



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

Estado do Paraná



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

Estado do Paraná

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 Paraná



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

Luiz Augusto Bronzatto

Elaboração do Relatório

Autoria

Carla Silveira de Arruda

Colaboração

Krislane de Andrade Matias

Revisão Técnica

Antenor Lopes de Jesus Filho

Luiz Augusto Bronzatto

Júlio César Roma

Bianca Borges Medeiros Pavão

Colaboração

Adalberto de Salles Lima

Daniela Lombardi

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

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 DO PARANÁ	10
4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PARANÁ.....	16
5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PARANÁ	29
6 IMPACTOS DO PROGRAMA NO ESTADO DO PARANÁ	41
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	42
REFERÊNCIAS	42
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	43

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.

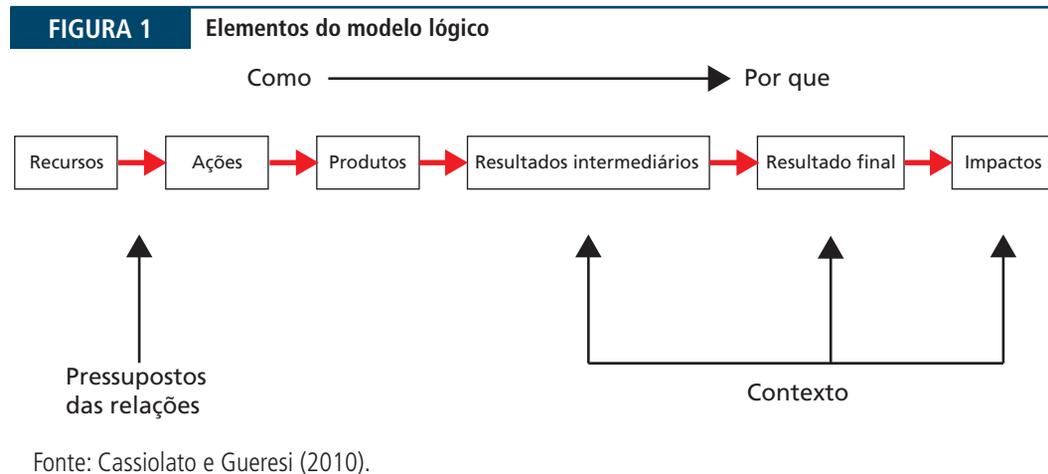
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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.



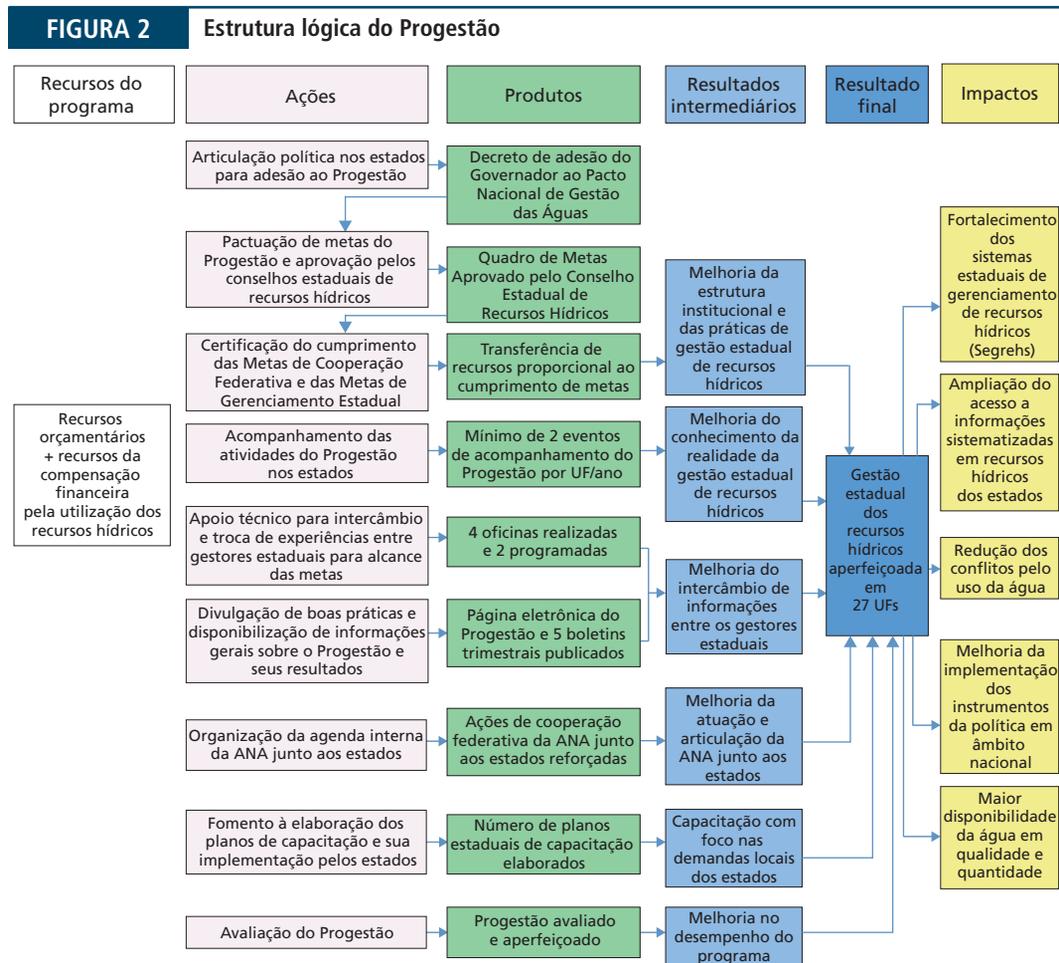
Dessa forma, o modelo lógico cumpre o papel de evidenciar o que é o programa, qual o funcionamento esperado com a execução de suas ações, tendo como norte inicialmente um conjunto de resultados intermediários. Estes resultados intermediários irão levar, de forma sinérgica, ao alcance do resultado final 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 DO PARANÁ

As informações apresentadas neste relatório têm como base os documentos disponibilizados pela ANA, bem como os dados coletados no *site* do programa¹ e na pesquisa de campo realizada entre os dias 12 e 16 de setembro de 2016, na cidade de Curitiba, por dois integrantes da equipe de pesquisadores do Ipea.

Na pesquisa de campo, foram envolvidos na aplicação dos questionários seis gestores do sistema de gestão de recursos hídricos do estado que atuavam nas instituições responsáveis

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

pelo setor – o Instituto das Águas do Paraná (Aguasparaná) e a atual Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema) – e também sete membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) do Paraná. 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 do Paraná

O Paraná foi um dos nove estados que aderiram inicialmente ao programa, compondo assim o primeiro ciclo do Progestão. A adesão se deu por meio do Decreto Estadual nº 8.410, publicado em 21 de junho de 2013 e, logo após, foi assinado em 23 de setembro de 2013 o Contrato nº 068/ANA/2013, o qual elenca os direitos e as obrigações de ambas as partes, com vigência até agosto de 2017, sendo o Aguasparaná, entidade autárquica, atualmente vinculada à Sema, a coordenadora do programa no estado. Após a adesão, foi realizada, em 30 de julho 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 então 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 estado do Paraná foi adotada a tipologia de gestão C, que se refere à característica de “balanço qualiquantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em algumas bacias; usos concentrados em algumas bacias com criticidade qualiquantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência, mas ainda restritos às áreas críticas” (ANA, 2016, p. 11).

O quadro de metas aprovado pelo CERH do Paraná contempla um total de 32 variáveis a serem avaliadas até o final do período do Progestão, conforme quadro 1.

QUADRO 1 Quadro de metas do estado do Paraná			
Tipologia C			
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)
II.2 – variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	15
	1.2	Organismo(s) coordenador(es)/gestor(es)	
	1.3	Gestão de processos	
	1.4	Arcabouço legal	
	1.5	CERH	
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados	
	1.7	Agências de água e entidades delegatárias	
	1.8	Comunicação social e difusão	
	1.9	Capacitação setorial	
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais	
			Nível de exigência
			4
			4
			2
			4
			4
			4
			2
			2
			2
			2

(Continua)

(Continuação)

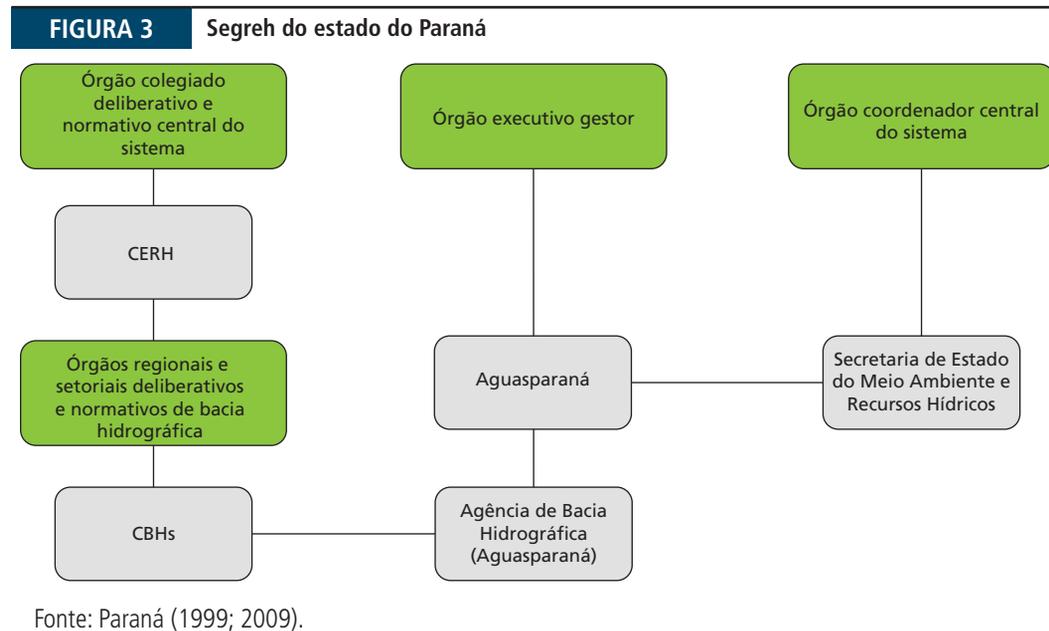
Tipologia C				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.3 – variáveis de planejamento	2.1	Balanço hídrico	15	3
	2.2	Divisão hidrográfica		3
	2.3	Planejamento estratégico institucional		3
	2.4	Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)		4
	2.5	Planos de bacia		3
	2.6	Enquadramento		2
	2.7	Estudos especiais de gestão		3
	2.8	Modelos e sistema de suporte à decisão		3
II.4 – variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	10	3
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		3
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		4
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		3
	3.5	Sistema de informações		3
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		3
II.5 – variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	10	4
	4.2	Fiscalização		4
	4.3	Cobrança		3
	4.4	Sustentabilidade financeira do sistema de gestão		3
	4.5	Infraestrutura hídrica		3
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		3
	4.7	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI)		4
	4.8	Programas indutores		3

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

3.2 O sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos do Paraná

No estado do Paraná, a Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Segreh, como parte integrante dos recursos naturais do estado, nos termos da Constituição Estadual e na forma da legislação federal aplicável.

Compõem o Segreh do Paraná, conforme a Lei nº 12.726/1999 e redação dada pela Lei nº 16.242, de 13 de outubro de 2009: *i)* o CERH do Paraná, como órgão colegiado deliberativo e normativo central; *ii)* a Sema, como órgão coordenador central; *iii)* o Aguasparaná, como órgão executivo gestor; *iv)* os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), como órgãos regionais e setoriais deliberativos e normativos de bacia hidrográfica do estado; e *v)* a Gerência de Bacia Hidrográfica, atualmente exercida pelo Aguasparaná, como unidade de apoio técnico e administrativo aos CBHs. Essa estrutura é ilustrada na figura 3.



