



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

Estado de Mato Grosso



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

Estado de Mato Grosso

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 de Mato Grosso



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

Bianca Borges Medeiros Pavão

Antenor Lopes de Jesus Filho

Elaboração do Relatório

Autoria

Bianca Borges Medeiros Pavão

Colaboração

Daniela Lombardi

Revisão Técnica

Antenor Lopes de Jesus Filho

Luiz Augusto Bronzatto

Maria Martha de M. Costa Cassiolato

Colaboração

Adalberto de Salles Lima

Krislane de Andrade Matias

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Carla Silveira de Arruda

Equipe Técnica na ANA

Coordenação Geral

Ludmila Alves Rodrigues

Coordenadora Substituta

Brandina de Amorim

Revisão Técnica

Elmar Andrade de Castro

Flávia Simões Ferreira Rodrigues

Paulo Celso Maistro Spolidório

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

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO	8
3 O PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO	10
4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO	15
5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO	24
6 IMPACTOS DO PROGRAMA NO ESTADO DE MATO GROSSO	33
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	34
REFERÊNCIAS	35
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	35

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

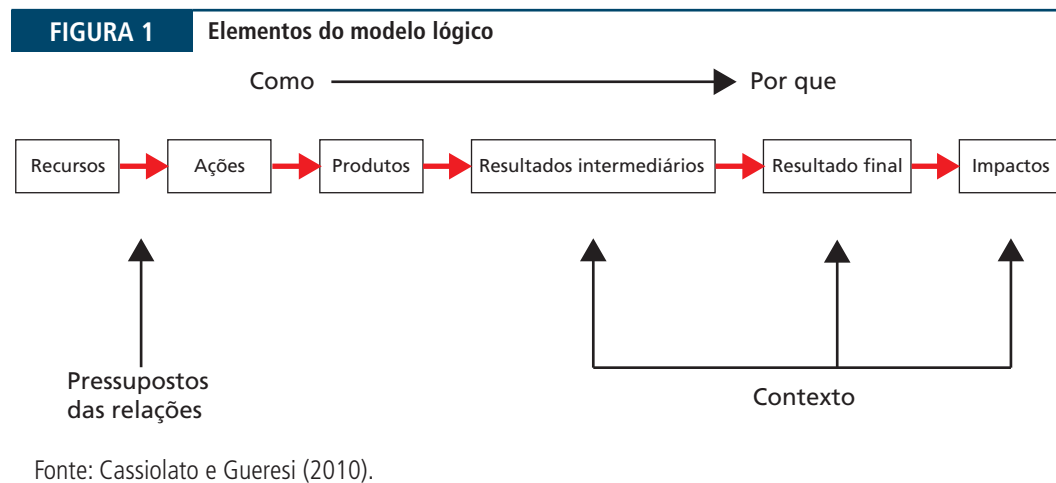
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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

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

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

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



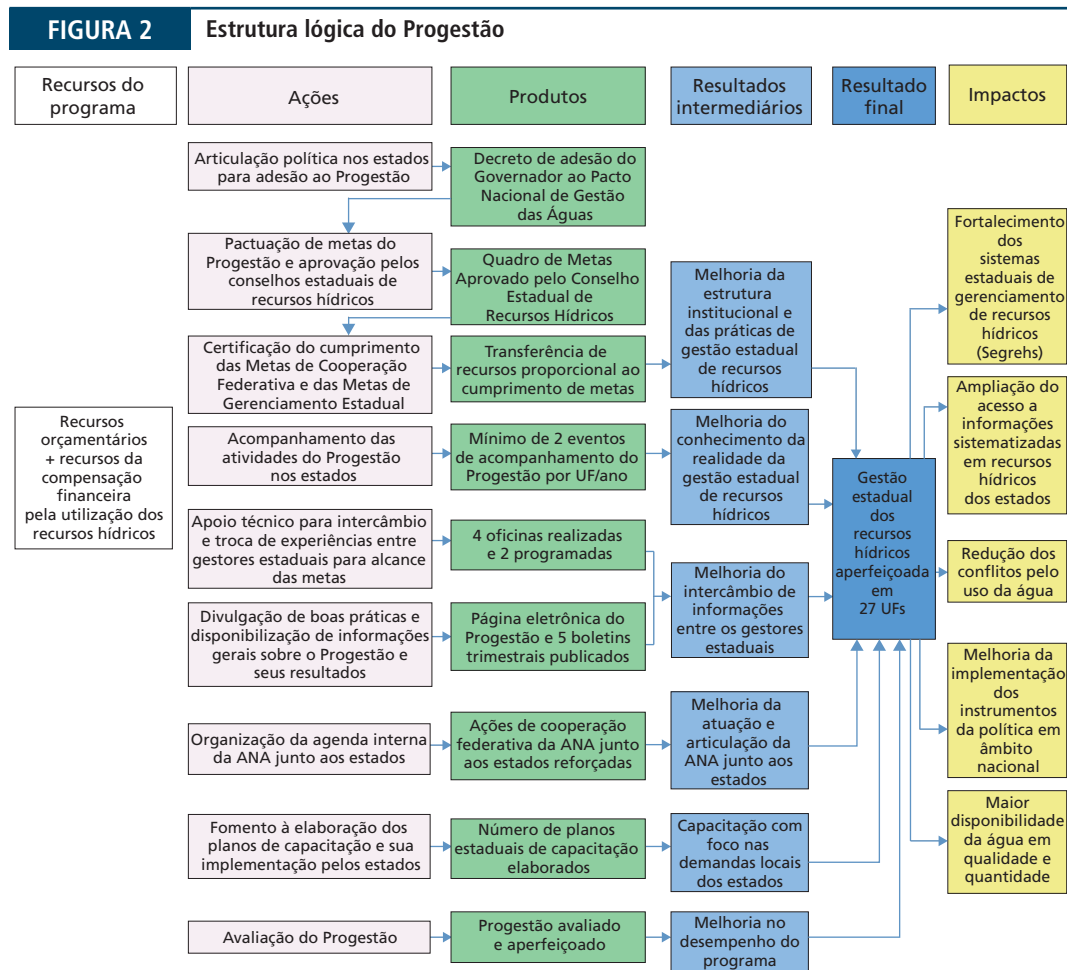
Dessa forma, o modelo lógico cumpre o papel de evidenciar o que é o programa, qual o funcionamento esperado com a execução de suas ações, tendo como norte inicialmente um conjunto de resultados intermediários. Estes resultados intermediários irão levar, de forma sinérgica, ao alcance do resultado final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

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

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

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

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



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.

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

3 O PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO

As informações apresentadas neste relatório têm como base os documentos disponibilizados pela ANA, bem como os dados coletados no portal do programa¹ e na pesquisa de campo realizada entre os dias 29 de agosto e 2 de setembro de 2016 na cidade de Cuiabá, por dois integrantes da equipe de pesquisadores do Ipea.

Na pesquisa de campo, as entrevistas foram feitas por meio de questionários. Foram entrevistados seis gestores do sistema de gestão de recursos hídricos do estado, que atuavam

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

na Superintendência de Recursos Hídricos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema), cinco membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Cehidro), além de um dirigente responsável pela gestão hídrica estadual. Composto a pesquisa de campo, os dois componentes da equipe participaram da reunião do Conselho Estadual para a certificação das metas estaduais do Progestão.

