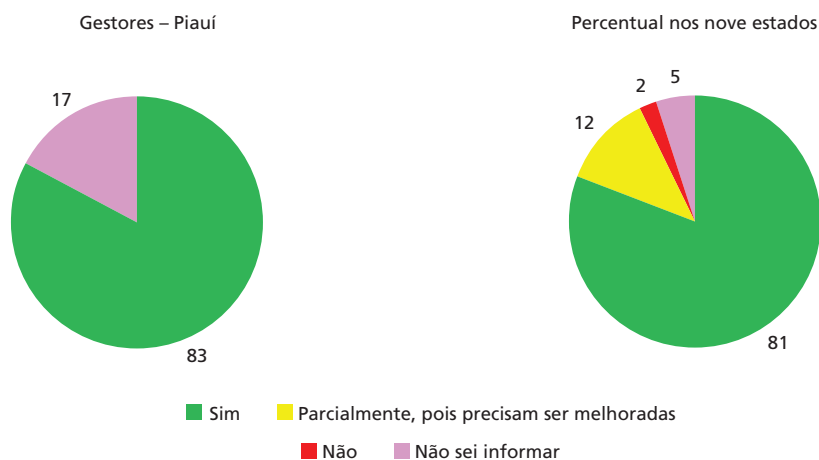
■ Sim ■ Não ■ Parcialmente ■ Não sei informar

Elaboração dos autores.

Ao serem questionados sobre a adequação das metas de cooperação federativa para a gestão integrada dos recursos hídricos, as quais são certificadas pela ANA, grande parte dos gestores estaduais considerou-as adequadas, conforme mostrado no gráfico 6.

GRÁFICO 6

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



Elaboração dos autores.

A maioria dos entrevistados afirmou que as metas que poderiam ser consideradas desafios para a gestão das águas no estado compreendem a integração da base de dados (CNARH) e a prevenção de eventos hidrológicos críticos. A meta de atuação em segurança de barragens tornou-se prioridade na gestão das águas do estado, no entanto, há apenas um engenheiro para realizar a fiscalização, o que prejudica o bom desempenho da meta. As recomendações indicadas para superar os desafios das metas federativas são: *i*) a ampliação da equipe técnica para estruturar o órgão gestor de recursos hídricos; *ii*) as melhorias nas instalações da secretaria; *iii*) a utilização da sala de situação para acompanhar a caatinga, ressaltando a importância deste monitoramento através dos mapas; *iv*) a internalização de que o cadastro de usuários faz-se necessário; e *v*) a integração entre as instituições, com parceria entre os órgãos, como por exemplo, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

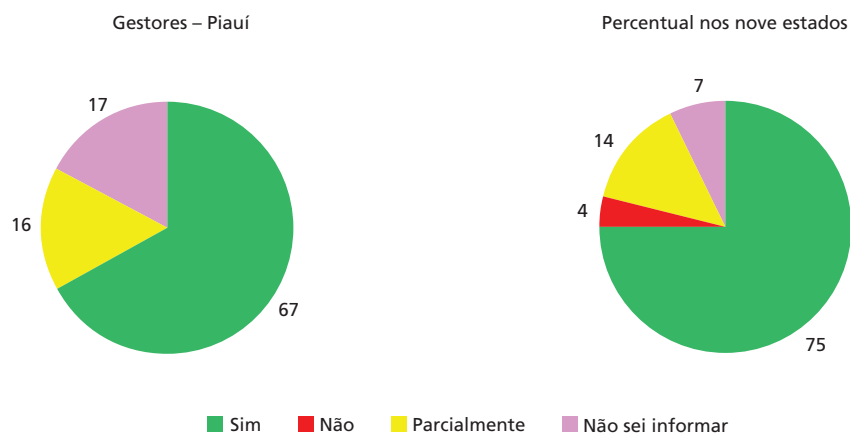
4.5 Capacitação com foco nas demandas locais dos estados

Ao serem perguntados sobre a participação dos gestores nas capacitações, os respondentes afirmaram que os cursos realizados promoveram melhorias na gestão dos recursos hídricos no estado, as quais podem ser consideradas significativas. De acordo com os respondentes, após as capacitações, foi possível ter maior domínio do trabalho realizado, com mais instruções e direcionamento das ações e atividades diárias da secretaria.