3.2.1 Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema)

A Sema é o órgão coordenador central do SEGRH do Paraná e está regulamentada pelo Decreto Estadual nº 4.514, de 23 de julho de 2001. Conforme estabelece o art. 1º deste decreto, o órgão constitui o primeiro nível hierárquico da administração estadual, de natureza substantiva, e tem por finalidade formular e executar as políticas de meio ambiente, inclusive a de recursos hídricos. Em sua estrutura institucional, compete à Coordenadoria de Recursos Hídricos e Atmosféricos, entre outras atribuições, gerenciar as proposições e a formulação das políticas voltadas para ambas as temáticas e, também, acompanhar as ações das entidades vinculadas à Sema, visando à verificação do atendimento às políticas estaduais de recursos hídricos e de gestão da qualidade do ar estabelecidas.

3.2.2 Instituto das Águas do Paraná (Aguasparaná)

O Aguasparaná configura-se uma entidade autárquica responsável por regulamentar, gerenciar e implementar a política de recursos hídricos do estado. Encontra-se vinculado à Sema, sendo instituído pela Lei nº 16.242, de 13 de outubro de 2009. Além disso, por conta de sua estrutura organizacional, possui atribuições de secretaria executiva do CERH e também de agência de águas. Entre as diversas atribuições do Aguasparaná, conforme estabelece o art. 4º, da Lei nº 16.242/2009, destacam-se os itens a seguir.

- Prestar assistência técnica aos municípios no planejamento, na elaboração de projetos e na execução de obras e serviços de prevenção e controle de erosão, de drenagem e controle de cheias e de preservação, conservação e recuperação de áreas degradadas, assim como promover pesquisa buscando soluções para tais questões.
- Desempenhar as competências previstas na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, na condição de entidade de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos,

drenagem e águas pluviais urbanas, desde que haja gestão associada entre o estado e os municípios.

Observa-se, portanto, que, além da gestão de recursos hídricos, o instituto também é responsável pela execução de ações e medidas estruturais relacionadas aos recursos hídricos, sendo um dos focos o controle de erosão, de forma direta ou indireta, por meio de obras de prevenção ou controle.²

Nesse contexto, em relação ao rol de atividades desempenhadas pelo instituto, alguns gestores, por ocasião das entrevistas, consideram positivo as ações de gestão de recursos hídricos e de execução dos planos de ações de saneamento ambiental estarem internalizadas no mesmo órgão executivo, alegando que tais obras dão uma maior visibilidade política à instituição. Ressalte-se que esta mesma visão não reflete a opinião dos conselheiros, conforme será tratado no decorrer deste texto. Cabe esclarecer que, recentemente, a Lei Complementar nº 202, de 27 de dezembro de 2016, repassa a atribuição referente aos serviços de saneamento para a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná (Agepar).

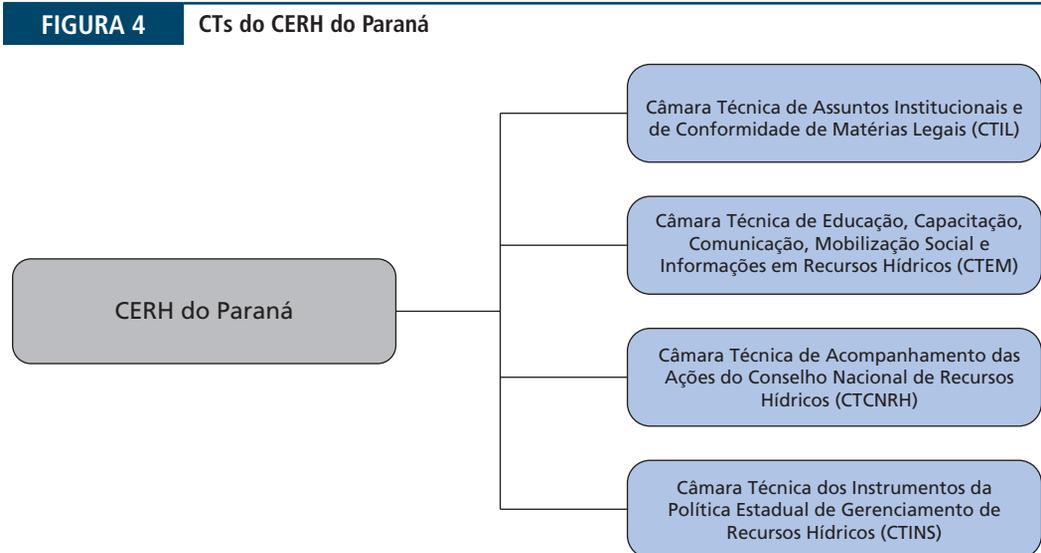
3.2.3 Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)

O CERH do Paraná foi instituído pela Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 9.129, de 27 de dezembro de 2010. Esta instância se configura como órgão deliberativo e normativo central do Segreth do Paraná, possuindo, entre as suas atribuições, a função de certificar as metas estaduais do Progestão, bem como realizar o acompanhamento das ações colocadas em curso para o cumprimento das metas do programa.

As reuniões ordinárias do colegiado, de acordo com o art. 10º do Decreto Estadual nº 9.129/2010, ocorrerão, no mínimo, duas vezes ao ano e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pela iniciativa de seu presidente ou a requerimento de pelo menos um terço de seus membros titulares. Segundo os conselheiros, as reuniões possuem pautas muito extensas e nem sempre há tempo suficiente para discutir adequadamente todos os assuntos. Por este motivo, alguns conselheiros indicaram a necessidade de ampliar o número de reuniões, embora todos tenham conhecimento sobre a dificuldade de organizar a agenda de modo que garanta o quórum mínimo nas reuniões plenárias.

Estruturalmente, o CERH, no estado do Paraná, após a instalação da Câmara Técnica dos Instrumentos (CTINS) da Política Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituída pela Resolução nº 96 CERH/PR, de 14 de outubro de 2015, passou a ser subsidiado por quatro câmaras técnicas (CTs). Atualmente, elas encontram-se ativas e funcionam de acordo com as atividades que lhe são demandadas, conforme ilustra a figura 4, e são constituídas mediante ato próprio para funcionar em caráter permanente ou temporário, conforme estabelece o Decreto nº 9.129/2010, em seu art. 10º, § 3º.

2. Disponível em: <<http://www.aguasparana.pr.gov.br/>>.



Fonte: CERH. Disponível em: <<http://www.recursoshidricos.pr.gov.br/>>.

Vale salientar que a CT de análise e proposta de delimitação das áreas de atuação dos CBHs, de caráter provisório, instituída pela Resolução nº 43 CERH/PR, de 3 de novembro de 2005, segundo informações do Aguasparaná, não se encontra atualmente em funcionamento. Por fim, segundo relatado, as metas do programa são avaliadas previamente em duas CTs: na CTINS e na CT Institucional e Legal (CTIL), sendo posteriormente encaminhadas para aprovação na reunião plenária do CERH.

3.2.4 Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs)

O processo de instituição dos CBHs no estado do Paraná foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 9.130, de 27 de dezembro de 2010.³ Os comitês são órgãos colegiados, com atribuições normativas e deliberativas, a serem exercidas em sua área de atuação, conforme definido no parágrafo único do art. 1º do decreto supracitado. O estado do Paraná possui onze CBHs instalados: Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira; Rio Tibagi; Rio Jordão; Paraná 3; Rios Pirapós, Paranapanema 3 e Paranapanema 4; Norte Pioneiro; Baixo do Ivaí e Paraná 1; Litorânea; Alto Ivaí; Baixo Iguaçu; Rios Piquiri e Paraná 2 (mapa 1).

De acordo com os entrevistados, apenas sete destes CBHs encontram-se em efetivo funcionamento. Os gestores e os conselheiros entrevistados, de maneira unânime, acreditam que os CBHs podem contribuir para a melhoria da gestão de recursos hídricos no estado. No entanto, afirmam que essa contribuição, para se tornar mais efetiva, dependerá do nível de amadurecimento dos comitês em termos de instituição, perpassando pela clareza de suas competências. A fim de exemplificar tal leitura, foi citado que o comitê do Alto Iguaçu abrirá pela primeira vez uma licitação para projetos de infraestrutura e educação ambiental, algo considerado muito pertinente, haja vista que amplia a autonomia do comitê e o aprendizado de seus membros. A maioria dos entrevistados afirmou que os comitês poderiam estar mais próximos do Progestão e de algumas decisões, pois estas instâncias percebem com maior

3. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=58690&indice=1&totalRegistros=1>>.

nitidez as prioridades para o avanço da gestão de recursos hídricos nas bacias hidrográficas em que desenvolvem trabalhos.

MAPA 1 CBHs no estado do Paraná



Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/panorama-dos-estados/pr/a-gestao-de-recursos-hidricos-no-parana>>.

4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PARANÁ

A melhoria das práticas de gestão dos recursos hídricos no estado foi avaliada por meio de algumas ferramentas, destacando-se os instrumentos previstos na Política Estadual de Recursos Hídricos, a existência de estimativas de demandas de uso da água e do FRHI, as disponibilidades nas bacias hidrográficas estaduais e do sistema de suporte à decisão para a outorga, e as ações de planejamento e de infraestrutura existente para a gestão (rede de monitoramento hidrometeorológico e de qualidade da água, sistema de suporte à decisão para a outorga, 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 Práticas de gestão estadual de recursos hídricos

4.1.1 Instrumentos de execução da Política Estadual de Recursos Hídricos

Neste item, são apresentadas as considerações dos gestores estaduais sobre os principais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), bem como da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 12.726/1999), visando identificar a situação

de implementação destes no estado do Paraná. Sobre a situação dos instrumentos no estado, as respostas destoam de modo considerável, indicando ausência de transversalidade nas informações sobre alguns instrumentos.

Os instrumentos que apresentaram maior fragilidade, de acordo com os depoimentos recolhidos, foram o FRHI (contingenciado por meio de medidas adotadas pelo governo estadual) e a outorga de uso dos recursos hídricos, que apresenta um grande passivo no estado. Os instrumentos que estão em fase de aperfeiçoamento e evolução referem-se ao sistema de informações sobre recursos hídricos e à cobrança pelo uso da água (em atualização por meio do cadastro de usuários). Os demais instrumentos se encontram em execução, mesmo que parcialmente. Observou-se que, na maioria das vezes, há priorizações visando atender as demandas mais urgentes, haja vista um deficitário quadro técnico e financeiro.

4.1.2 Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)

O PERH é um dos instrumentos previstos na Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 12.726/1999) e tem como objetivo definir ações que subsidiarão a execução da política no estado. Este instrumento encontra-se implementado e regulamentado no estado do Paraná e a sua aprovação ocorreu no âmbito do CERH em 2009.

Segundo os entrevistados, as informações constantes do PERH não estão atualizadas, e ele vem sendo parcialmente seguido. Alguns dos motivos citados como principais para a defasagem dos dados foram a falta de recursos financeiros e o número insuficiente de técnicos no órgão gestor para implementar as ações previstas no plano. Entre as ações que vêm sendo implementadas, foram destacadas aquelas de caráter estratégico, como a elaboração dos planos de bacia e, em determinados programas e projetos desenvolvidos no estado, os relacionados às obras de saneamento ambiental.

Não houve consenso entre os gestores sobre a porcentagem de execução do plano estadual. A maior parte das respostas indicou que ele se enquadraria entre 30% e 40% das ações previstas no plano. Também foi ressaltada pelos entrevistados a correlação entre o plano e a implementação de CBHs no estado. Para eles, a partir da elaboração deste instrumento, foram intensificadas as mobilizações em prol da implantação de novos comitês no estado. De forma ilustrativa, apontaram que anteriormente ao PERH existia apenas um comitê no estado, e, atualmente, o estado possui sete comitês implementados.

4.1.3 Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso

Segundo o *site* do Aguasparaná, o enquadramento dos corpos d'água objetiva garantir às águas qualidade adequada conforme os usos mais exigentes a que forem destinadas, subsidiando o processo de concessão de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, além de minimizar os custos com ações que visam prevenir a poluição das águas de modo contínuo.