3.1 A tipologia de gestão e o quadro de metas de Mato Grosso

Mato Grosso foi um dos nove estados que aderiu inicialmente ao Progestão, encerrando em 2016 o primeiro ciclo do programa. A adesão se deu por meio do Decreto nº 1.815, de 20 de junho de 2013. O Contrato nº 087/ANA/2013, o qual elenca os direitos e obrigações de ambas as partes, foi assinado em 3 de dezembro de 2013, com vigência prorrogada até agosto de 2017. Após a adesão, foi realizada, em setembro de 2013, uma oficina para a apresentação da sistemática de funcionamento do programa pela ANA, seguida por uma explanação feita pelo representante do estado sobre a situação hídrica no 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 caso de Mato Grosso, foi adotada a tipologia de gestão B, que se refere à característica do balanço qualiquantitativo satisfatório na maioria das bacias, usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade qualiquantitativa (áreas críticas) e incidência de conflitos somente em áreas críticas.² O quadro de metas, aprovado pelo Cehidro em outubro de 2013, contempla um total de 23 variáveis, conforme sintetizado no quadro 1.

QUADRO 1 Mato Grosso: quadro de metas

Tipologia B				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.2 - Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	10	3
	1.2	Organismo(s) coordenador/gestor		3
	1.3	Gestão de processos		2
	1.4	Arcabouço legal		3
	1.5	Cehidro		4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		2
	1.8	Comunicação social e difusão		2
	1.9	Capacitação setorial		2
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais		2
	II.3 - Variáveis de planejamento	2.1		Balanço hídrico
2.2		Divisão hidrográfica	3	
2.3		Planejamento estratégico institucional	2	
2.4		PERH	4	

(Continua)

2. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/manual-operativo>>.

(Continuação)

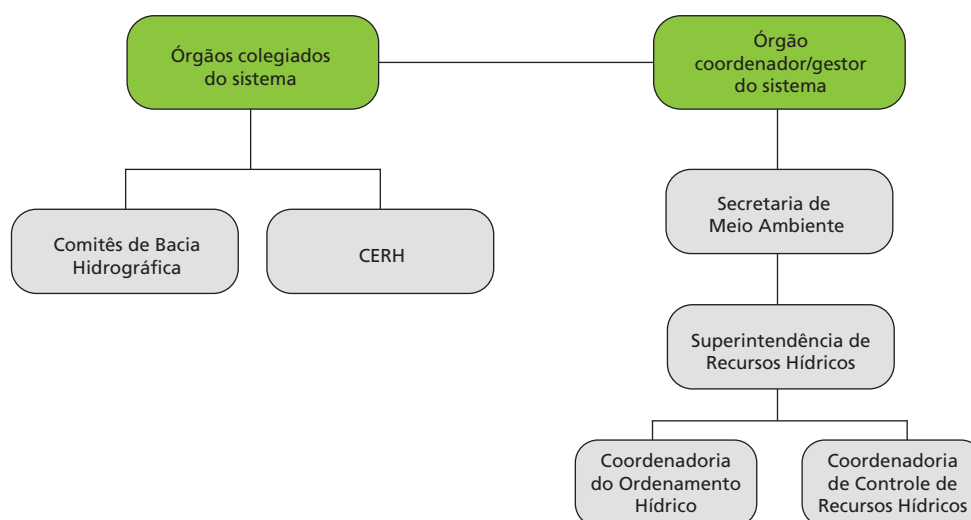
Tipologia B				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.4 - Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	15	2
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		2
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		2
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		3
	3.5	Sistema de informações		2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		2
II.5 - Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	15	4
	4.2	Fiscalização		3
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2
	4.8	Programas indutores		2

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

3.2 O Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Mato Grosso

O Segreh do estado do Mato Grosso, cuja organização está representada na figura 3, é composto de órgãos colegiados e de um órgão executivo central.

FIGURA 3 Mato Grosso: Sistema Estadual de Recursos Hídricos



Fonte: Mato Grosso (1997; 2016).

3.2.1 Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso

A Sema de Mato Grosso foi criada por meio da Lei Complementar nº 214, de 23 de junho de 2005, sendo órgão integrante da administração do Poder Executivo do estado do Mato Grosso. A Secretaria tem uma ampla cartela de competências, com destaque para formulação, proposição e execução das políticas estaduais ambientais. A sua estrutura organizacional é

composta por sete níveis: de decisão colegiada; de direção superior; de apoio estratégico e especializado; de assessoramento superior; de administração sistêmica; de execução programática; e de administração regionalizada e desconcentrada (Mato Grosso, 2016).

A gestão de recursos hídricos é realizada por meio do nível de execução programático, a partir da Superintendência de Recursos Hídricos, que é composta por duas coordenadorias: a de Ordenamento Hídrico, formada pela Gerência de Fomento e Apoio a Comitês de Bacias Hidrográficas; e a de Controle de Recursos Hídricos, que reúne as gerências de Outorga e de Águas Subterrâneas. A Superintendência tem como objetivo assegurar oferta de recursos hídricos em quantidade e qualidade na rede hidrográfica do estado, promovendo a gestão integrada, descentralizada e participativa (Mato Grosso, 2016).

Cumprir mencionar que, por meio da Coordenadoria de Monitoramento da Qualidade Ambiental, que compõe a Superintendência de Regularização e Monitoramento Ambiental e faz parte do nível de execução programático da Sema de Mato Grosso, também são coordenadas as atividades de monitoramento do estado ambiental dos recursos hídricos, do ar atmosférico e do solo (Mato Grosso, 2016).

3.2.2 Cehidro

O Cehidro, instituído pela Lei Estadual nº 6.945, de 5 de novembro de 1997, foi regulamentado por meio do Decreto Estadual nº 597, de 16 de junho de 2016. Ativo desde o ano de 2003, o Conselho foi anteriormente regulamentado pelos decretos estaduais nº 3.952/2002, nº 6.822/2005, nº 2.707/2010 e nº 316/2015, revogados pelo decreto atual. O Cehidro consiste em um órgão colegiado com funções normativas, deliberativas e consultivas pertinentes à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos (Mato Grosso, 2016).

Atualmente, o plenário do Conselho é composto por quinze representantes de órgãos e instituições governamentais e quinze representantes da sociedade civil organizada e usuários da água, sendo a secretaria executiva do Conselho exercida pela Sema, conforme a Lei nº 6.945/1997. Importa ressaltar que o exercício dessa função não enseja qualquer tipo de subordinação do Cehidro à Sema (Mato Grosso, 2016).

Segundo os conselheiros entrevistados, o Conselho se reúne bimestralmente para a reunião plenária. A atual frequência das reuniões plenárias é considerada baixa, o que consequentemente tem contribuído para a ocorrência de pautas muito densas, levando a discussões pouco aprofundadas sobre os temas propostos.

Também foi comentada pelos conselheiros a dificuldade para negociar ou dirimir conflitos no âmbito das reuniões plenárias, principalmente quando se trata de casos complexos. Para eles, a promoção de oficinas de capacitação sobre o papel do Conselho e de técnicas de negociação poderia contribuir para melhorar a atuação dos conselheiros e consequentemente proporcionar o fortalecimento do fórum.