A capacitação com foco na segurança de barragens também foi considerada de grande relevância pelos entrevistados, principalmente pela adequação às diretrizes da política nacional de segurança de barragens, preconizadas na Lei nº 12.334/2010, porém, segundo praticamente todos os entrevistados, o estado não dispõe de plano de capacitação. Os gráficos 7 e 8 expressam esta percepção.

GRÁFICO 7

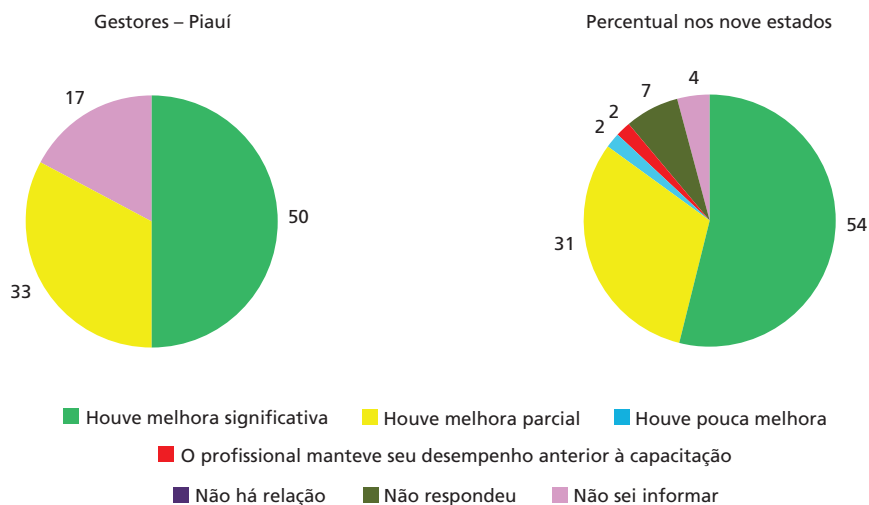
As capacitações realizadas com os servidores promoveram melhorias na gestão dos recursos hídricos no estado?
(Em %)



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 DO PIAUÍ

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 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 ou não com o ano de aprovação do quadro de metas (período 1). Para fins de certificação, o órgão estadual deve encaminhar oficialmente à ANA, até o dia 31 de março de cada ano, o relatório Progestão referente ao atendimento das metas de cooperação federativa e, até o dia 30 de abril do mesmo ano, o formulário de autoavaliação, referente ao atendimento das metas estaduais, devidamente aprovado pelo Conselho Estadual. No caso do estado do Piauí, este 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, estão organizadas em cinco grupos. Cada meta tem um peso de 10%, totalizando 50%.

QUADRO 2 Metas de cooperação federativa	
Metas	Descrição
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. 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 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).

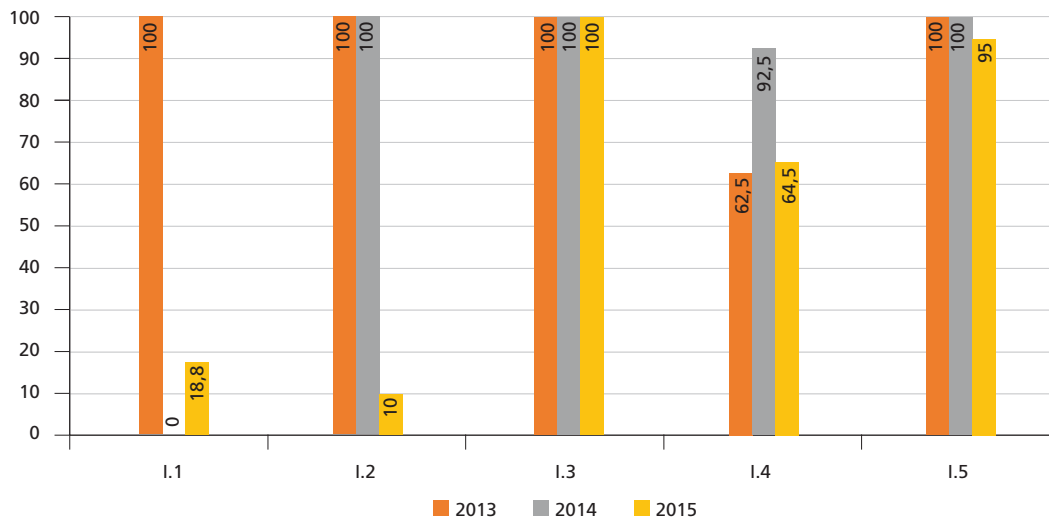
O resultado da certificação das metas de cooperação federativa no estado do Piauí ao longo do período 2013-2015 encontra-se ilustrado no gráfico 9. Nos anos de 2013, 2014 e 2015 o estado obteve, respectivamente, as médias decrescentes de 92,5%, 78,5% e 57,7%.