De acordo com os entrevistados, o estado possui enquadramento em muitos rios de domínio estadual, distribuídos em diversas bacias, e as portarias de enquadramento dos

rios do Paraná⁴ foram classificadas de acordo com a Resolução Conama nº 20, de 18 de junho de 1986.⁵ Porém, elas estão desatualizadas e, desta forma, o estado tem adotado a estratégia de criar propostas de enquadramento dos corpos d'água concomitantemente com a elaboração dos planos de bacia. Foi relatado que, até o momento, cinco propostas de enquadramento se encontram em elaboração nas seguintes regiões: bacia do rio Paraná 3; bacia do Baixo Ivaí; bacia do rio Jordão, Médio Iguaçu; bacias dos rios Cinza, Itararé, Paranapanema 1 e 2 (Norte Pioneiro); e bacias dos rios Pirapó, Paranapanema 3 e 4 (Piraponema). Foi ressaltado que em alguns trechos das bacias hidrográficas dos rios Tibagi e do Alto Iguaçu o enquadramento já se encontra concluído.

Relatos apontam ainda que a implementação deste instrumento requer muitas discussões envolvendo variados atores, sendo necessária a abertura, especialmente por parte do estado, para a escuta e o diálogo, visando à construção de consensos, nem sempre alcançados. Entretanto, o processo de construção das bases para a implantação deste instrumento se configura como algo de extrema validade para o avanço no gerenciamento de recursos hídricos. Além disso, é algo que se aprende fazendo e se aperfeiçoa na prática.

4.1.4 Cobrança pelo uso da água

Os entrevistados ressaltaram que a cobrança pelo uso da água no estado do Paraná está implementada apenas na bacia do Alto Iguaçu, no entanto, ela não é destinada a todos os usuários. Na bacia do Paraná 3, este processo está em fase de implantação.

Quanto aos valores da cobrança, cumpre mencionar que os gestores entrevistados consideraram-nos baixos e que eles não têm sido suficientes para assegurar o financiamento das ações de forma a abranger toda a dimensão da agenda hídrica estadual. Nesse sentido, apontaram que está sendo realizado um recadastramento dos usuários para ampliar as análises dos valores que podem ser alcançados pela cobrança e destacaram a necessidade de revisão da metodologia de definição do valor a ser cobrado. A arrecadação dos valores referentes à cobrança e dos demais recursos provenientes do uso dos recursos hídricos, bem como o gerenciamento e a destinação dos valores equivalentes à arrecadação de cada bacia hidrográfica, é realizada no estado pelo Aguasparaná, conforme suas atribuições.

4.1.5 Outorga dos direitos de uso das águas

Inicialmente, vale ressaltar que, em relação ao processo de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, o questionário aplicado considerou apenas as águas superficiais como indicadores da melhoria das práticas de gestão estadual. Os gestores entrevistados relataram que, para a emissão de outorgas, considera-se a disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica/reservatório e as demandas pelo uso da água já existentes. Quanto à atualização dos dados sobre balanço hídrico, a maioria afirmou que podem ser considerados atualizados, pois a última revisão foi realizada em 2014 pelos Institutos Lactec e pela Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar).

4. Disponível em: <<http://www.aguasparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=88>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

5. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res2086.html>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

No estado do Paraná, a outorga é um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, definida no art. 12 da Lei Estadual nº 12.726/1999, e regulamentada pelas seguintes legislações.

- O Decreto nº 9.957, de 23 de janeiro de 2014,⁶ que dispõe sobre o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos.
- A Resolução Estadual nº 039, de 26 de novembro de 2004, que trata sobre captações, lançamentos de efluentes e barragens de acumulação considerados insignificantes.⁷
- A Portaria Estadual nº 006, de 31 de janeiro de 2011, que se refere a captações consideradas insignificantes e incluídas em processos de financiamento em instituições financeiras.

Vale mencionar que o Decreto Estadual nº 12.416, de 23 de outubro de 2014, fornece subsídio para a fiscalização do Aguasparaná, uma vez que este “regulamenta o capítulo XII da Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, disciplinando as infrações às normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos estabelecidos pelo SEGRH/Paraná e respectivas sanções, e dá outras providências” (Paraná, 2014).

O estado possui Manual Técnico de Outorga⁸ desde 2006, o qual, de acordo com os entrevistados, encontra-se em processo de revisão. Foi relatado que o manual possui diversas informações sobre a emissão da outorga dispostas de forma clara e objetiva, como normas e legislação, facilitando, assim, o acesso às informações pelos usuários.

Quando questionados sobre os possíveis avanços e retrocessos no processo de outorga ocorrido entre 2013 e 2016, não houve um consenso entre os entrevistados sobre a ocorrência de avanços. Entre aqueles que consideraram que houve aperfeiçoamento deste instrumento no período mencionado, foi destacada a melhoria nos procedimentos de outorga para o lançamento de efluentes.

Alguns gestores entrevistados indicaram que houve retrocessos na emissão das outorgas no estado. Entre os principais aspectos mencionados, foram destacados a dispensa de outorga para microdrenagem e o número de servidores insuficiente face à crescente demanda para a emissão de novas outorgas. Atualmente, o Aguasparaná possui apenas dois funcionários neste setor, conforme relato dos gestores – sendo que um deles está prestes a se aposentar –, e há, aproximadamente, 16 mil processos pendentes para análise, além de cerca de 4 mil processos que ainda não foram cadastrados no sistema – ou seja, este cenário tem corroborado a criação de um amplo passivo em relação a emissão de novas outorgas. Menciona-se ainda que a emissão das outorgas no estado é realizada manualmente. Este aspecto, combinado ao anteriormente exposto, resulta em uma ampla morosidade neste procedimento. Por fim, cabe apontar que, segundo os gestores, em razão do amplo passivo citado, alguns processos são priorizados e os critérios utilizados estão associados às exigências para financiamento de projetos.

6. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=113097&codItemAto=719410#719410>>.

7. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/RESOLUCAO_SEMA_39_2004_FICAM_DISPENSADOS_OUTORGA_USO_INSIGNIFICANTE_AGUAS.pdf>.

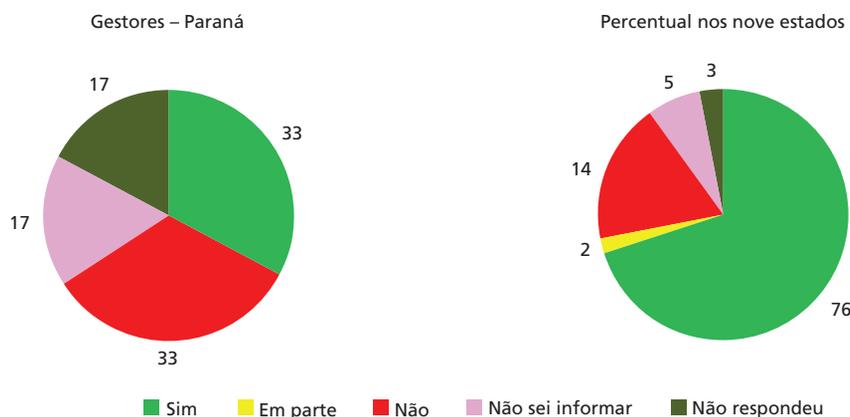
8. Disponível em: <http://www.aguasparana.pr.gov.br/arquivos/File/manual_outorgas.pdf>.

4.1.6 Sistema de informações sobre recursos hídricos

As informações do órgão gestor de recursos hídricos do estado estão organizadas em um sistema interno (*intranet*), com acessibilidade restrita aos funcionários. Atualmente, o estado está passando por um processo de atualização do sistema de informação, viabilizado por meio de um financiamento do Banco Mundial, com previsão para finalização no prazo de dois anos. Eles consideram que esta atualização irá proporcionar melhorias significativas no sistema. Quando questionados se a adoção das metas estaduais do Progestão resultou em melhoria na organização das informações e dos dados, as respostas demonstram certa divergência, diferentemente dos demais estados pesquisados, conforme ilustra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

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



Elaboração dos autores.

Para aqueles que consideraram que o programa não promoveu mudanças, foi assinalado que as modificações, quando ocorreram, foram incipientes, e que o estado já possuía boa organização anteriormente à adesão ao Progestão.

Por fim, cumpre mencionar o relato referente ao papel das metas de cooperação federativa como indutoras de mudanças positivas na organização dos dados, principalmente em relação ao tema sobre segurança de barragens. Segundo os entrevistados, essa foi a meta em que o estado mais precisou avançar. Também destacaram que, por meio do Progestão, houve fomento à inovação do sistema estadual e a uma maior integração das informações.

4.1.7 Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI)

O FRHI foi instituído nos termos do art. 22 da Lei Estadual nº 12.726/1999 e se destina à implantação e ao suporte financeiro de custeio e de investimentos do sistema estadual do Paraná. Encontra-se regulamentado pelo Decreto Estadual nº 9.132, de 27 de dezembro de 2010, que estabelece que o órgão gestor tem a atribuição de operacionalizar a aplicação dos recursos do fundo.

Em relação ao acesso aos recursos do FRHI, grande parte dos entrevistados respondeu que o fundo, embora instituído, encontra-se funcionando parcialmente. Porém, para compreender a situação atual e as principais dificuldades apontadas pelos entrevistados, é necessário resgatar alguns fatos anteriores. No início dos anos 2000, foi celebrado o Contrato nº 017/PGFN/CAF, entre a União e o estado do Paraná. Este contrato previa a antecipação dos recursos referentes à totalidade das receitas disponibilizadas ao governo estadual, originadas da compensação financeira dos aproveitamentos de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, bem como dos *royalties* de Itaipu Binacional, no período de maio de 2000 a dezembro de 2020. O valor antecipado, de aproximadamente R\$ 3 bilhões, foi utilizado na capitalização de fundos do Paraná Previdência (Roorda, 2005).

Atualmente, o montante anual do FRHI é de, aproximadamente, R\$ 17 milhões, sendo que cerca de R\$ 3 milhões são oriundos da cobrança, e o restante provém de compensação de áreas alagadas, construídas após a celebração do Contrato nº 017/PGFN/CAF, já mencionado anteriormente. Cabe, no entanto, salientar que, de acordo com os entrevistados, se não houvesse sido assinado o contrato entre o estado do Paraná e a União, os recursos arrecadados anualmente seriam superiores a R\$ 100 milhões.

Entre as dificuldades de acesso ao FRHI foi destacado o processo recente de contingenciamento orçamentário estabelecido pelo governo do Paraná que atinge, inclusive, outros fundos especiais do estado. Devido a isso, os gestores relatam que suas ações de planejamento e gestão têm se tornado ainda mais restritas, haja vista que os valores que não são aplicados até o final de cada ano passam a integrar o orçamento geral do estado, que poderão ser destinados para quaisquer outras finalidades, além da gestão hídrica.

Nesse sentido, destaca-se que os valores oriundos da cobrança pelo uso da água, bem como os repasses financeiros do Progestão, não integram esse processo de contingenciamento. Essa questão, segundo relatado, pode se tornar um ciclo vicioso, que impactará a gestão hídrica no estado, haja vista que os entraves de caráter burocrático do próprio estado sobre os processos licitatórios causam morosidade nos trâmites, acarretando em análises demasiadamente demoradas e tomadas de decisão posteriores às datas legalmente previstas num mesmo ano fiscal, além de dificultar a continuidade de ações já estabelecidas. Desta forma, os contingenciamentos podem se tornar corriqueiros.

Outra dificuldade apontada pelos gestores é que a deliberação sobre a destinação dos recursos do FRHI depende da aprovação do CERH. Esta aprovação é considerada um entrave pelo fato de dificultar a aprovação de recursos financeiros para ações de custeio, uma vez que estes não concordam e defendem que os recursos deveriam ser utilizados, exclusivamente, para gestão de recursos hídricos. A referida utilização para custeio vem ocorrendo há pouco tempo, motivada, principalmente, pelas ações de contingenciamento orçamentário do governo estadual e outras restrições de repasses financeiros ao órgão gestor que, atualmente, tem sido o responsável em manter as próprias despesas da instituição.

No entanto, de acordo com alguns gestores entrevistados, os recursos do FRHI têm sido suficientes para atender às necessidades básicas do órgão gestor, especialmente aqueles provenientes da cobrança pelo uso da água, que não têm integrado o contingenciamento supramencionado. Nas ações de gestão de recursos hídricos, tem-se priorizado a elaboração

dos planos de bacia e, nas ações estruturais, caracterizadas como obras ou intervenções físicas, prioriza-se a execução de obras de saneamento ambiental, que inclui a fabricação de tubos de concreto em suas unidades industriais, objetivando o controle de erosão.