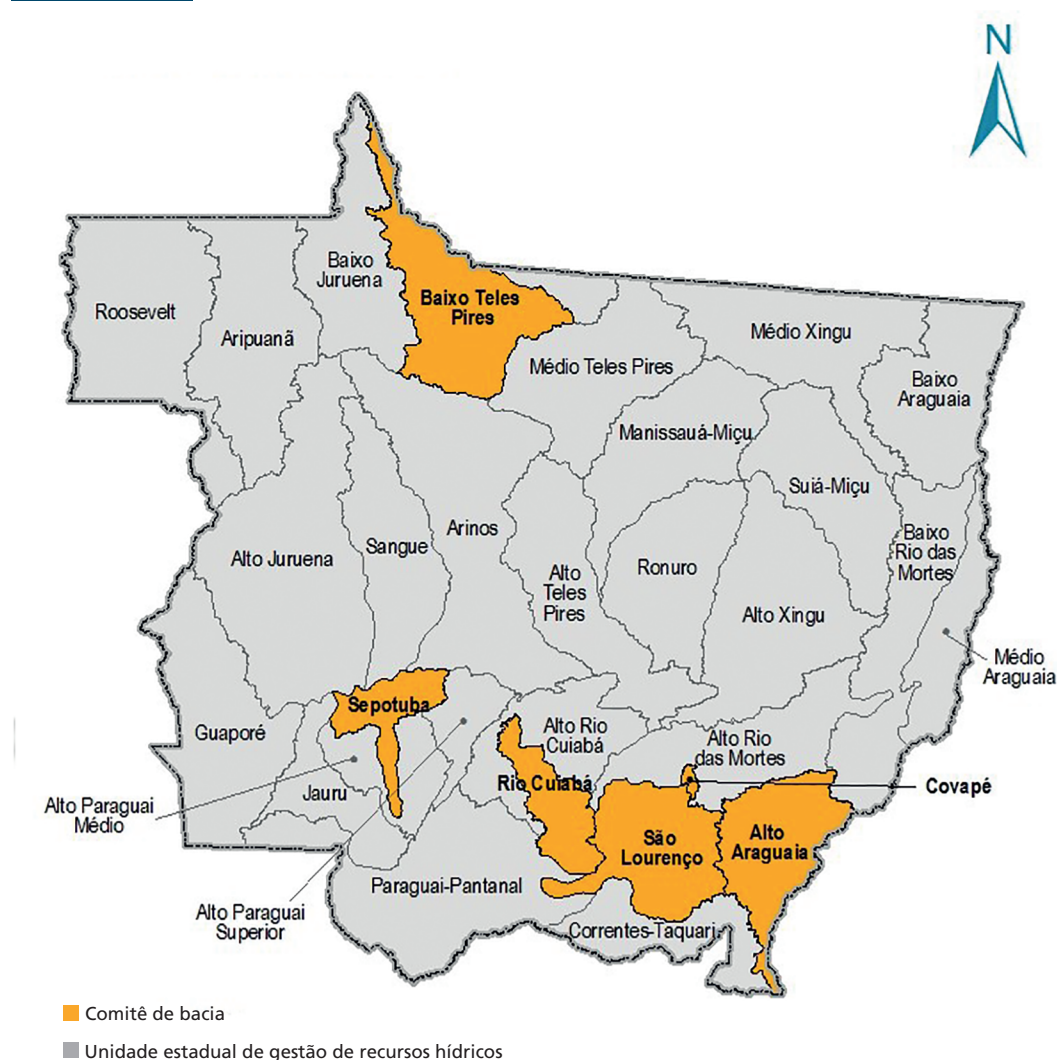
Importante aspecto a ser mencionado sobre o funcionamento do Conselho se refere à importância do Progestão para a retomada de suas atividades. Conforme relatado, as

atividades estavam paralisadas havia oito meses³ e foram retomadas em razão da necessidade de cumprimento dos compromissos de certificação do programa. Nesse sentido, tanto os gestores como os conselheiros consideraram que o programa teve fundamental importância para o fortalecimento do colegiado no estado.

3.2.3 Comitês de bacia hidrográfica

Para os gestores, os comitês têm um importante papel no aperfeiçoamento da gestão de recursos hídricos no estado, contudo, ainda necessitam de maior fortalecimento para que possam contribuir de forma mais efetiva e ativa na gestão hídrica estadual. O mapa 1 apresenta a situação de instalação dos comitês estaduais no estado, demonstrando que boa parcela das unidades de gestão de recursos hídricos ainda não dispõe de comitês implementados.

MAPA 1 Mato Grosso: comitês de bacia hidrográfica



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

3. Os motivos da paralisação não foram pormenorizados, sendo genericamente relacionados a entraves políticos.

Segundo dados extraídos da Sema de Mato Grosso para o ano de 2015, quatro comitês estão em fase de sensibilização: Afluentes de Aripuanã, Médio Teles Pires, Cuiabá (margem direita) e Paraguai Superior. Dois estão em fase de mobilização: Correntes Taquari e Alto Rio das Mortes. Três estão em fase de organização: Jauru, Alto Araguaia e Alto Teles Pires (margem esquerda); e mais dois estão em fase de institucionalização: Cuiabá (margem esquerda) e Cabaçal. Nas entrevistas realizadas, os gestores afirmaram que o estado teve como meta atingir dez comitês de bacia implementados no estado até o final do ano de 2016.

Os conselheiros foram unânimes quanto à impressão sobre a importância dos comitês para o fortalecimento da gestão hídrica estadual. Contudo, ponderaram que, na atualidade, a contribuição dos comitês está muito aquém do que seria esperado para auxiliar no aprimoramento da gestão. Os conselheiros ressaltaram que a ausência de um instrumento como um plano de bacia consiste em um entrave no aperfeiçoamento da atuação dos comitês no estado.

4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO

A melhoria das práticas de gestão dos recursos hídricos no estado foi avaliada por meio de algumas ferramentas de gestão, destacando-se os instrumentos previstos para isso na Política Estadual de Recursos Hídricos: a existência de estimativas de demandas de uso da água e de disponibilidades hídrica nas bacias hidrográficas estaduais; a existência de um fundo estadual de recursos hídricos; as ações de planejamento; e a infraestrutura existente para a gestão dos recursos hídricos (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). Esses aspectos são fundamentais para a implementação da política e refletem a qualidade da gestão. A seguir, apresenta-se uma análise desses aspectos com base nos questionários respondidos pelos entrevistados.

4.1 Melhoria das práticas de gestão estadual de recursos hídricos

4.1.1 Instrumentos de execução da Política Estadual de Recursos Hídricos

Aos gestores de recursos hídricos do estado foram endereçadas questões quanto à situação de implementação e operacionalização dos principais instrumentos de gestão hídrica no estado, tal como previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997) e na Lei Estadual nº 6.945, de 5 de novembro de 1997, a qual institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Mato Grosso.

De forma geral, notou-se que os gestores detêm bom conhecimento sobre a situação de implementação e operacionalização dos instrumentos no estado. Esse é um fator que merece destaque, pois foi um diferencial em relação aos demais estados analisados que, com frequência, demonstram dificuldade na transversalidade das informações entre os servidores do próprio órgão gestor.