Na certificação do exercício de 2015, de acordo com a Nota Técnica nº 29/2016/COAPP/SAS,² que apresenta o resultado final da certificação e a determinação do valor da quarta parcela, o estado do Piauí somente alcançou integralmente a meta referente ao relatório de conjuntura (meta I.3). Observa-se que percentuais muito baixos foram obtidos nas metas referentes ao compartilhamento de dados junto ao CNARH, incluindo as informações sobre águas subterrâneas (metas I.1 e I.2).

2. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/nt-29-2016_certificacao-4o-periodo_pi.pdf>.

GRÁFICO 9

Certificação das metas de cooperação federativa no estado do Piauí (2013-2015)
(Em %)



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

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. 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.
- Grupo IV: variáveis operacionais.

Cabe ao CERH ou à entidade que exerça função correspondente, a partir de 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 5% a 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.

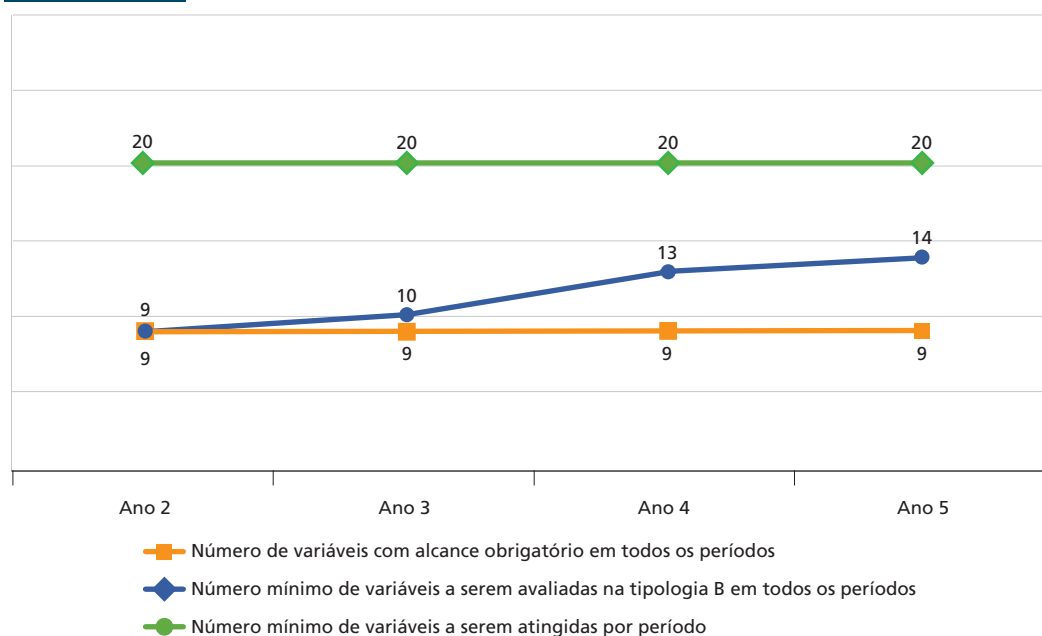
Enquanto algumas variáveis, dependendo da tipologia de gestão, são de atendimento obrigatório em todos os períodos, outras são de avaliação obrigatória ou facultativa, podendo, neste caso, serem ou não selecionadas pelo estado. Por sua vez, a avaliação das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual tem repercussão financeira apenas a partir do terceiro período de avaliação. O estado do Piauí adotou a tipologia B de gestão e selecionou 25 variáveis para serem avaliadas, conforme quadro de metas já 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 o mínimo de vinte a serem avaliadas, deve ser alcançado no último período de certificação. O quadro 3 ilustra as variáveis da tipologia B selecionadas pelo estado do Piauí.

Observa-se que cinco variáveis de avaliação facultativa foram selecionadas para integrar o quadro de metas do estado, a saber: gestão de processos; comitês de bacias e organismos colegiados; modelos e sistemas de suporte à decisão; infraestrutura hídrica; e FERH.

GRÁFICO 10 Número de variáveis exigidas por período de avaliação na tipologia B



Fonte: ANA (2016).