Importante ressaltar que, por meio da Lei Complementar nº 202/2016, estas ações estruturais, oficialmente, não estão mais sob responsabilidade do órgão gestor. Inclusive, alguns entrevistados discordavam da atuação do órgão gestor como agência reguladora de serviços de saneamento e responsável por obras. Estes argumentavam que um mesmo órgão não deveria ser o responsável pela gestão das águas no estado e, ainda, fazer a regulação de um setor usuário, como o de saneamento (um dos principais usuários de água no estado). Além disso, estes acreditam que essa reestruturação resultará em um sistema de gestão de recursos hídricos mais autônomo, independente e eficiente.

Em relação ao desenvolvimento de obras, argumentou-se que a disputa pelos recursos internos do instituto é ampliada e, a depender do gestor que estiver à frente do Aguasparaná, pode haver uma maior predisposição pelo desenvolvimento de obras, haja vista a maior visibilidade política que tal fato pode ocasionar. Além disso, a falta de clareza sobre os empenhos realizados pelo instituto leva à depreensão, segundo relatos, de que os recursos atribuídos legalmente à gestão de recursos hídricos podem estar sendo destinados à fabricação de manilhas, por exemplo. Neste sentido, foi demasiadamente reforçada a necessidade de um maior controle social sobre a aplicação dos recursos do Progestão, incluindo as definições de onde se devem investir tais recursos para o fortalecimento da gestão de recursos hídricos no estado. Esta proposta amplia a responsabilidade do CERH do Paraná, haja vista ser esta a instância responsável pelo controle social do Aguasparaná. Vale ainda ressaltar que, segundo alguns conselheiros entrevistados, o Aguasparaná está sobrecarregado de atribuições (gestor, executivo, normativo e fiscalizador), sem ter a estrutura técnica e física necessária para garantir a eficiência e eficácia de todas as suas ações.

4.1.8 Ações para o planejamento estratégico

O Aguasparaná não possui um planejamento estratégico específico para a gestão de recursos hídricos, sendo ressaltado nas entrevistas que esta variável deveria se tornar obrigatória nas metas do Progestão, pois um planejamento estratégico é fundamental para nortear e possibilitar maior efetivação das ações.

Embora o estado reconheça a importância e a necessidade do planejamento estratégico de recursos hídricos, não tem conseguido avanços. De acordo com alguns entrevistados, isso se explica em razão da frágil articulação entre os órgãos ou entidades que possuem relação direta e indireta (setores transversais) com a gestão de recursos hídricos.

4.1.9 Infraestrutura de monitoramento de recursos hídricos

O estado do Paraná, por apresentar um significativo potencial de aproveitamento hidrelétrico, teve fortes investimentos que foram fundamentais para o desenvolvimento do setor energético do país. A partir de então, a geração de energia hidrelétrica foi a responsável por impulsionar investimentos no monitoramento hidrometeorológico, permitindo ao estado possuir uma rede densa de estações de monitoramento hidrometeorológico,

principalmente considerando as estações estaduais, as de iniciativas privadas e as integrantes da rede nacional instaladas no território estadual.

De acordo com relatos de alguns entrevistados, atualmente, a rede hidrometeorológica possui aproximadamente 84 estações telemétricas instaladas, 180 estações fluviométricas, 450 estações pluviométricas e 4 estações em fase de reinstalação. Porém, nem todas estão sendo mantidas e monitoradas pelo estado. Dessas estações, as telemétricas ficam a cargo do Sistema Meteorológico do Paraná (Simepar), que se responsabiliza por manutenção, recepção e disponibilização dos dados para o estado. A Companhia Paranaense de Energia (Copel), atual concessionária de energia no estado, por meio de uma licitação, responde por manutenção, monitoramento e disponibilização das informações das estações fluviométricas sob sua responsabilidade. O Aguasparaná é responsável por manutenção e monitoramento das estações pluviométricas e pelas estações da rede nacional que estão em seu território, pois possui um termo de cooperação com a ANA.

Segundo entrevistados, o estado concentra menos estações na bacia do Iguaçu, porque nessa região há uma concentração das estações da Copel, que repassam seus dados para o Simepar que, por sua vez, fica responsável em mantê-las e repassar as informações ao Aguasparaná. Já a bacia do Paranapanema é a única que não possui cobertura por estações estaduais, pois nesta bacia há várias usinas hidrelétricas que possuem estações próprias e repassam as informações para o estado. O Aguasparaná possui acesso a todos os dados gerados por suas estações e, também, pelas estações da Copel que integram o Sistema de Informações Hidrológicas (SIH). Esses dados também são recepcionados pela ANA, que os disponibiliza no sistema Hidroweb e no Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos (SNIRH).

A maioria dos entrevistados considerou que o número de estações hidrometeorológicas é suficiente para atender as demandas atuais, porém, conforme o surgimento de novas demandas para maior detalhamento das informações, principalmente em decorrência de prevenção de eventos críticos, haverá a necessidade de instalar novas estações. Em relação às contribuições da ANA para instalação e/ou manutenção das estações hidrometeorológicas, foram destacados os treinamentos oferecidos, bem como o fornecimento de equipamentos e o sistema de recepção de dados, que ocorre tanto na ANA quanto no Simepar.

No entanto, há uma discordância nas respostas no que se refere à disponibilização dos recursos do Progestão para o setor de hidrometria, pois alguns gestores afirmam que parte do recurso do programa é destinada para a manutenção das estações, enquanto outros apontam o contrário, além de afirmarem que há dificuldades no acesso dos recursos do FRHI para atender as demandas da área operacional.

Também foi destacado que há uma expectativa de que o Programa Qualiágua⁹ contribua para minimizar as dificuldades, principalmente em relação à logística para realização do monitoramento da qualidade hídrica, e que esse recurso também possa contribuir com os custos de diárias visando à manutenção da rede hidrometeorológica.

9. Disponível em: <<http://portalpnqa.ana.gov.br/Qualiagua.aspx>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

Por fim, embora o setor de hidrometria seja responsável por fornecer as informações para cumprimento da meta de cooperação federativa I.4, prevenção de eventos hidrológicos críticos,¹⁰ referente à manutenção da rede de alerta da sala de situação, este setor demonstra não estar sendo beneficiado com os recursos provenientes do programa, conforme relatos de alguns gestores entrevistados.

4.2 Conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos

Os gestores consideram que o Progestão promoveu o fortalecimento dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, haja vista que a busca pelo cumprimento das metas do programa evidencia algumas lacunas na gestão hídrica estadual, algo extremamente necessário para direcionar esforços, especialmente num quadro de escassez de pessoal e de recursos orçamentários.

Acerca da influência do Progestão no aumento da transparência sobre as informações da gestão de recursos hídricos, relatos indicaram que não houve mudança em relação à situação anterior ao programa. Entretanto, foi mencionado pelos conselheiros que o repasse das informações do órgão gestor ao conselho sobre o programa é falho e também a necessidade de informações melhor consubstanciadas para alicerçar as análises e tomadas de decisão.

Foi relatado pelos gestores que houve uma melhora no aumento da comunicação entre os entes do sistema estadual provocado pelo Progestão. Isto porque, a partir do programa, notou-se um maior envolvimento dos órgãos ou das instituições com a gestão hídrica estadual. Todavia, não foi identificada influência do Progestão no fortalecimento do conselho estadual. Os gestores e conselheiros entrevistados também apontaram que o programa não proporcionou nenhuma mudança ou alteração no arranjo institucional da gestão hídrica estadual.

Por fim, foi ressaltado que a falta de reconhecimento do governo sobre a relevância da gestão de recursos hídricos para o estado também tem funcionado como impasse para possibilitar maiores avanços em decorrência do programa.

4.3 Intercâmbio de informações entre os gestores estaduais

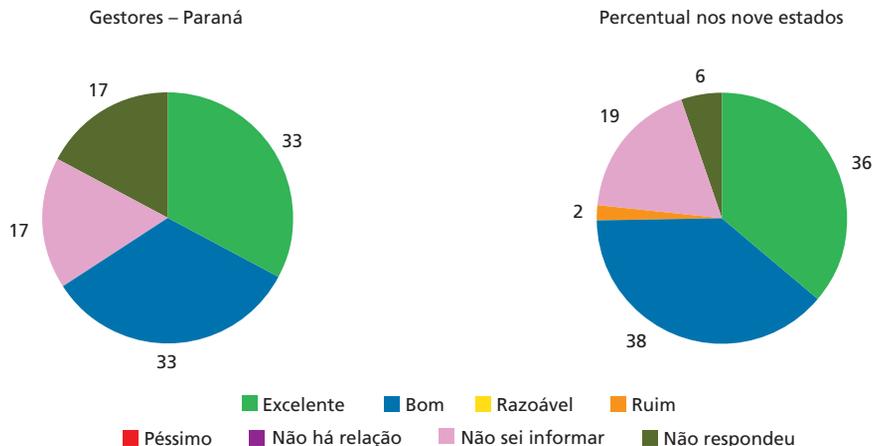
Os gestores entrevistados afirmaram que não há troca de informações com outros estados para o aperfeiçoamento do Progestão, e quando ocorrem, é por meio das oficinas da ANA, que, por sua vez, foram bem avaliadas pelos gestores estaduais, conforme demonstra o gráfico 2.

Entre as experiências promovidas nas oficinas, foi considerada importante a possibilidade de conhecimento da realidade da gestão hídrica de outros estados. Elas funcionam como um incentivo para que o estado do Paraná estude a chance de adotar medidas consideradas exitosas, por exemplo, os modelos de atuação em segurança de barragens de Minas Gerais e da Bahia.

10. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/aplicacao-dos-recursos/acompanhamento-das-metas-de-cooperacao-federativa/rede-de-alerta/rede-de-alerta-das-salas-de-situacao>>.

GRÁFICO 2

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



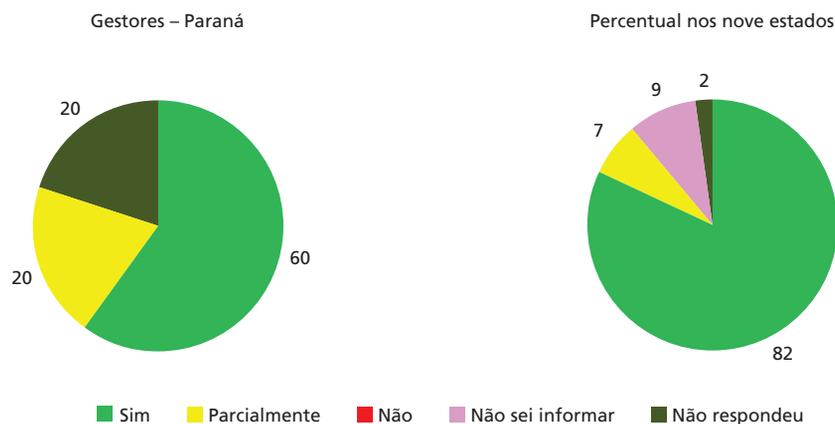
Elaboração dos autores.

4.4 Atuação e articulação da ANA com os estados

Nesta subseção, será abordado o acompanhamento do Progestão realizado pela ANA a partir da perspectiva dos gestores estaduais. Para eles, as formas de acompanhamento do programa pela ANA, como informes, oficinas, reuniões, videoconferências, entre outras, foram consideradas adequadas, contribuindo para a realização do planejamento visando ao cumprimento das metas. Entre aquelas que proporcionaram melhor contribuição, foram destacadas as oficinas; em especial, aquelas que trataram sobre o tema de segurança de barragens. O gráfico 3 ilustra as respostas do Paraná em comparação com os estados pesquisados.

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.

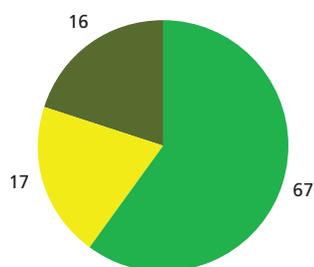
Conforme observado, uma pequena parcela dos entrevistados considerou que os informes eram parcialmente adequados. Os motivos que subsidiaram essa impressão foram justificados pelo fato de que, na fase inicial do programa, as informações não eram repassadas em tempo hábil para viabilizar o cumprimento das metas. Contudo, relataram que, atualmente, os critérios para o cumprimento das metas são enviados com a antecedência mínima necessária. A maior parte dos entrevistados considerou que o Progestão provocou uma melhoria no intercâmbio de informações entre o estado e a ANA, conforme ilustrado no gráfico 4.