A percepção dos gestores quanto à influência do Progestão no fortalecimento dos instrumentos de gestão hídrica é positiva. Para eles, o programa tem funcionado como indutor de melhorias na operacionalização dos instrumentos, com destaque para a emissão das outorgas. Também foi destacado nas entrevistas que as metas do programa têm funcionado como diretrizes na execução das atividades da Superintendência, de forma que sua atuação seja melhor direcionada para aperfeiçoamento da operacionalização dos instrumentos da gestão hídrica estadual. Adiante serão apresentados de forma mais detalhada a situação dos instrumentos de gestão hídrica no estado, conforme relato dos gestores entrevistados.

Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)

O PERH foi aprovado pelo Cehidro e sancionado pelo Decreto Estadual nº 2.154, de 28 de setembro de 2009. Conforme apontado pelos gestores entrevistados, o Plano passou a ser implementado a partir de 2009, mas somente um pequeno percentual de suas ações encontra-se em execução. Os entrevistados atribuíram as dificuldades de implementação de suas ações à falta de autonomia do órgão gestor para a execução do conjunto das atividades nele previstas, o que é corroborado também pela pouca visibilidade que a área de recursos hídricos tem atualmente no estado.

Entre as ações já implementadas, com maior grau de execução no estado, foram citadas aquelas previstas para o instrumento de outorga. Vale ressaltar ainda que as informações constantes no Plano foram consideradas desatualizadas pelos gestores.

Enquadramento dos corpos d'água em classes de usos

Embora previsto no art. 6º, inciso II, da Lei Estadual nº 6.945/1997, o enquadramento ainda não foi implementado no estado. Dessa forma, para a atividade de licenciamento ambiental, os rios do estado são considerados como classe 2, conforme classificação proposta na Resolução nº 357/2005 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Cumprido, no entanto, mencionar que foi destacado pelos gestores que é previsto para alguns córregos da região de Cuiabá um enquadramento transitório. Trata-se de um enquadramento temporário, no qual são estipuladas metas a serem atingidas para aquele corpo hídrico, visando melhorar futuramente a sua qualidade e disponibilidade. Também foi relatado pelos gestores que os procedimentos de enquadramento vêm sendo discutidos no estado no âmbito da Superintendência e, posteriormente, objetiva-se que estas propostas sejam encaminhadas ao Cehidro para discussão.

Outorga de direitos de uso dos recursos hídricos

A outorga está prevista no art. 6º, inciso III, da Lei Estadual nº 6.945/1997. Para a emissão de outorgas no estado, considera-se a disponibilidade hídrica existente. A base para a concessão de novas outorgas refere-se à regionalização de vazão realizada no ano de 2007.

O estado não possui manual ou cartilha com a compilação das informações sobre o instrumento de outorga, no entanto, os procedimentos e formulários estão disponibilizados

no portal da Sema de Mato Grosso, na aba recursos hídricos. Foi pontuado pelos gestores que as informações disponibilizadas no *site* são referentes à outorga de águas superficiais e subterrâneas, além da diluição de efluentes. O estado também possui critério para lançamento de efluentes.

Ao avaliar os avanços na outorga entre o período de 2013 e 2016, os gestores apontaram que houve instalação de novos hidrômetros e/ou macromedidores, a emissão de outorga para águas subterrâneas e para diluição de efluentes e também que foi realizada a capacitação de técnicos, propiciando o aprimoramento de documentos e procedimentos. Não foram identificados retrocessos nesse período.

Também foi mencionado pelos gestores que estão sendo realizadas discussões no âmbito da Superintendência, com intuito de promover a digitalização dos processos de outorga no estado. Como gargalos, foi apontado que o balanço hídrico considerado na emissão de outorga tem como parâmetro os dados coletados em 2007 e que, portanto, necessita de atualização. Por sua vez, foi assinalado que, apesar de haver interesse do setor em atualizar os dados, sua viabilidade econômica é baixa porque os projetos para atualização das informações têm alto custo financeiro.

Cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso da água está prevista no art. 6º, inciso IV, da Lei Estadual nº 6.945/1997, contudo o instrumento ainda não foi instituído no estado. Na visão dos gestores, é necessário o fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica, de maneira que seja possível aumentar o conhecimento sobre a realidade das bacias hidrográficas do estado, para que então a cobrança seja implementada. Isso porque há receio de que o instrumento seja implantado por instâncias pouco fortalecidas, o que poderá acarretar um raso ou incipiente debate no estabelecimento dos seus critérios.

A respeito das possíveis resistências quanto à implementação da cobrança, os entrevistados apontaram que poderá haver oposição por parte dos grandes usuários da agricultura, que são os usuários de maior expressão no estado. Por sua vez, também consideraram que, em razão da boa disponibilidade hídrica do estado, não são privilegiadas as discussões sobre a cobrança pelo uso da água e dos demais instrumentos de caráter preventivo.

Sistema estadual de informações sobre recursos hídricos

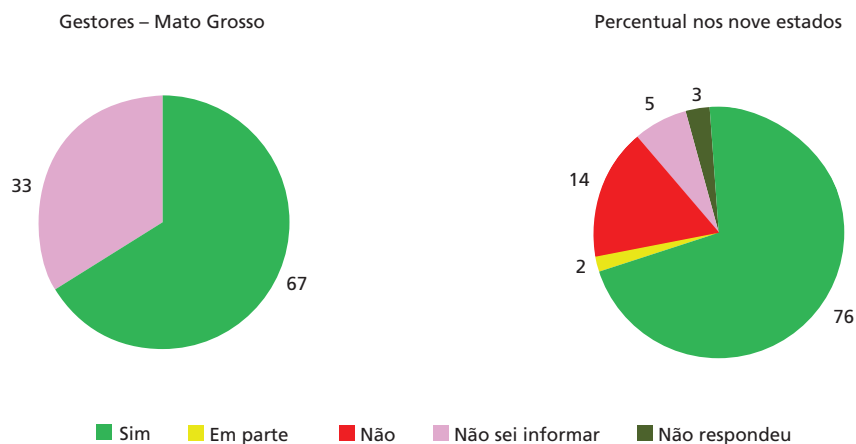
As informações sobre a gestão de recursos hídricos no estado são disponibilizadas a partir de vários meios, os quais não estão integrados entre si. No portal da Sema de Mato Grosso, na já mencionada aba que trata dos recursos hídricos, estão disponibilizadas: *i)* legislações e portarias a respeito da gestão hídrica no estado; *ii)* informações sobre o funcionamento do Conselho Estadual e os registros das suas reuniões; *iii)* informações gerais sobre os comitês de bacia hidrográfica; e *iv)* informações sobre a situação dos instrumentos de gestão hídrica. O banco de dados de gestão hídrica contendo, por exemplo, informações sobre as outorgas, está organizado por meio de planilhas Excel, as quais, no entanto, não são disponibilizadas por meio do *site*.

O Sistema de Monitoramento de Licenciamento Ambiental (Simlam) do estado contempla uma função específica sobre os recursos hídricos, denominada Simlam hídrico, que consiste em uma rede de informações, com acessibilidade restrita aos servidores da Sema de Mato Grosso. Entre as informações que são disponibilizadas aos usuários da água, destacam-se aquelas que permitem a simulação da emissão da outorga, de maneira que o usuário poderá consultar o local da atividade a ser outorgada e calcular a disponibilidade na bacia em que está localizado. A análise e o cálculo para a emissão de outorgas no estado são realizados por meio desse sistema.