QUADRO 3		Variáveis da tipologia B a serem avaliadas pelo estado do Piauí 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	FERH
	Comitês de bacias e organismos colegiados	Plano Estadual de Recursos Hídricos		
	Comunicação social e difusão			
Avançado	Articulação com setores usuários e transversais	Modelos e sistemas de suporte à decisão	Sistema de Informações	Infraestrutura hídrica
			Pesquisa, desenvolvimento e inovação	Gestão e controle de eventos críticos

Legenda:

	Variáveis de atendimento obrigatório em todos os períodos de certificação (9)
	Variáveis de avaliação obrigatória (11)
	Variáveis de avaliação facultativa (5)

Fonte: ANA (2016).

5.2.2 Avaliação das metas estaduais pelo CERH do Piauí até 2015

No período de 2013 a 2015, a Semar encaminhou ao CERH, para fins de aprovação, os níveis de exigência de cada variável, conforme demonstrado no quadro 4.

Como pode ser observado, o estado do Piauí permanece com pendência no atendimento da variável 1.2, referente ao organismo coordenador/gestor, em todos os anos avaliados. As variáveis 1.4, arcabouço legal, e 2.1, balanço hídrico, apresentaram pendência em 2014. As demais variáveis não alcançadas não prejudicaram as notas finais de certificação do estado, por não impactar no número total de variáveis atendidas.

QUADRO 4		Autoavaliação das variáveis estaduais do Piauí (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	3	3	3
	1.2	Organismo(s) coordenador/gestor		3	2	2	2
	1.3	Gestão de processos		2	2	2	2
	1.4	Arcabouço legal		3	3	2	3
	1.5	CERH		3	3	3	3
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		2	2	2	2
	1.8	Comunicação social e difusão		2	1	2	2
	1.9	Capacitação setorial		2	1	1	1
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais		2	2	2	2

(Continua)

(Continuação)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
Variáveis de planejamento	2.1	Balanço hídrico	10	3	2	2	3
	2.2	Divisão hidrográfica		2	2	2	2
	2.3	Planejamento estratégico institucional		2	2	2	2
	2.4	PERH		4	3	4	4
	2.8	Modelos e sistema de suporte à decisão		2	2	2	2
Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	10	2	2	2	2
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		2	2	2	2
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		2	3	3	3
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		2	1	1	1
	3.5	Sistema de informações		2	2	2	2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		2	1	2	2
Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	25	3	3	3	3
	4.2	Fiscalização		3	3	3	3
	4.5	Infraestrutura hídrica		2	3	2	2
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2	2	2	2
	4.7	FERH		3	4	4	4

Legenda:

	Desafio: estado não alcançou a meta obrigatória em todos os anos de certificação.
	Desafio: metas não alcançadas pelo estado e de atendimento não obrigatório.

Fonte: ANA (2016).

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

A maioria dos servidores entrevistados acredita que as metas estaduais de gerenciamento dos recursos hídricos são adequadas para revelar a melhoria da gestão das águas no estado, e apenas uma porcentagem mínima considerou que as metas são parcialmente adequadas. As principais variáveis citadas pelos servidores, que podem ser consideradas relevantes para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão de recursos hídricos, independentemente de fazerem parte do quadro de metas do estado, são apresentadas no quadro 5, em ordem decrescente de relevância.

De acordo com os servidores, as metas estaduais são apropriadas e/ou reconhecidas pelo estado do Piauí. Os gestores destacaram a relevância das metas estabelecidas pelo programa para conhecimento e acompanhamento da gestão hídrica no estado, e entre as metas mais destacadas como os maiores desafios para a gestão das águas no estado foram mencionadas fiscalização; balanço hídrico; CBHs; cadastro de usuários e infraestrutura; articulação com setores usuários e transversais e enquadramento. Cabe registrar que, embora não integrantes do quadro de metas do estado, também foram citadas as variáveis referentes à cobrança e à sustentabilidade financeira. Ao serem questionados sobre alguma variável que poderia ser incluída ou modificada, para se adequar às características do estado, os entrevistados responderam que não seria necessária esta inclusão, ressaltando que as metas existentes são suficientes.

QUADRO 5**Variáveis consideradas relevantes para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão de recursos hídricos**

Variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Organização institucional do sistema de gestão
	Gestão de processos
	Arcabouço legal
	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Comunicação social e difusão
Variáveis de planejamento	Balanco hídrico
	Divisão hidrográfica
	PERH
	Planos de bacias
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento hidrometeorológico
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistemas de informações
Variáveis operacionais	Outorga
	Fiscalização
	Cobrança
	Sustentabilidade financeira

Elaboração dos autores.