GRÁFICO 4

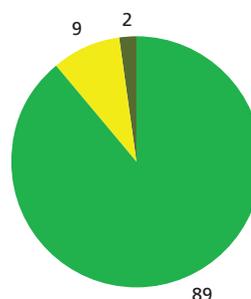
Você acredita que o Progestão melhorou o intercâmbio de informações entre o estado e a ANA?

(Em %)

Gestores – Paraná



Percentual nos nove estados



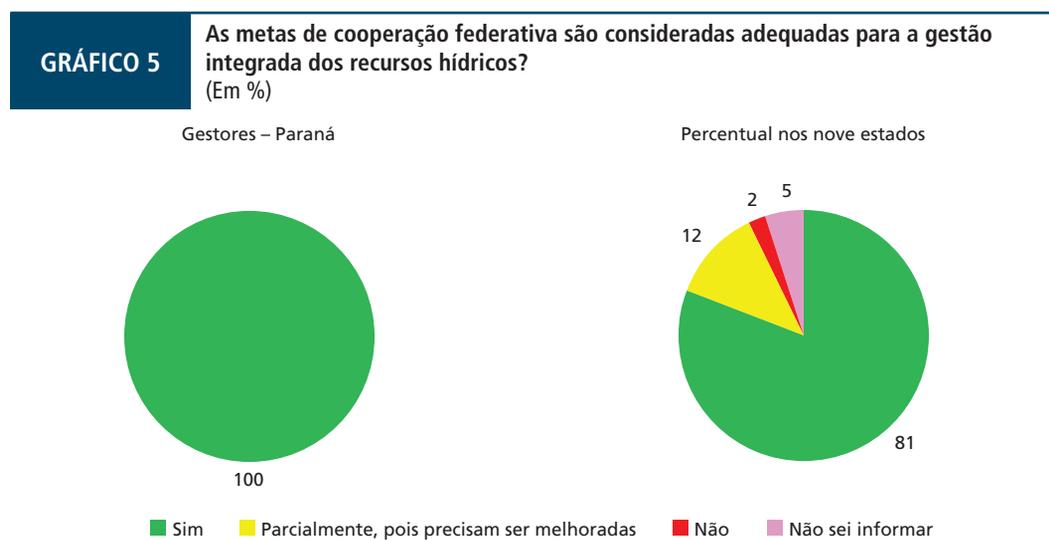
Sim Não Parcialmente Não sei informar Não respondeu

Elaboração dos autores.

A parte divergente dos entrevistados enfatizou que, embora reconheça que houve maior disponibilização de algumas informações antes não realizadas pela ANA, a obrigatoriedade da meta de cooperação federativa I.1, integração das bases de usuários de recursos hídricos (Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos – CNARH), para o estado é entendida como um impasse. Isto porque o estado possui um sistema de informações próprio, que em breve será substituído por outro mais moderno e, para os gestores, a adoção do CNARH demandará um grande esforço por parte do estado, que, em contrapartida, não consistirá em aspecto essencial para a organização dos seus dados sobre a emissão de outorgas. Também relataram que a incompatibilidade entre os sistemas da ANA e do estado tem ocasionado perda de informações no ato do repasse para a ANA, além de resultar na inserção de dados não confiáveis no sistema. Isto porque no CNARH há campos de preenchimento obrigatórios para os quais o estado não possui os dados em seu sistema. Do mesmo modo, foi dito que não há atualização automática dos dados inseridos no sistema da ANA e, em decorrência do número de servidores insuficiente no estado, a atualização de forma manual não tem sido viabilizada. Nesse sentido, o estado do Paraná tem tido grandes dificuldades para cumprir a meta de cooperação federativa I.1, referente ao compartilhamento de dados no CNARH. No entanto, apontaram que houve diálogo com a ANA para tentar solucionar tal problemática; todavia, até o momento, não foi possível viabilizar uma alternativa acordada entre as partes sobre esta questão.

Quanto aos aspectos da gestão hídrica estadual que foram aperfeiçoados em razão do maior intercâmbio com a ANA, destacam-se: *i)* atuação sobre segurança de barragens; *ii)* emissão de outorga de efluentes; *iii)* monitoramento de eventos críticos; *iv)* interface no sistema de outorga com o licenciamento, por meio de sistema integrado; e *v)* recursos financeiros provenientes do Progestão.

Entre os resultados esperados em relação à atuação e articulação da ANA com os estados, cabe destaque o papel de certificação das metas de cooperação federativa, sob responsabilidade dos setores competentes da agência. Este processo propiciou efetivo estreitamento no contato dos técnicos da ANA com os gestores estaduais, com ganhos de aprendizagem para todos. Quando perguntados se as metas de cooperação federativa estabelecidas no contrato eram adequadas para a gestão integrada dos recursos hídricos, os gestores foram unânimes em considerar que elas são totalmente adequadas para essa gestão, conforme apresenta o gráfico 5.



Elaboração dos autores.

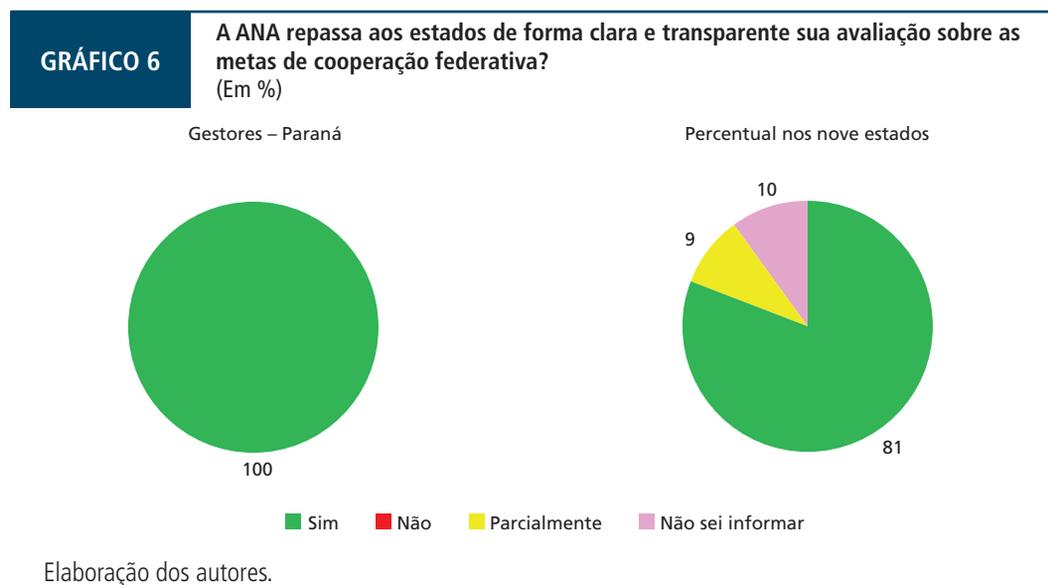
Sobre as metas consideradas de maior desafio para a gestão hídrica estadual, foram citadas: a integração de dados de usuários de recursos hídricos (CNARH), a atuação para segurança de barragens (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB) e a prevenção de eventos hidrológicos críticos (salas de situação). Entre as principais dificuldades para o cumprimento das metas, o baixo número de servidores foi considerado o principal gargalo.

Foi destacado que o Aguasparaná tem buscado estabelecer parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), visando superar os desafios referentes ao cumprimento da meta sobre atuação em segurança de barragens. Também foi mencionado que são necessários mais investimentos em equipamentos adequados, bem como o desenvolvimento de ações, visando a maior compreensão sobre os riscos que as barragens oferecem, de forma a aperfeiçoar o monitoramento. Constatou-se que é necessário adotar tecnologias de informação capazes de promover a integração entre os sistemas de informações da ANA e do estado, de forma a viabilizar o cumprimento da meta referente

ao CNARH. Por último, também mencionaram a necessidade de ampliar o número de capacitações oferecidas pela ANA como subsídio ao alcance das ações previstas na meta sobre a prevenção de eventos críticos.

Em relação aos critérios adotados para a certificação das metas de cooperação federativa, a maioria dos gestores considerou que eles são claramente compreensíveis e adequados para aferição do cumprimento das metas. Houve, no entanto, uma resposta divergente, que considerou que os critérios da agência não levavam em consideração as condições do órgão gestor para o alcance das metas propostas. Como exemplo, ilustrou o fato de o estado ter que classificar todas as barragens estaduais que estão sob gestão do Aguasparaná para cumprimento da meta I.5, mas, em razão do baixo número de servidores do órgão gestor, o cumprimento desta tem se tornado inviável.

Quando questionados sobre a forma com que a ANA repassa de sua avaliação sobre o cumprimento das metas de cooperação federativa, houve unanimidade quanto à clareza e à transparência dos informes, conforme ilustra o gráfico 6.



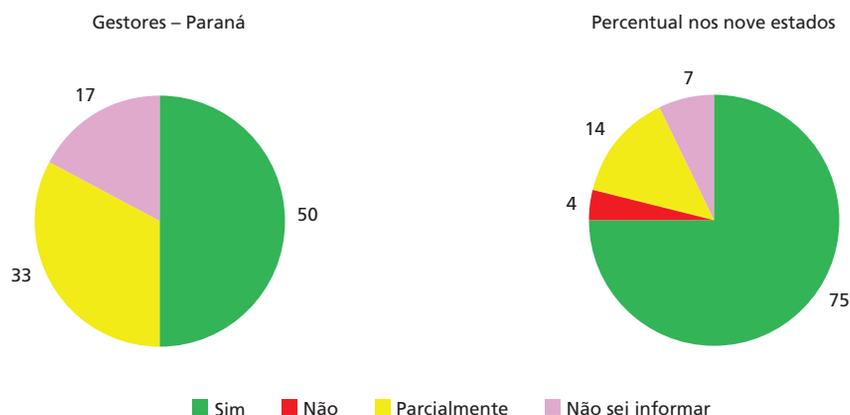
4.5 Capacitação com foco nas demandas locais dos estados

Para os gestores entrevistados, as capacitações realizadas com os servidores promoveram melhorias. Entretanto, elas se restringiram a alguns setores, os quais não foram especificados. Embora as capacitações promovidas não tenham sido suficientes para superar todos os desafios existentes na gestão hídrica estadual, os gestores afirmaram que elas contribuíram para minimizar alguns gargalos, como o aperfeiçoamento no tema sobre segurança de barragens. O gráfico 7 apresenta as impressões dos gestores quanto às capacitações realizadas.

Quanto à atuação dos profissionais capacitados, alguns indicaram que as melhorias decorrentes da capacitação foram parciais ou pouco substanciais, conforme indica o gráfico 8. Essa situação destoa dos demais estados avaliados.

GRÁFICO 7

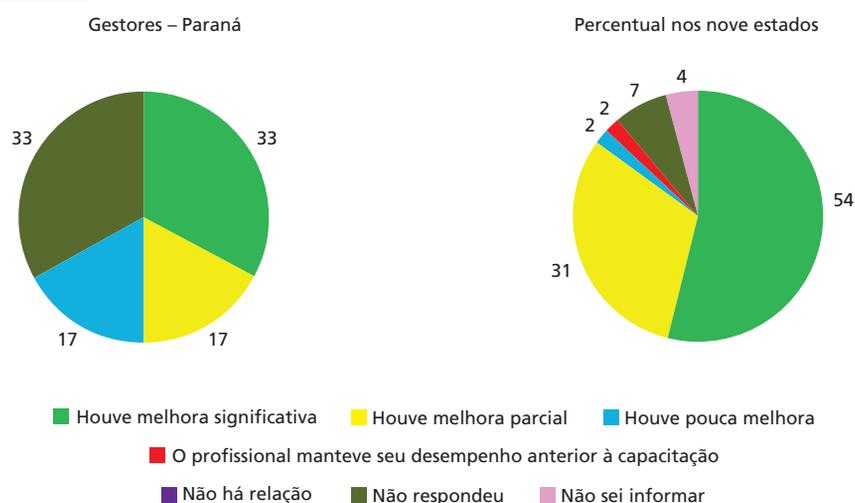
As capacitações realizadas com os servidores promoveram melhorias na gestão dos recursos?
 (Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

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



Elaboração dos autores.