Para os gestores, o Progestão fomentou melhorias na organização das informações, principalmente, por meio da meta de cooperação federativa I.1: Integração das bases de usuários de recursos hídricos (Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos – CNARH), propiciando a sistematização das informações, conforme ilustrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1

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



Elaboração dos autores.

Observa-se que a situação revelada no estado de Mato Grosso é semelhante à verificada nos demais estados pesquisados, nos quais os gestores afirmaram que o Progestão contribuiu para mudanças na organização de informações sobre a gestão hídrica estadual.

Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI)

O fundo está previsto no art. 29 da Lei Estadual nº 6.945/1997, que trata da gestão dos recursos hídricos no estado. Ainda não existe, no entanto, um fundo específico para alocar recursos financeiros para a gestão estadual dos recursos hídricos. Cabe registrar que a Sema de Mato Grosso foi criada somente no ano de 2005, substituindo uma estrutura organizacional cujos fundos que pertenciam a ela foram extintos. Atualmente, é prevista uma rubrica para a gestão de recursos hídricos no estado em um fundo único, destinado à área de meio ambiente.

4.1.2 Ações para o planejamento estratégico

Segundo os gestores, o estado não possui planejamento estratégico específico para a área de gestão de recursos hídricos, contando somente com as ações previstas no Plano Plurianual (PPA) do estado.

4.1.3 Infraestrutura de monitoramento de recursos hídricos

O estado possui cerca de trinta estações do tipo telemétricas, sendo uma em fase de instalação. Segundo os gestores, o número atual de estações não atende às demandas, o que pode ser explicado pela extensão do estado. Nesse sentido, relataram que é necessária a instalação de novas estações.

Os entrevistados afirmaram, ainda, que o estado enfrenta diversas dificuldades de cunho burocrático para a compra de novos materiais e equipamentos e atribuem que esses entraves podem explicar o atual número insuficiente de estações. Por sua vez, tem sido possível aplicar os recursos provenientes do Progestão para a manutenção das estações já instaladas.

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

As impressões dos gestores e conselheiros sobre a influência do programa no aperfeiçoamento da gestão hídrica é positiva. Os gestores relataram que, a partir do Progestão, foi conferida maior visibilidade à agenda que trata dos recursos hídricos no estado, e que este aspecto tem contribuído para que o setor possa lidar melhor com os entraves burocráticos inerentes à estrutura do estado.

Para os gestores, o programa propiciou uma melhoria na comunicação entre a Superintendência e os organismos colegiados. Essa visão também foi apontada pelos conselheiros que consideraram que, com a atribuição do Conselho na certificação das metas do programa, o diálogo entre o Conselho e a Superintendência foi aprimorado. Foi apontado, no entanto, que é necessário dar continuidade aos esforços visando o aumento da comunicação e da transparência das informações entre os entes constituintes do Sistema Estadual. Os gestores também destacaram que foi notória a maior organização das informações no âmbito da Superintendência, propiciada pelo cumprimento dos procedimentos necessários para a realização das metas do programa.

Em relação às tipologias de gestão, os gestores consideraram que elas deveriam ser adaptadas para acomodar algumas especificidades do estado. Entre as adequações, um aspecto principal, que foi recorrentemente mencionado, diz respeito à pouca flexibilização dos critérios para que elas fossem definidas. Os gestores afirmaram que, em razão do já identificado avanço em determinados aspectos da agenda proposta pelo programa para o estado, classificado na tipologia B, Mato Grosso já poderia se comprometer com o cumprimento de metas em níveis de complexidade próprios da tipologia C. Contudo, em razão de o arranjo institucional, com um ente único para a gestão hídrica no estado, ser um dos aspectos determinantes para o enquadramento das tipologias, Mato Grosso encontra-se preso na tipologia B. Foi destacado

que a decisão de criação/alteração de novos arranjos institucionais nas secretarias estaduais depende do núcleo dirigente do estado, estando por isso fora da governabilidade atual do respectivo órgão gestor.

4.3 Melhoria do intercâmbio de informações entre os gestores estaduais

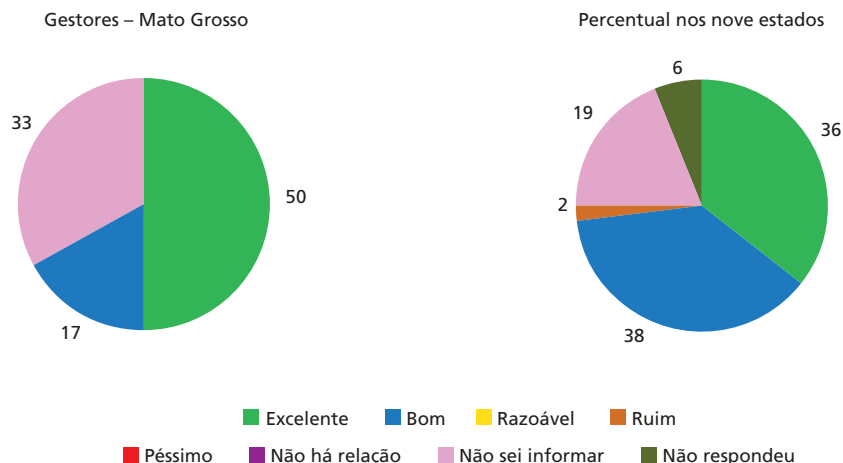
Para os gestores, o Progestão promoveu o fomento para a troca de informações com outros estados. Eles entendem, contudo, que este aspecto ainda merece maior atenção na agenda hídrica estadual, especialmente pelo fato de parte do estado estar inserido no bioma Pantanal, que ocupa ampla área do território brasileiro e inclui outros estados da federação, como o Mato Grosso do Sul, além de ser estado fronteiro. Entendem, portanto, que por meio da maior cooperação entre os estados vizinhos será possível um aperfeiçoamento das ações e estratégias estaduais.

Foi apontado que, atualmente o Mato Grosso tem maior afinidade para troca de informações, especialmente com os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

As oficinas promovidas pela ANA para a troca de informações entre os estados foram bem avaliadas pelos gestores, conforme ilustra o gráfico 2. Foi apontado também que as oficinas têm proporcionado a adoção de medidas exitosas de outros estados, como o exemplo do caso do Mato Grosso do Sul, que está implantando um sistema de outorgas *on-line*. Segundo eles, este exemplo fomentou as discussões sobre a possibilidade da adoção desta iniciativa no estado.