O reduzido quadro de funcionários foi mencionado pelos entrevistados como um dos principais entraves para o cumprimento das metas definidas pelo Progestão. Há poucos servidores efetivos na Semar e estes atuam em período de meio expediente, o que dificulta o bom andamento das atividades diárias da secretaria. As questões logísticas e estruturais são aspectos frágeis no desempenho do programa: o estado internalizou a importância do Progestão, porém, não forneceu uma estrutura mínima para seu desenvolvimento. De acordo com alguns servidores, há muitas dificuldades na utilização dos recursos financeiros garantidos pelo programa, associadas a contratação de pessoal, compras de materiais e maiores investimentos na estrutura física da Semar.

5.4 Percepção dos conselheiros quanto à certificação das metas estaduais

A maioria dos membros do CERH destacou que as metas estaduais são de grande importância para expor os principais avanços na gestão hídrica do estado do Piauí, enquanto apenas dois conselheiros não souberam informar sobre este ponto. Os membros entrevistados foram questionados a respeito das variáveis consideradas relevantes para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão de recursos hídricos, e o quadro 6 destaca as principais, conforme a opinião dos membros do conselho.

QUADRO 6

Variáveis consideradas relevantes para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão de recursos hídricos

Variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Organização institucional do sistema de gestão
	Conselho estadual
	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Comunicação social e difusão
	Articulação com setores usuários e transversais
Variáveis de planejamento	Balço hídrico
	Divisão hidrográfica
	Planejamento estratégico institucional
	PERH
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento hidrometeorológico
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistemas de informações
	Pesquisa, desenvolvimento e inovação
Variáveis operacionais	Outorga
	Fiscalização
	Infraestrutura hídrica
	Gestão e controle de eventos críticos
	FERH

Elaboração dos autores.

Os membros entrevistados consideraram que não há necessidade de alguma variável ser incluída ou modificada para se adequar às características do estado. No entanto, um dos membros sugeriu que o fundo fosse gerenciado pela Semar e a aprovação das ações da secretaria poderia ser mais uma atribuição do conselho.

A maioria dos entrevistados afirmou que as metas não estão sendo internalizadas pelos órgãos responsáveis pela gestão das águas no estado do Piauí em sua totalidade, em virtude da falta de transparência nas informações sobre o Progestão. Conforme os membros conselheiros, as principais variáveis que se revelam como desafios na gestão das águas compreendem a infraestrutura hídrica, a fiscalização (número de servidores bastante inferior para as demandas de atividades solicitadas) e a criação do sistema de informações. Da mesma forma, representantes do conselho entrevistados também mencionaram como desafio as seguintes variáveis: planos de bacias, enquadramento, estudos especiais de gestão, cobrança, sustentabilidade financeira (não há uma diretriz sobre como deverá ser realizada) e programas e projetos indutores, não integrantes do quadro de metas do estado.

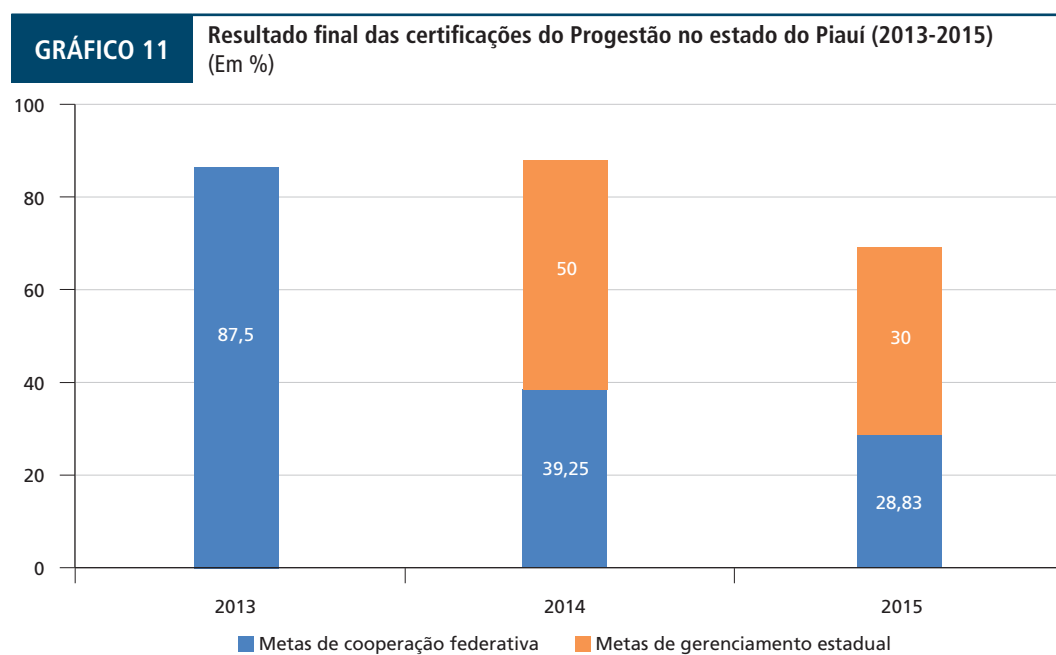
Os membros conselheiros destacaram que a gestão de recursos hídricos foi bastante impulsionada com o Progestão. As ações da secretaria foram mais fortalecidas e vale ressaltar que ela possui técnicos bem capacitados, porém, falta desprendimento político, o que dificulta bastante a efetividade de algumas ações.