Quando questionados sobre a existência de um plano de capacitação estadual, as respostas foram diversas, o que demonstrou falta de clareza a respeito deste instrumento entre os servidores do órgão gestor.

5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DO PARANÁ

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 relacionados 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, a entidade 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, no mesmo ano, o formulário de autoavaliação, referente ao atendimento das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual devidamente aprovado pelo conselho estadual. No caso do estado do Paraná, adotou-se 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%.

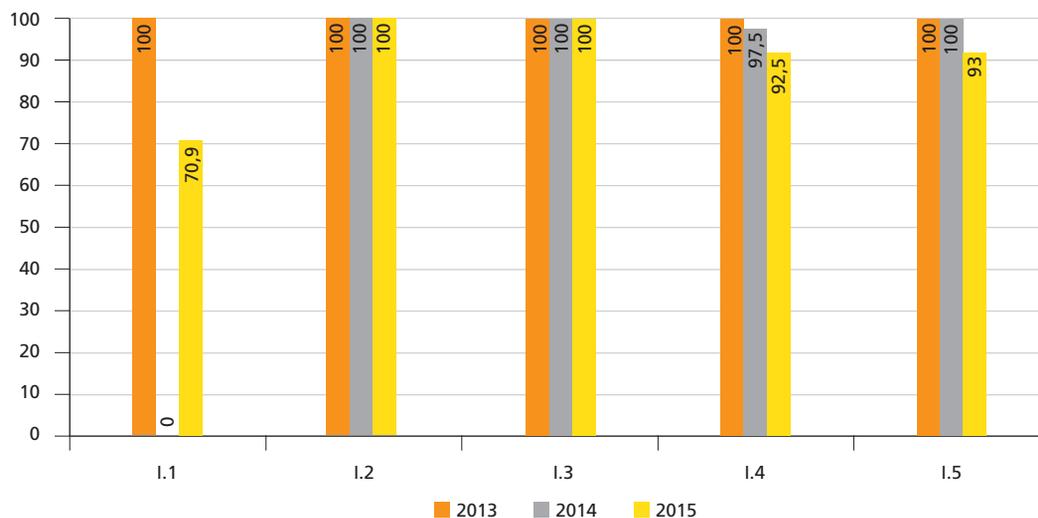
QUADRO 2 Metas de cooperação federativa	
Metas	Descrição
I.1: integração de dados de usuários de recursos hídricos	Compartilhamento, por meio do CNARH, das informações referentes aos usuários de recursos hídricos de domínio estadual. Tem por objetivo a gestão integrada das águas de domínio da União e 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 <i>Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil</i> . 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 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 Paraná ao longo do período 2013-2015, obtido na página do Progestão, encontra-se ilustrado no gráfico 9. Observa-se que, se em 2013 o estado cumpriu integralmente estas metas, em 2014 e 2015 obteve, respectivamente, as médias de 79,5% e 91,3%.

GRÁFICO 9

Certificação das metas de cooperação federativa pelo estado do Paraná (2013-2015)
(Em %)



Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/mapa/pr/situacao-das-metas-federativas-no-parana>>.

Os documentos que apresentam o resultado final da certificação no ano de 2015 são a Nota Técnica nº 13/2016/COAPP/SAS¹¹ e o Ofício nº 43/2016/SAS/ANA.¹² Cabe destacar que o estado do Paraná atendeu parcialmente às metas de cooperação federativa, segundo os critérios e requisitos estabelecidos, e teve a aprovação do conselho para as metas estaduais. Com o intuito de acompanhar o planejamento e cumprimento das metas do Progestão, foram realizadas quatro oficinas em Curitiba, duas em 2014 e duas em 2015, em conjunto com profissionais do Aguasparaná e convidados.

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 forma descrita a seguir.

- Grupo 1: variáveis legais, institucionais e de articulação social.
- Grupo 2: variáveis de planejamento.

11. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/nt-13-2016_certificacao-4o-periodo_pr-1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

12. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/oficio-43-2016-sas_pr.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

- Grupo 3: variáveis de informação e suporte.
- Grupo 4: variáveis operacionais.

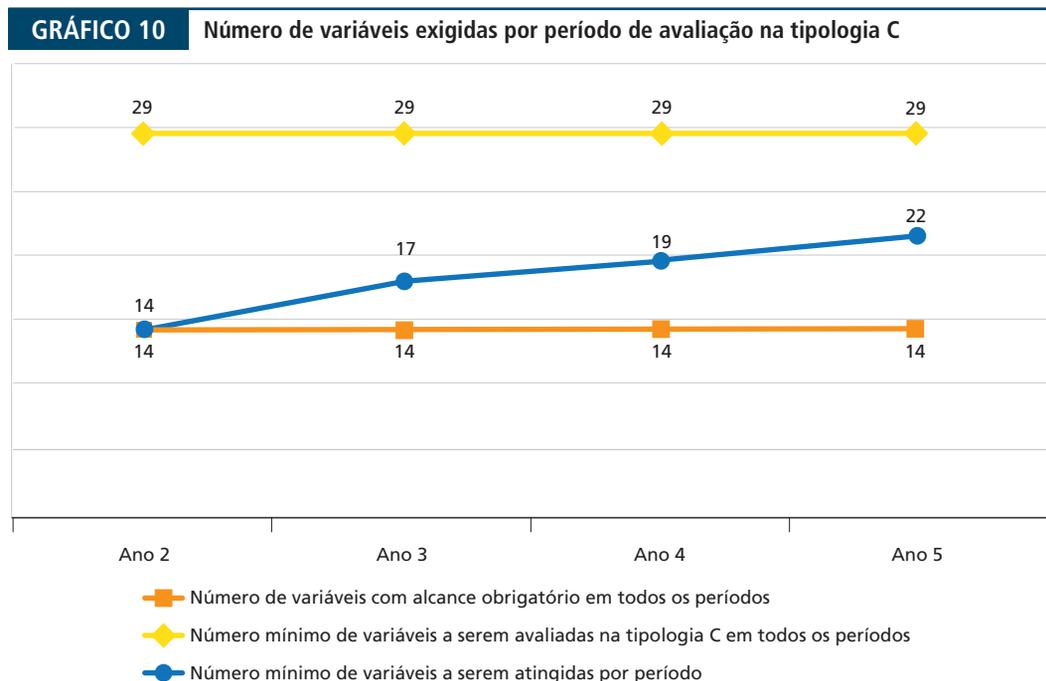
Cabe ao CERH ou à entidade que exerça função correspondente, a partir de proposta da entidade coordenadora do programa, aprovar os patamares mínimos de gestão de recursos hídricos a serem alcançados, os quais irão compor o quadro de metas específico no âmbito do estado, com horizonte de cinco anos.

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, 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 do Paraná adotou a tipologia C de gestão e selecionou todas as 32 variáveis para serem avaliadas, conforme quadro de metas já apresentado (quadro 1).

5.2.1 Comportamento da tipologia C no Progestão

Na tipologia C, conforme explicitado no gráfico 10, enquanto quatorze variáveis devem ser obrigatoriamente atendidas em todos os períodos, o total de 22, entre as 29 a serem avaliadas, deve ser alcançado no último período de certificação. O quadro 3 ilustra as variáveis da tipologia C selecionadas pelo estado do Paraná.



Fonte: ANA (2016).

QUADRO 3		Variáveis da tipologia C a serem avaliadas pelo estado do Paraná 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	-	FRHI	
	Agências de água e entidades delegatárias (EDs)	Planos de bacias	-	-	
	Comunicação social	-	-	-	
Avançado	Articulação com setores usuários e transversais	Enquadramento	Sistema de informações	Cobrança	
	-	Estudos especiais de gestão	Pesquisa, desenvolvimento e inovação	Infraestrutura hídrica	
	-	Modelos e sistema de suporte à decisão	-	Gestão e controle de eventos críticos	
	-	-	-	Programas indutores	

Legenda:

- Variáveis de atendimento obrigatório em todos os períodos de certificação (14).
- Variáveis de avaliação obrigatória (18).

Fonte: ANA (2016).

5.2.2 Avaliação das metas estaduais pelo CERH do Paraná até 2015

No período de 2013 a 2015, o Aguasparaná encaminhou ao CERH, para fins de aprovação, os níveis de exigência de cada variável conforme demonstrado no quadro 4. As variáveis não alcançadas não prejudicaram as notas finais de certificação do estado, por serem de atingimento facultativo e sem impacto no número total de variáveis atendidas por bloco e por ano.

É possível observar que o estado teve dificuldades no atingimento de algumas variáveis. Entre o bloco de planejamento, em que se concentra a maior parte das variáveis não atendidas, o estado pretende avançar no planejamento estratégico institucional para orientar as ações da administração pública na gestão de recursos hídricos, havendo, portanto, necessidade de estabelecer um planejamento estratégico estadual para o setor. Além disso, o estado do Paraná também precisa avançar na variável plano de bacias.

Alguns comitês estaduais já aprovaram seus planos. Em 2013, por exemplo, foi aprovado o plano de bacia do Alto Iguaçu e afluentes do Alto Ribeira e, em 2014, foi aprovado o plano da bacia do Paraná 3. Existem ainda outros cinco planos em andamento e um em

fase de licitação. Outro aspecto que precisa ser melhor aperfeiçoado no estado é a variável pesquisa, desenvolvimento e inovação, que compõe as variáveis de informação e suporte.

QUADRO 4 Autoavaliação das variáveis estaduais no estado do Paraná (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	15	4	4	4	4
	1.2	Organismo(s) coordenador(es)/gestor(es)		4	4	4	4
	1.3	Gestão de processos		2	2	2	2
	1.4	Arcabouço legal		4	4	4	4
	1.5	CERH		4	4	4	4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		4	4	4	4
	1.7	Agências de água e EDs		2	2	2	2
	1.8	Comunicação social e difusão		2	2	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	Balanco hídrico	15	3	3	3	3
	2.2	Divisão hidrográfica		3	3	3	3
	2.3	Planejamento estratégico institucional		3	3	1	1
	2.4	PERH		4	4	4	4
	2.5	Planos de bacia		3	3	2	2
	2.6	Enquadramento		2	2	2	2
	2.7	Estudos especiais de gestão		3	3	3	3
	2.8	Modelos e Sistema de Suporte à Decisão		3	3	3	3
Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	10	3	3	3	3
	3.2	Cadastrros de usuários e infraestrutura		3	3	3	3
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		4	4	4	4
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		3	3	4	4
	3.5	Sistema de informações		3	3	3	3
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		3	3	4	1
Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	10	4	4	5	5
	4.2	Fiscalização		4	4	4	4
	4.3	Cobrança		3	3	3	3
	4.4	Sustentabilidade financeira do sistema de gestão		3	3	3	3
	4.5	Infraestrutura hídrica		3	3	3	3
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		3	3	3	3
	4.7	FRHI		4	4	5	4
	4.8	Programas indutores		3	3	3	3

Legenda:

 Variáveis de atendimento não obrigatório, ainda não alcançadas pelo estado.

Fonte: ANA (2016).

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

A maioria dos entrevistados considerou as metas estaduais adequadas. Entre aquelas que foram indicadas como as principais para o acompanhamento da evolução da gestão hídrica estadual, foram destacadas as variáveis: planos de bacia, enquadramento, monitoramento hidrometeorológico e outorga. Quanto às variáveis que foram consideradas como os maiores desafios para a gestão das águas no estado, elas foram organizadas no quadro 5, conforme ordem de importância.

QUADRO 5 Variáveis consideradas desafios na gestão de recursos hídricos no estado	
Grupo de variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Articulação com setores usuários e transversais
	Organização institucional do sistema de gestão
	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Comunicação social e difusão
	Gestão de processos
	Agências de água e EDs
	Organismo coordenador/gestor
Variáveis de planejamento	Planos de bacias
	Planejamento estratégico institucional
	Enquadramento
	PERH
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Pesquisa, desenvolvimento e inovação
	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento de qualidade de água
Variáveis operacionais	Fiscalização
	Outorga
	Gestão e controle de eventos críticos
	Sustentabilidade financeira
	Programas e projetos indutores
	Infraestrutura hídrica

Elaboração dos autores.