GRÁFICO 2

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

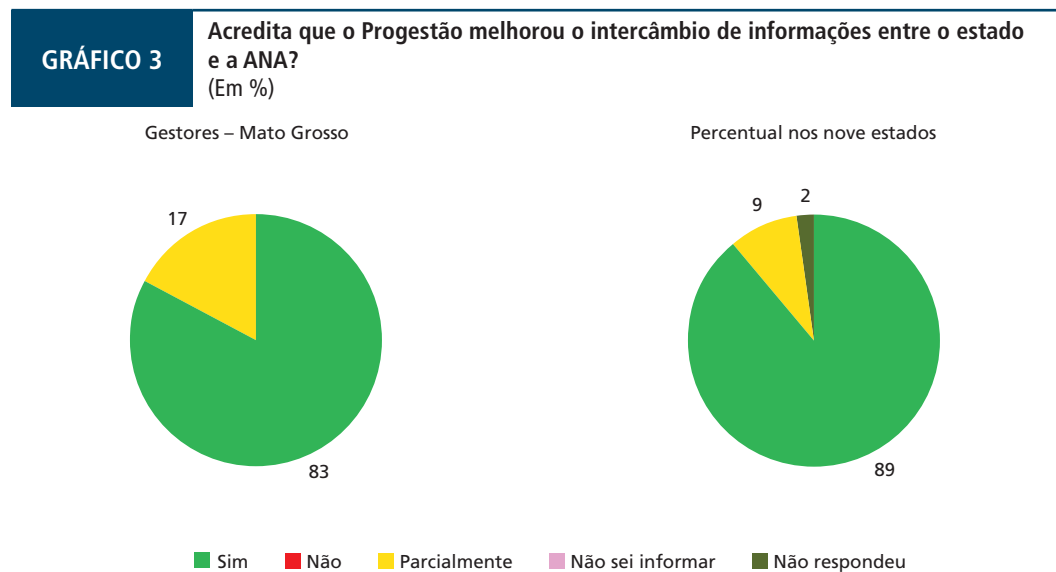


Elaboração dos autores.

Como pode ser observado no gráfico 2, é muito positiva a avaliação dos gestores estaduais sobre a melhoria do intercâmbio de experiências promovido pelas oficinas da ANA, situação que se assemelha ao que foi relatado nos demais estados.

4.4 Melhoria da atuação e articulação da ANA com os estados

Os gestores também apontaram que o intercâmbio de informações entre o estado e a ANA foi fortalecido em razão do Progestão, contudo, pontuam que, anteriormente ao programa, já havia uma boa relação entre o estado e a agência. O gráfico 3 ilustra as respostas dos gestores, que se assemelham às impressões encontradas nos demais estados.



Elaboração dos autores.

Sobre os informes e eventos da ANA, os gestores consideraram que eles contribuíram para melhorar o planejamento com vistas ao cumprimento das metas, e assinalaram a importância do bom relacionamento com a Agência para dirimir eventuais dúvidas ou para esclarecimento sobre a adoção de critérios e procedimentos necessários para o seu alcance. O gráfico 4 ilustra as impressões dos gestores estaduais do Mato Grosso, acompanhada dos resultados dos gestores dos demais estados.

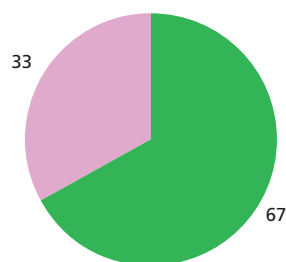
Alguns gestores consideraram, no entanto, que os informes com a divulgação dos critérios para o cumprimento das metas poderiam ser disponibilizados com maior antecedência, para que o órgão gestor possa se organizar melhor.

As metas de cooperação federativa foram consideradas, de forma unânime, como adequadas pelos gestores entrevistados (gráfico 5). Os gestores ainda destacaram que as metas auxiliam na criação de uma agenda, orientando o aperfeiçoamento da gestão e fortalecendo aspectos que não seriam privilegiados se não fosse o comprometimento com os objetivos do programa, como por exemplo, o tema sobre a segurança de barragens. O gráfico 5 demonstra que a maior parte dos gestores dos demais estados também consideraram as metas de cooperação federativa adequadas.

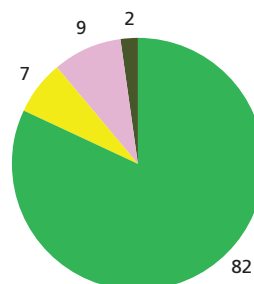
GRÁFICO 4

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

Gestores – Mato Grosso



Percentual nos nove estados



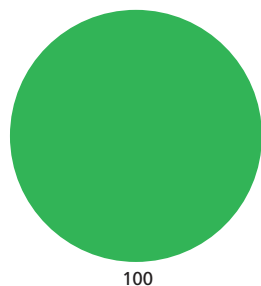
■ Sim ■ Não ■ Parcialmente ■ Não sei informar ■ Não respondeu

Elaboração dos autores.

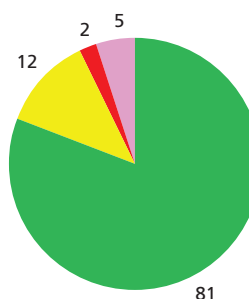
GRÁFICO 5

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

Gestores – Mato Grosso



Percentual nos nove estados



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

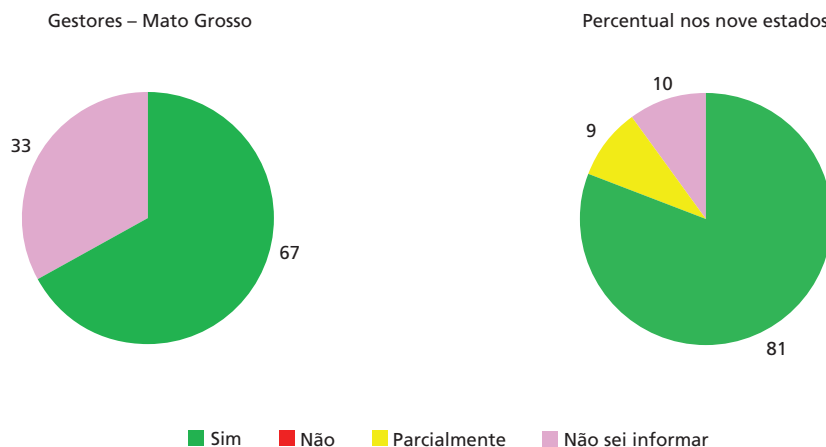
Elaboração dos autores.

Entre as metas de maior desafio para cumprimento do estado, foi indicado que a meta I.5: Atuação para segurança de barragens (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB) poderia ser considerada a que demanda maiores esforços do estado. Isso se dá porque a competência no estado para a gestão de obras civis, entre quais a construção das barragens, é realizada por outro setor da Sema, que trata do licenciamento ambiental. Esse aspecto exige, portanto, uma forte articulação entre a Superintendência de Recursos Hídricos e outras áreas da Secretaria para o cumprimento das ações propostas pela ANA.

Quanto à clareza a respeito da avaliação da ANA sobre as metas, os gestores consideraram que os repasses realizados são de fácil entendimento, conforme apresentado no gráfico 6. A percepção da maior parte dos gestores do Mato Grosso se assemelha àquela apontada nos demais estados avaliados.

GRÁFICO 6

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



Elaboração dos autores.

4.5 Capacitação com foco nas demandas locais dos estados

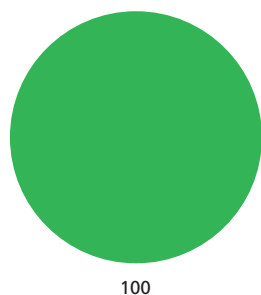
As capacitações promovidas pela ANA foram muito bem avaliadas pelos gestores do estado. Para eles, elas possibilitaram que determinados procedimentos fossem adequados e otimizados por meio dos conhecimentos adquiridos pelos servidores nas oficinas realizadas. O tema de segurança de barragens foi indicado como aquele em que os gestores apresentaram melhor aproveitamento. O gráfico 7 demonstra que os gestores foram unânimes ao considerarem que as capacitações foram positivas para o estado.