A falta de transparência sobre o programa foi bastante mencionada pelos entrevistados. Conforme os conselheiros respondentes, deveria haver maior divulgação das informações, principalmente quanto às metas já atingidas e ainda quais os esforços estão sendo realizados para o cumprimento das metas futuras.

Um ponto importante sugerido pelos conselheiros para melhorar a dinâmica de acompanhamento e planejamento do Progestão foi o conhecimento dos membros sobre a importância do conselho na certificação das metas e no fortalecimento da gestão hídrica do estado. A melhoria na comunicação e o aumento no número de reuniões específicas para temas relacionados ao Progestão poderiam estimular os membros a participarem mais das reuniões do conselho. Também foi ressaltado o incentivo aos municípios para se envolverem mais nos assuntos relacionados à gestão hídrica e ao Progestão. No intuito de aperfeiçoar a atuação do CERH no acompanhamento do Progestão, os membros destacaram a necessidade de criação de uma câmara técnica ou grupo de trabalho específico para avaliar o cumprimento das metas do programa. Desta forma, as informações poderiam ser analisadas e repassadas com maior transparência aos demais conselheiros.

5.5 Resultado final das certificações no estado do Piauí

De acordo com o gráfico 11, que sintetiza o resultado final das certificações do estado, o Piauí apresentou notas de 87,5%, 89,25% e 58,83%, respectivamente, nos anos 2013, 2014 e 2015.



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

Conforme o gráfico 11, o ano de 2015 foi o período de maior dificuldade para atingimento das metas do programa pelo estado. Na reunião de acompanhamento

realizada em maio de 2016,³ a Semar registrou os esforços infrutíferos realizados para ampliar a equipe técnica por meio da contratação de bolsistas, em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Piauí (Fapepi), ao longo de 2015. No que diz respeito à meta referente à capacitação, vale registrar que foi elaborado um plano que deverá ser executado nos próximos anos. Por fim, em relação à meta relativa ao monitoramento da qualidade da água, a Semar informou que se encontra em andamento a adesão ao Programa Qualiágua da ANA, além do programa estadual de monitoramento quali quantitativo de açudes.

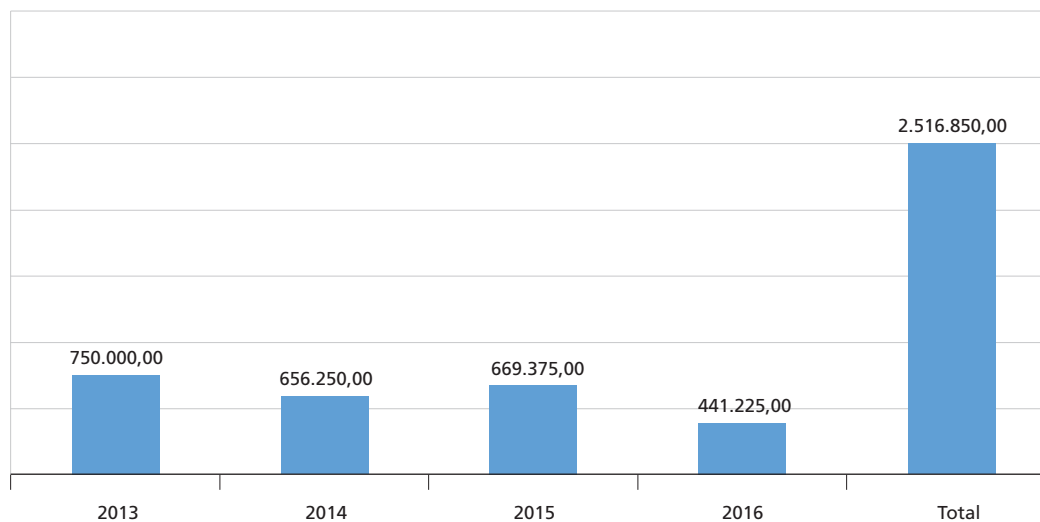
5.6 Recursos financeiros do Progestão transferidos ao estado