Foram endereçadas aos gestores questões quanto à necessidade de realização de modificações no quadro de metas estaduais do programa, e, nesse contexto, foram realizadas duas sugestões de inclusão de variáveis. A primeira referiu-se à inclusão de uma variável sobre o monitoramento da cobertura vegetal em áreas de preservação permanente (APP). A justificativa para esta inclusão foi associada ao fato de a preservação da cobertura vegetal estar diretamente relacionada à produção e qualidade das águas. A segunda sugestão contemplou a inserção da variável planejamento estratégico institucional na cartela de variáveis obrigatórias a todas as tipologias de gestão. Dessa forma, todos os estados aderentes ao programa teriam que assumir compromissos em relação ao aprimoramento deste instrumento.

Também foi sugerido que a qualidade das informações contidas nos bancos de dados se tornasse uma variável de avaliação, a fim de que estas possam colaborar quando do atendimento das metas do programa. Esta sugestão deve-se ao fato de haver muitas lacunas nos bancos de dados, de modo geral, mas, principalmente, em relação aos cadastros de outorga de uso da água, que, por vezes, comprometem a qualidade das informações repassadas para atender às demandas da ANA, no que se refere à meta de cooperação federativa I.1 – integração de dados de usuários de recursos hídricos.

Em relação às principais dificuldades para cumprimento das metas do Progestão, os gestores destacaram três aspectos principais: *i)* número de servidores insuficiente do órgão gestor; *ii)* entraves de caráter burocrático; e *iii)* influência de interesses políticos.

O número insuficiente de servidores do órgão gestor, segundo eles, se dá em razão da ausência de realização de concurso público para contratação de novo quadro, pois a última chamada de servidores foi em 1987. Este fato se torna preocupante em razão de um grande número de servidores do quadro atual que se encontra próximo de sua aposentadoria, somado à ausência de previsão de novas contratações por meio de concurso público. Para os entrevistados, esta situação enfrentada pelo órgão gestor reflete a falta de preocupação do governo do estado com a agenda hídrica estadual. Quanto aos entraves jurídicos e burocráticos mencionados, foram citadas as dificuldades para a contratação de corpo técnico utilizando os recursos provenientes do Progestão. Conforme relatado, até o momento, o órgão gestor não havia conseguido viabilizar novas contratações empenhando recursos do programa. E, por último, sobre as dificuldades decorrentes da falta de apoio político, os gestores apontaram que elas são ocasionadas pelo fato de a gestão de recursos hídricos não fazer parte da agenda de prioridades dos governantes do estado.

Os entrevistados destacaram que o cumprimento das metas do Progestão tem contribuído para a execução e a atualização da Política Estadual de Recursos Hídricos. Para eles, o estabelecimento de metas incentivou o estado a dar maior atenção para assuntos que não eram antes discutidos, assim como também proporcionou melhorias na efetivação de ações e projetos no setor, embora tenham ressaltado que essas mudanças vêm ocorrendo de forma gradual.

Em relação às metas que ficam a cargo ou dependem da colaboração de outra entidade para seu cumprimento, foi frisado que há uma frágil articulação entre o Aguasparaná e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), principalmente, para o cumprimento das metas sobre a atuação em segurança de barragens. Nesse sentido, foi ressaltado que as metas que tratam de assuntos transversais precisam ser internalizadas nas demais instituições com competência para gerir estes temas.

5.4 Percepção dos conselheiros quanto à certificação das metas estaduais

Os conselheiros entrevistados declararam possuir alto nível de assiduidade nas reuniões plenárias e a maioria deles considerou útil o tempo dedicado ao conselho. Houve, no entanto, uma divergência quanto a este último aspecto, a qual merece relato. Foi declarado por um dos conselheiros que, atualmente, o fórum tem se restringido ao referendament

de decisões consideradas de pouca importância numa escala de prioridades para o avanço da gestão no estado, sem que haja informações substanciadas e debate mais aprofundado a respeito dos temas propostos. Nesse sentido, ressaltou-se que o conselho precisa resgatar o exercício da governança e retomar o seu papel estratégico na gestão dos recursos hídricos no estado.

Em relação à participação dos conselheiros, alguns entrevistados destacaram que o conselho pode ser considerado um espaço democrático, entretanto, nem todos participam da mesma forma e intensidade nos debates realizados. Isto se dá, principalmente, em razão dos diferentes níveis de conhecimento e de engajamento dos conselheiros.

A respeito do que poderia ser melhorado nas reuniões plenárias do CERH do Paraná, os conselheiros entrevistados mencionaram a necessidade de abertura para maior diálogo como o principal aspecto. Isto porque, no geral, as pautas das reuniões plenárias são muito extensas, ocasionando o abreviamento dos temas a serem debatidos. Além disso, declararam que também é necessária maior transparência em relação às informações sobre a gestão hídrica estadual, principalmente no que se refere aos recursos do FRHI.

Também foi relatado pelos conselheiros a ausência de transparência sobre os dados da gestão hídrica no estado, gerando um repasse deficiente das informações pelo órgão gestor ao conselho. Eles atribuíram essa dificuldade ao número insuficiente de servidores do órgão gestor e, conseqüentemente, ao vasto número de atribuições assumidas por eles.

Quanto ao processo de certificação das metas estaduais, os conselheiros relataram que as informações sobre seu cumprimento são repassadas pelo órgão gestor por *e-mail*, com o mínimo de quinze dias de antecedência da reunião para a certificação das metas. Em relação às discussões sobre o cumprimento das metas do Progestão, eles apontaram que é realizada uma análise mais detalhada das metas pelos membros do conselho no âmbito da CTINS, e ela ocorre antes da reunião plenária para a certificação. A CTINS é composta por doze membros, sendo a maior parte deles integrantes do plenário do CERH do Paraná.

Também foi destacado pelos conselheiros que o processo de certificação das metas do Progestão pelo conselho contribuiu para evidenciar os principais aspectos da gestão hídrica estadual que precisam ser aprimorados. Na visão deles, os principais gargalos na gestão hídrica do estado referem-se ao planejamento estratégico institucional e ao fomento a pesquisa, desenvolvimento e inovação. Porém, o Aguasparaná não tem conseguido avançar sobre esses aspectos pelo seu reduzido quadro de servidores.

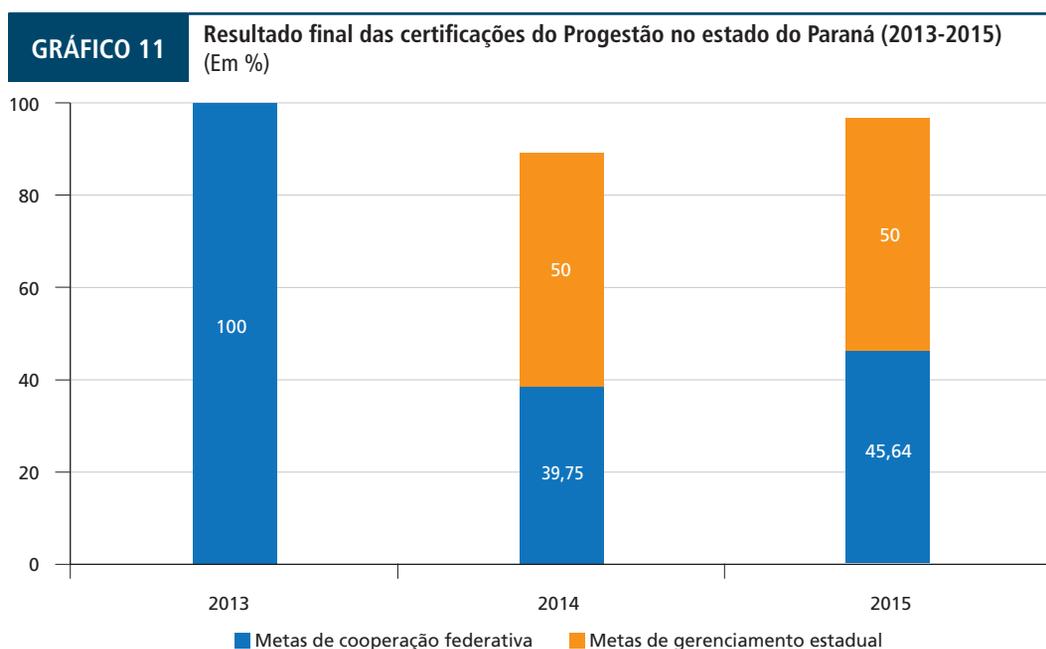
Conforme relatado anteriormente, a ausência de transparência sobre a aplicação dos recursos do Progestão leva a depreensões de que eles possam estar sendo aplicados em outras funções do Aguasparaná não voltadas diretamente para a gestão de recursos hídricos, tendo em vista que o instituto possui variadas atribuições. Nesse sentido, alguns dos entrevistados comentaram que é recorrente a persistência do Aguasparaná em propor, com o CERH do Paraná, a aprovação de recursos do FRHI para fabricação de tubos de concreto (manilhas), em fábrica própria, a fim de atender à demanda de ações estruturais de saneamento ambiental, bem como outras obras para as prefeituras municipais, visando, principalmente, melhorar a drenagem em áreas urbanas.

Considerando tal fato, evidenciou-se que, para a utilização dos recursos do FRHI, o órgão gestor tem buscado priorizar as ações estruturantes de recursos hídricos, deixando muitas vezes em segundo plano as ações voltadas para a gestão hídrica estadual. O mesmo ocorre quando são requeridos esses recursos para fins de custeio, principalmente no que se refere ao apoio para a manutenção das estações hidrometeorológicas. Esses aspectos demonstram haver necessidade de um nivelamento sobre a distribuição desses recursos, de modo que favoreça outros setores envolvidos com a gestão hídrica e que estejam diretamente relacionados às ações que contribuem para o atingimento das metas do programa.

Por fim, os conselheiros sugeriram novas formas para o acompanhamento da dinâmica do Progestão no estado. Entre as propostas elencadas, destacaram a possibilidade de participação da ANA em reuniões plenárias do CERH e/ou da CTINS e a elaboração de um portal de transparência no estado com informações sobre o acompanhamento do programa. Esta última objetiva incentivar a maior disponibilização das informações sobre o andamento do Progestão no estado e propiciar o maior envolvimento da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado e da Secretaria da Fazenda, propiciando maior efetividade das ações planejadas.

5.5 Resultado final das certificações no estado do Paraná

De acordo com o gráfico 11, que sintetiza o resultado final das certificações do estado, o Paraná apresentou notas de 100%, 89,75% e 95,64%, respectivamente, nos anos de 2013, 2014 e 2015.



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

Registra-se que, na oficina para acompanhamento do Progestão, realizada em Curitiba em 15 de julho de 2016,¹³ com servidores do estado, foi destacado pela ANA o grande problema no estado de quadro de pessoal, já que muitos técnicos estão se aposentando e não vem ocorrendo reposição destes profissionais. Outro problema apontado foi em relação ao FRHI, pois o governo estadual publicou em dezembro de 2014 uma lei que limita o uso de todos os fundos do estado, inclusive o fundo de recursos hídricos.

Nessa reunião, alguns encaminhamentos foram sugeridos, como a adesão ao Qualiágua, coordenado pela ANA, para monitoramento da qualidade da água, além de providências para contratação de empresa para revisão do sistema de informações do Aguasparaná, que se encontrava desatualizado, agilizando os procedimentos para outorga. De forma geral, o estado vem mantendo o seu sistema estadual de recursos hídricos em funcionamento, apesar das dificuldades relacionadas ao quadro de pessoal.

5.6 Recursos financeiros do Progestão transferidos ao estado

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 do Paraná, 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:

- em 2013: nota final de avaliação = 100% – valor da segunda parcela = R\$ 750.000,00;
- em 2014: nota final de avaliação = 89,75% – valor da terceira parcela = R\$ 673.125,00; e
- em 2015: nota final de avaliação = 95,64% – valor da quarta parcela = R\$ 717.300,00.