Quanto à avaliação dos gestores sobre os profissionais que participaram das capacitações, foi mencionado que houve grande aproveitamento em relação aos cursos promovidos. A avaliação dos gestores sugere que Mato Grosso teve maior aproveitamento das capacitações que os demais estados, conforme apresentado no gráfico 8.

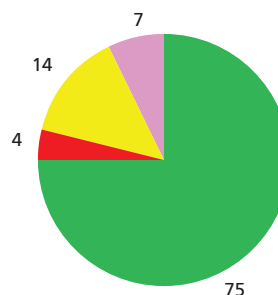
GRÁFICO 7

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

Gestores – Mato Grosso



Percentual nos nove estados



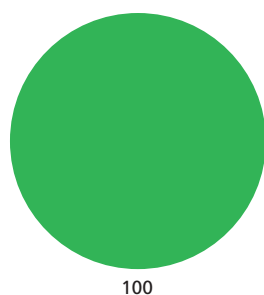
■ Sim ■ Não ■ Parcialmente ■ Não sei informar

Elaboração dos autores.

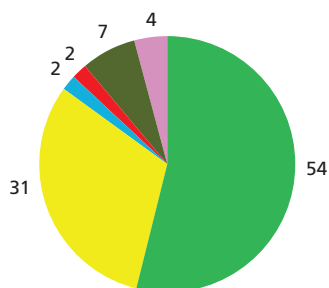
GRÁFICO 8

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

Gestores – Mato Grosso



Percentual nos nove estados



■ Houve melhora significativa ■ Houve melhora parcial ■ Houve pouca melhora
■ O profissional manteve seu desempenho anterior à capacitação
■ Não há relação ■ Não respondeu ■ Não sei informar

Elaboração dos autores.

5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO

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

Para fins de certificação, o órgão estadual deve encaminhar oficialmente à ANA, até o dia 31 de março de cada ano, o Relatório Progestão, referente ao atendimento das metas de cooperação federativa; e até o dia 30 de abril do mesmo ano, o formulário de autoavaliação, devidamente aprovado pelo Conselho Estadual, referente ao atendimento das metas estaduais. No caso do estado de Mato Grosso, adotou-se o ciclo 2013-2016. Portanto, o ano de 2013 corresponde aos períodos 1 e 2, coincidentemente.

5.1 Metas de cooperação federativa

As metas de cooperação federativa estão organizadas em cinco grupos (quadro 2). Cada meta tem um peso de 10%, totalizando 50%.

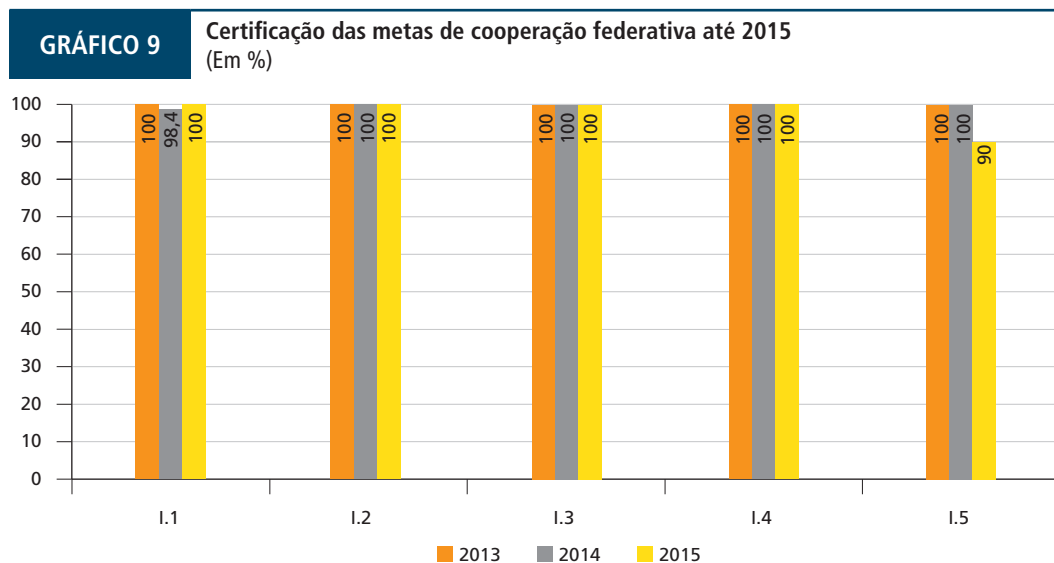
QUADRO 2 Metas de cooperação federativa	
Metas	Descrição
I.1: Integração de dados de usuários de recursos hídricos	Compartilhamento, por meio do CNARH, das informações referentes aos usuários de recursos hídricos de domínio estadual. Tem por objetivo a gestão integrada das águas de domínio da União e 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</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 pela disponibilização de informações aos órgãos competentes. Tem por objetivo garantir a operação das salas de situação implantadas nos estados.
I.5: Atuação para segurança de barragens	Cumprimento de exigências relativas à implementação da 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: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/progestao/mapa/mt>>.

O resultado da certificação das metas de cooperação federativa no estado de Mato Grosso ao longo do período 2013-2015 encontra-se no gráfico 9. Observa-se que, em 2013, o estado cumpriu integralmente as metas e, nos anos de 2014 e 2015, obteve, respectivamente, as médias decrescentes de 99,68% e 98%.

No ano de 2015, de acordo com a Nota Técnica nº 35/2016,⁴ que apresenta o resultado final do quarto período da certificação, o estado cumpriu parcialmente a meta referente à atuação em segurança de barragens, por ter apresentado somente a minuta de portaria que regulamenta as barragens estaduais. As demais metas de cooperação federativa foram atendidas integralmente.

4. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/porta/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/nt-35-2016_certificacao-4o-periodo_mt.pdf>.



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

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 descritos na oficina de apresentação do programa pela ANA.

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

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

Cabe ao CERH ou 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.

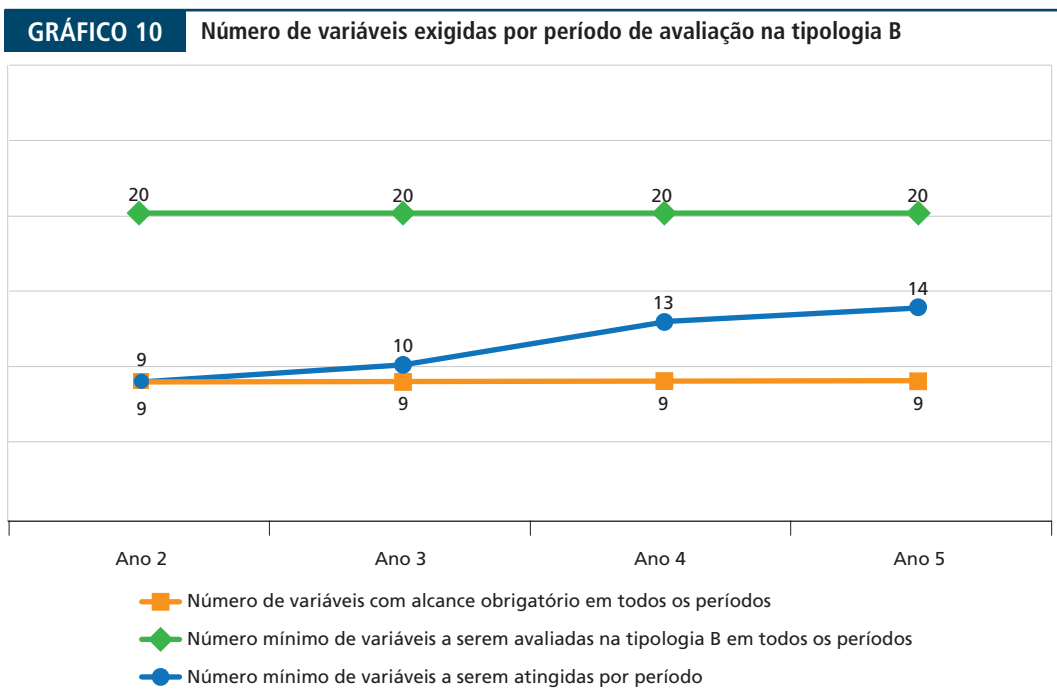
Os percentuais atribuídos a cada grupo de variáveis podem ser de no mínimo 5% a no máximo 30%, totalizando 50%. O número de variáveis de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual a ser atingido, por grupo, é de natureza cumulativa e aumenta