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 Piauí, 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.

- Ano 2013: nota final de avaliação = 87,5%, valor da segunda parcela = R\$ 656.250,00.
- Ano 2014: nota final de avaliação = 89,25%, valor da terceira parcela = R\$ 669.375,00.
- Ano 2015: nota final de avaliação = 58,83%, valor da quarta parcela = R\$ 441.225,00.

Portanto, até 2016, foram transferidos ao estado de Piauí o montante total no valor de R\$ 2.516.850,00, distribuídos conforme o gráfico 12.

GRÁFICO 12 Recursos do Progestão transferidos ao estado do Piauí (2013-2016)
(Em R\$)



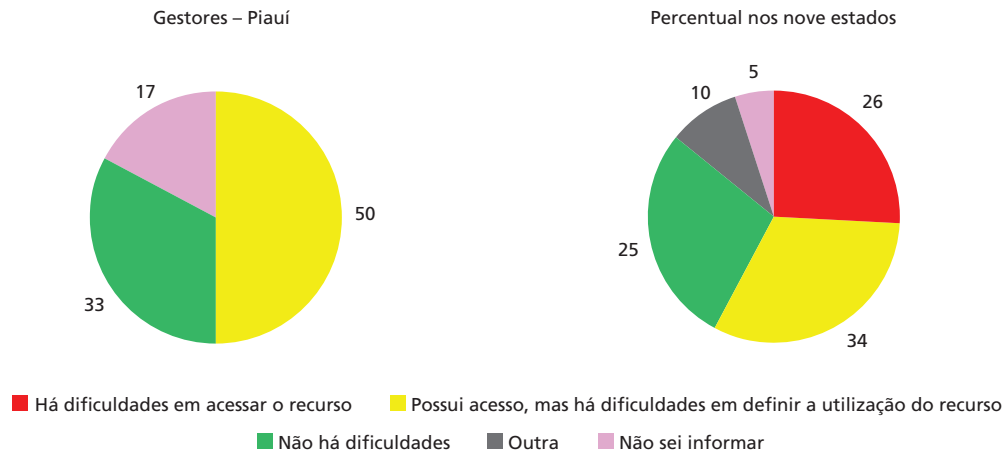
Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/progestao/mapa/pi>>.

3. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/memorias-progestao/memorias-progestao-2016/memoria-progestao-18-2016_reuniao_18-mai-2016_pi.pdf>.

De acordo com o relatório de 2015, não foi feita nenhuma aplicação com os recursos do Progestão⁴ no ano de 2015. Segundo a maioria dos gestores entrevistados, apesar de possuir acesso aos recursos, há dificuldades em definir sua utilização. Contraditoriamente, a terça parte dos gestores informou que não há dificuldades. A dificuldade indicada pela maioria dos gestores do Piauí também é enfrentada pelos demais estados, conforme apontado no gráfico 13.

GRÁFICO 13

Em relação ao acesso aos recursos disponibilizados pelo Progestão, você considera que:
(Em %)



Elaboração dos autores.

Vale ressaltar que a porcentagem média de aplicação dos recursos repassados pelo Progestão no período de 2013 a 2015 junto aos nove estados pesquisados (Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe) equivaleu a cerca de 20%.

6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PIAUÍ

O Progestão não teve impacto na estrutura e/ou organização da gestão de recursos hídricos no estado do Piauí. No entanto, segundo os entrevistados, o programa influenciou nas atividades cotidianas do sistema, principalmente quanto à organização na emissão das outorgas, atuação no monitoramento de eventos críticos e na atuação em fiscalização da segurança de barragens.