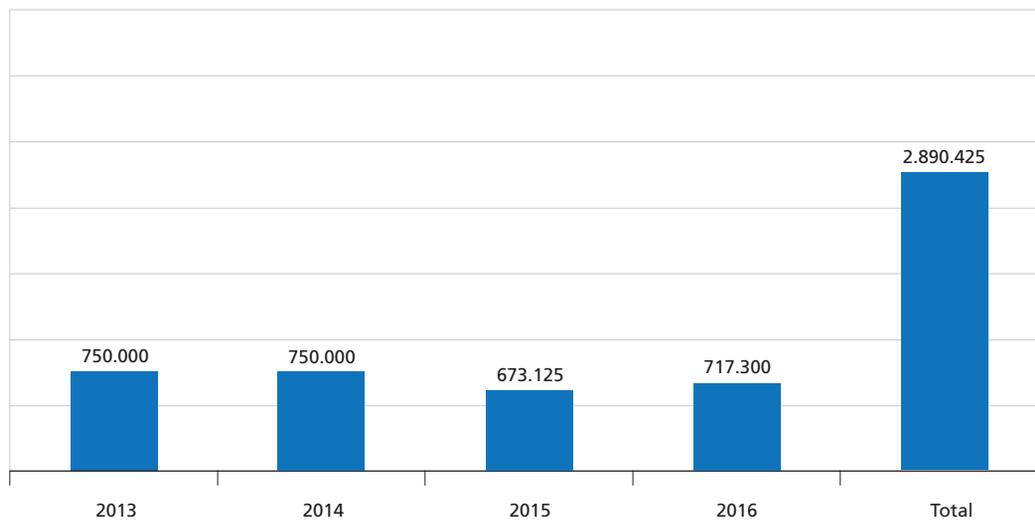
Segundo dados disponibilizados no *site* do Progestão, foi transferido para o estado do Paraná, entre 2013 e 2016, o valor total de R\$ 2.890.425,00. Deste montante, repassado pelo cumprimento das metas estaduais e de cooperação federativa, o estado empenhou cerca de 6%. Vale destacar que, até dezembro de 2015, a porcentagem de aplicação dos recursos repassados pelo Progestão no período 2013-2015, junto aos nove estados pesquisados (Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe), foi equivalente a apenas 23%, o que evidencia que o Paraná teve empenho dos recursos bem inferior à média dos demais estados, já considerada baixa. O gráfico 12 demonstra os valores repassados ao estado até dezembro de 2016.

Conforme informações do portal Progestão,¹⁴ os valores repassados ao estado do Paraná, até dezembro de 2015, foram utilizados, predominantemente, em material de consumo e material permanente (novos veículos). Segundo relatos, é possível identificar a resistência dos dirigentes em destinar os recursos provenientes do programa para algumas finalidades, por exemplo, para o custeio de diárias para manutenção das estações hidrometeorológicas. No entanto, destacaram que não há clareza sobre os motivos que explicam esta resistência.

13. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/acompanhamento-programa/memorias-progestao/memorias-progestao-2016/memoria-progestao-16-2016_5a-oficina_15-jul-2016_pr.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.

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

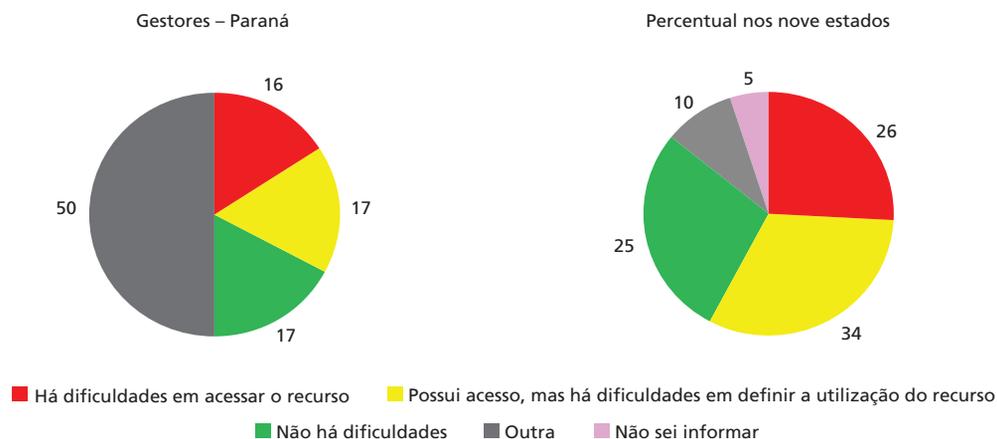
GRÁFICO 12 Recursos do Progestão transferidos ao estado do Paraná (2013-2016)
(Em R\$)



Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/mapa/pr/recursos-progestao-transferidos-para-o-parana>>.

A maior parte dos gestores entrevistados não relatou dificuldades em acessar os recursos financeiros provenientes do Progestão, algo que destoa dos demais estados avaliados, conforme ilustra o gráfico 13. Todavia, os gestores relataram que são enfrentadas dificuldades para realizar a aplicação destes recursos com vistas ao aperfeiçoamento da gestão hídrica no estado.

GRÁFICO 13 Em relação ao acesso aos recursos disponibilizados pelo Progestão, você considera que:
(Em %)



Elaboração dos autores.

Entre as dificuldades enfrentadas na utilização dos recursos do programa, foram apontadas como principais as referentes aos entraves burocráticos de caráter jurídico do próprio estado. Estes entraves têm impossibilitado a execução de importantes ações para o aperfeiçoamento da gestão hídrica estadual, com destaque para a contratação de novos funcionários, em face do quadro atual insuficiente de servidores.

Os entrevistados também relataram que os recursos financeiros do Progestão, embora pouco expressivos se comparados ao valor arrecadado anualmente pelo fundo estadual, são relevantes para assegurar a autonomia do órgão gestor na execução das ações planejadas. Isto porque os recursos do fundo estadual têm enfrentado um processo de contingenciamento no estado, o que acarreta dificuldades ao órgão gestor para acesso e aplicação em ações e projetos previstos para o setor.

Esse fato também se soma à falta de transparência no repasse de informações a respeito da gestão do FRHI, incluindo os recursos provenientes do Progestão. Nesse sentido, foi relatado pelos gestores que a falta de transparência tem ocasionado suspeitas sobre a possibilidade de desvio da finalidade de aplicação dos recursos.

6 IMPACTOS DO PROGRAMA NO ESTADO DO PARANÁ

O Progestão foi bem avaliado tanto pelos gestores como pelos conselheiros do Paraná. Para eles, o programa permitiu que o estado se apropriasse com maior clareza dos principais desafios a serem enfrentados na agenda hídrica estadual. Embora reconheçam que o Progestão não foi capaz de suscitar alterações significativas na estrutura e na organização da gestão hídrica do estado, eles assinalaram que a adoção de metas demandou maior esforço de organização a nível interno do órgão gestor, o que, conseqüentemente, tem resultado no aperfeiçoamento da gestão hídrica estadual.

Também foi destacado que as oficinas de acompanhamento realizadas pela ANA exercem um importante papel para que o estado reconheça seus desafios, além de suscitar que haja melhor qualificação e clareza sobre os papéis a serem exercidos pelos servidores do órgão gestor.

Entre as atividades cotidianas do Aguasparaná, foi enfatizado que o Progestão impactou positivamente aquelas que se referiam à atuação em segurança de barragens. Os esforços necessários ao cumprimento da meta de cooperação federativa referente à implementação da política nacional de segurança de barragens resultaram, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do desempenho do órgão gestor nesse componente da gestão hídrica, propiciando melhor organização e sistematização das informações sobre as barragens de domínio do estado. O programa influenciou na realização de uma revisão visando à melhoria e à ampliação dos procedimentos sobre o controle e a preservação ambiental no estado, contribuiu para as discussões sobre o enquadramento em classes de uso do rio Tibagi e auxiliou na aprovação do manual da cobrança, elaborado recentemente. Todavia, relatou-se que o Progestão não foi capaz de propiciar melhorias significativas na circulação das informações sobre a gestão hídrica. Para os entrevistados, ainda é necessária a canalização de esforços para disseminação das informações, tanto sobre o andamento do programa, como sobre os aspectos referentes à gestão hídrica estadual.

Por fim, os gestores e os conselheiros entrevistados destacaram que, embora as melhorias decorrentes do programa ainda não sejam passíveis de observação muito evidente, já é possível indicar maior projeção na agenda hídrica do estado, bem como identificar maior clareza dos desafios a serem enfrentados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O estado do Paraná apresenta um sistema de gerenciamento de recursos hídricos maduro, sendo um dos primeiros estados a aderir ao Progestão, a fim de aperfeiçoar suas experiências e buscar maior integração de suas ações com a esfera federal. Nesse sentido, notam-se alguns efeitos positivos no estado após adesão ao programa, ao propiciar maior evidência dos principais desafios a serem enfrentados na gestão hídrica estadual, acarretando na necessidade de aperfeiçoamento de procedimentos e ações que já eram desenvolvidas pelo órgão gestor. Suscitou ainda, segundo relatos, o direcionamento para a realização de novas ações e projetos e favoreceu a organização das informações, principalmente em relação ao processo de outorga de direitos de uso da água.

Outro aspecto do programa considerado positivo pelos entrevistados foi a promoção de oficinas de capacitações realizadas pela ANA – com destaque para aquelas sobre o tema de segurança de barragens. No entanto, nota-se que permanecem fragilidades na gestão hídrica estadual que precisam ser superadas. Nesse sentido, são vislumbradas algumas ações necessárias, como a realização do repasse de informações mais substanciadas sobre o programa pelo órgão gestor aos conselheiros e também para os CBHs, suscitando maior nível de transparência das ações e maior possibilidade de acompanhamento pelos atores do sistema estadual. Entende-se que a maior transparência e a circulação das informações contribuem para a promoção de discussões mais críticas sobre o cumprimento das metas estaduais, resultando, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do seu processo de certificação.

Alguns entrevistados também consideram relevante a necessidade de alteração da legislação vigente, de maneira a viabilizar a instalação de mais de uma agência de águas no estado, haja vista que tais atividades são realizadas apenas pelo Aguasparaná. Ao descentralizar essa função do estado, poderia haver melhora na eficiência da gestão de recursos hídricos, que atualmente tem sido comprometida pela vasta gama de atribuições do órgão gestor, isso somado ao número reduzido de servidores, conforme já relatado.

Por fim, a necessidade de melhoria da transparência também se reafirma perante a falta de clareza sobre a destinação dos recursos do fundo estadual, entre eles os recursos oriundos do Progestão. Observou-se que o programa não foi capaz de transpor as barreiras inerentes à estrutura estadual para o empenho dos recursos financeiros, requerendo-se, nesse caso, a busca por soluções que permitam superar os entraves burocráticos, especialmente aqueles que têm impedido a contratação de novos servidores, pois este é um importante impeditivo para o aperfeiçoamento da gestão hídrica estatal.

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 modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

PARANÁ. Lei nº 12.726, de 29 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. **Diário Oficial**, Paraná, 29 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5849&codItemAto=40340>>.

_____. Lei nº 16.242, de 13 de outubro de 2009. Cria o Instituto de Águas do Paraná, conforme específica e adota outras providências. **Diário Oficial**, Paraná, 13 out. 2009. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=52454>>.

_____. Decreto Estadual nº 12.416, de 23 de outubro de 2014. Regulamenta o capítulo XII da Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, disciplinando as infrações às normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos estabelecidos pelo SEGRH/Paraná e respectivas sanções, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 24 out. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276174>>.

ROORDA, M. S. **A construção da lei de recursos hídricos do estado do Paraná e sua implementação**. 2005. Monografia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www.recursoshidricos.pr.gov.br/arquivos/File/monomarianna.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PARANÁ. Lei nº 8.485, de 3 de junho de 1987. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Paraná. **Diário Oficial**, Curitiba, 1987. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8360&codItemAto=79303>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Decreto Estadual nº 4.514, de 23 de julho de 2001. Regulamenta a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Diário Oficial**, Curitiba, 2001. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=31932&codItemAto=274866>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Decreto nº 9.129, de 27 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos e adota outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=113097&codItemAto=719410>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

_____. Decreto Estadual nº 9.130, de 27 de dezembro de 2010. Regulamenta o processo de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica. **Diário Oficial**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=58690&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. Decreto Estadual nº 9.132, de 27 de dezembro de 2010. Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná. **Diário Oficial**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.recursoshidricos.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=34>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. Decreto nº 9.957, de 23 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos e adota outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=113097&codItemAto=719410#719410>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

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**