Apesar das dificuldades encontradas na gestão dos recursos hídricos antes de o programa ser implementado no estado, as ações na Semar eram voltadas à revisão de processos. Após o Progestão, foi possível ampliar as discussões para outras áreas, trazendo uma visão mais global do sistema de gestão hídrica à secretaria. O programa trouxe pontos

4. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-das-metas-federativas/relatorios-progestao-2015/pb_relatorio-progestao-2015.pdf>. Outras informações sobre a aplicação dos recursos financeiros do programa pelos estados estão disponíveis no site do Progestão.

em destaque, como o avanço das diretrizes legais na área de recursos hídricos e na aplicação dos instrumentos, conseqüentemente, melhorando os procedimentos internos da secretaria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O estado do Piauí foi um dos estados pioneiros a aderir ao Progestão. Com isso, a Semar conseguiu um direcionamento das ações de gestão hídrica, pois houve um compromisso na execução das metas assumidas, que refletiu na motivação dos servidores estaduais e em pequenas melhorias na dinâmica interna do órgão. Essas melhorias são decorrentes da agilidade na análise dos processos administrativos, no fortalecimento dos instrumentos de gestão (por exemplo, as discussões sobre cobrança pelo uso da água) e na dinâmica mais atuante na fiscalização da segurança de barragens.

No entanto, embora o Progestão tenha impulsionado as melhorias em aspectos da gestão hídrica, ainda existem falhas na organização dos processos e nas atividades cotidianas da secretaria. Além disso, como a grande maioria dos entrevistados revelou, há condições de funcionamento inadequadas na Semar, com destaque para as instalações físicas.

Os entrevistados ressaltaram a baixa utilização dos recursos oriundos do Progestão na área administrativa. Há dificuldades de uso em virtude dos entraves burocráticos, jurídicos e administrativos, e além disso, há frágil apoio do núcleo dirigente do estado. Portanto, o programa deveria receber mais atenção e ser percebido como algo importante para o estado.

Um dos entrevistados destacou a importância do secretário de Estado nos principais projetos e investimentos dos recursos do Progestão. Os respondentes também acrescentaram que o programa poderá recuar se as ações estiverem vinculadas às questões políticas, e em um hipotético encerramento, os gestores estaduais ressaltaram que poderia haver um retrocesso considerável. Em alguns pontos destacados pelos gestores, entre os quais a estrutura organizacional, poderia não haver grandes impactos, em virtude de o sistema ter sido implementado antes do programa. Porém, embora os recursos financeiros não sejam utilizados na íntegra, ainda servem como estímulo para garantir melhorias na gestão dos recursos hídricos.

Os membros do CERH entrevistados destacaram que a percepção sobre as questões hídricas esteve mais presente na agenda ambiental. Sem o Progestão, o estado perderia bastante, tanto na questão financeira quanto no estímulo ao órgão em busca de melhorias na gestão das águas. Com o cumprimento das metas, foi possível corrigir falhas decorrentes da pouca atenção oferecida à gestão dos recursos hídricos no estado.

Contudo, os conselheiros salientaram a falta de transparência e clareza nas informações repassadas sobre o Progestão e ressaltaram a importância do repasse destas antes das reuniões programadas, pois, ao ser divulgado com maior clareza o conteúdo necessário para aprovação das metas do programa, os conselheiros poderiam participar mais efetivamente. Faltam reuniões de apresentação e de acompanhamento das metas, pois elas conseguem apresentar, com maiores detalhes, aspectos importantes do programa. Neste sentido, destaca-se que a ANA poderia sugerir aos conselhos que fossem realizadas reuniões

específicas (extraordinárias) para discutir o Progestão, sem haver outros itens nas pautas, pois isso poderia estimular a participação dos membros. Embora algumas dificuldades tenham sido apontadas pelos gestores e membros do conselho, alguns entrevistados afirmaram que as metas estaduais foram importantes, na medida em que impulsionou a criação dos comitês de bacias hidrográficas e acrescentaram também o compromisso no cumprimento da legislação dos recursos hídricos no estado.

REFERÊNCIAS

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 o Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010.

PIAUI. Lei Estadual nº 5.165, de 17 de agosto de 2000. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos, institui o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Piauí, 21 de agosto de 2000. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=151141>>.

_____. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Piauí**. Piauí: Semar, 2010. Disponível em: <http://www.semar.pi.gov.br/download/201605/SM06_578985b1e1.pdf>. Acesso em: dez. 2016.

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**