a cada período de certificação, conforme a tipologia adotada, variando de 17 para a tipologia A, até 32 para a tipologia D.

Enquanto algumas variáveis, dependendo da tipologia de gestão, são de atendimento obrigatório em todos os períodos, outras são de avaliação obrigatória ou facultativa, podendo, neste caso, serem ou não selecionadas pelo estado. A avaliação das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual tem repercussão financeira apenas a partir do terceiro período de avaliação. O estado de Mato Grosso adotou a tipologia B de gestão e selecionou 23 variáveis para serem avaliadas, conforme quadro de metas já apresentado no quadro 4.

5.2.1 Comportamento da tipologia B no Progestão

Na tipologia B, conforme explicitado no gráfico 10, enquanto nove variáveis devem ser obrigatoriamente atendidas em todos os períodos, o total de 14, entre as vinte a serem avaliadas, deve ser alcançado no último período de certificação. O quadro 3 ilustra as variáveis da tipologia B selecionadas pelo estado de Mato Grosso.



Fonte: ANA (2016).

QUADRO 3 Mato Grosso: variáveis da tipologia B a serem avaliadas, 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	
	Comitês de bacias e organismos colegiados	PERH		
	Agências de água e entidades delegatárias			
	Comunicação social			
Avançado	Articulação com setores usuários e transversais		Sistema de informações	Gestão e controle de eventos críticos
			Pesquisa, desenvolvimento e inovação	Programas indutores

Legenda:

	Variáveis de atendimento obrigatório em todos os períodos de certificação (9)
	Variáveis de avaliação obrigatória (11)
	Variáveis de avaliação facultativa (4)

Fonte: ANA (2016).

5.2.2 Avaliação das metas estaduais pelo Cehidro de Mato Grosso até 2015

No período 2013 a 2015, a Superintendência de Recursos Hídricos encaminhou ao Conselho Estadual, para fins de aprovação, os níveis de exigência de cada variável (quadro 4). Como pode ser observado, Mato Grosso alcançou o atendimento dos níveis de todas as variáveis selecionadas pelo estado.

QUADRO 4 Mato Grosso: autoavaliação das variáveis estaduais (2013-2015)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
II.2 - Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	10	3	3	3	3
	1.2	Organismo(s) coordenador/gestor		3	3	3	3
	1.3	Gestão de processos		2	2	2	2
	1.4	Arcabouço legal		3	3	3	3
	1.5	Conselho Estadual de Recursos Hídricos		4	4	4	4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		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
	II.3 - Variáveis de planejamento	2.1		Balanço hídrico	10	2	2
2.2		Divisão hidrográfica	3	3		3	3
2.3		Planejamento estratégico institucional	2	2		2	2
2.4		Plano Estadual de Recursos Hídricos	4	4		4	4

(Continua)

(Continuação)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
II.4 - Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	15	2	2	2	2
	3.2	Cadastros de usuários e infraestrutura		2	2	3	3
	3.3	Monitoramento hidrometeorológico		2	2	2	2
	3.4	Monitoramento da qualidade de água		3	3	3	3
	3.5	Sistema de informações		2	2	2	2
	3.6	Pesquisa, desenvolvimento e inovação		2	2	2	2
II.5 - Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	15	4	4	4	4
	4.2	Fiscalização		3	3	3	3
	4.6	Gestão e controle de eventos críticos		2	2	2	2
	4.8	Programas indutores		2	2	2	2

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

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

As metas estaduais foram consideradas adequadas pelos gestores entrevistados. No entanto, foi ressaltado que algumas variáveis deveriam ser adaptadas às especificidades locais, pois algumas delas não se adequavam ou não são consideradas prioritárias para a realidade do estado. No caso de Mato Grosso destacaram, por exemplo, que infraestrutura hídrica seria uma das variáveis de pouco relevo para mensurar a evolução e melhoria da gestão hídrica no estado e que, neste caso, poderia ser excluída. Os conselheiros também consideraram as metas estaduais como adequadas, no entanto, sugeriram que poderia ser incluída uma variável que tratasse dos aspectos referentes à gestão de conflitos hídricos.

Entre as metas estaduais indicadas como relevantes para efeito de acompanhamento da evolução do estado na gestão de recursos hídricos, as impressões dos gestores e conselheiros são distintas. No quadro 5 são apresentadas as variáveis com maiores indicações para gestores e conselheiros. No caso de indicação por gestores, elas foram destacadas em cinza. Apenas duas variáveis foram indicadas por ambos como relevantes, conforme destacado.

QUADRO 5

Mato Grosso: variáveis consideradas como relevantes para efeito de acompanhamento da evolução da gestão de recursos hídricos

Grupo de variáveis	Descrição das variáveis
Legais, institucionais e de articulação social	Articulação com setores usuários e transversais
	Gestão de processos
	Comitês de bacia e organismos colegiados
	Capacitação setorial
Planejamento	Enquadramento
	PERH
	Planos de bacias
Informação e suporte	Sistema de informações
	Monitoramento de qualidade de água
Operacionais	Outorga
	Sustentabilidade financeira

Elaboração dos autores.

Quanto às metas estaduais indicadas como mais desafiadoras para o estado, as visões dos gestores e dos conselheiros também são bem distintas e, nesse caso, não se repetem. No quadro 6 são apresentadas as variáveis apontadas por ambos, sendo aquelas indicadas pelos gestores destacadas em cinza.

QUADRO 6 Mato Grosso: variáveis consideradas como desafios para a gestão de recursos hídricos	
Grupo de variáveis	Descrição das variáveis
Legais, institucionais e de articulação social	Articulação com setores usuários e transversais
Planejamento	Planos de bacias
	Enquadramento
Informação e suporte	Base cartográfica
	Pesquisa, desenvolvimento e inovação
	Sistema de informações
Operacionais	Sustentabilidade financeira
	FUNDRHI

Elaboração dos autores.

A respeito do cumprimento das metas, tanto os gestores como os conselheiros indicaram que a principal dificuldade se referia aos entraves burocráticos para a execução de procedimentos internos na Sema e ao número de servidores insuficientes para o setor de recursos hídricos. Os gestores também mencionaram que o frágil apoio ao setor de recursos hídricos pelo núcleo dirigente do estado adiciona dificuldades para o alcance das metas.

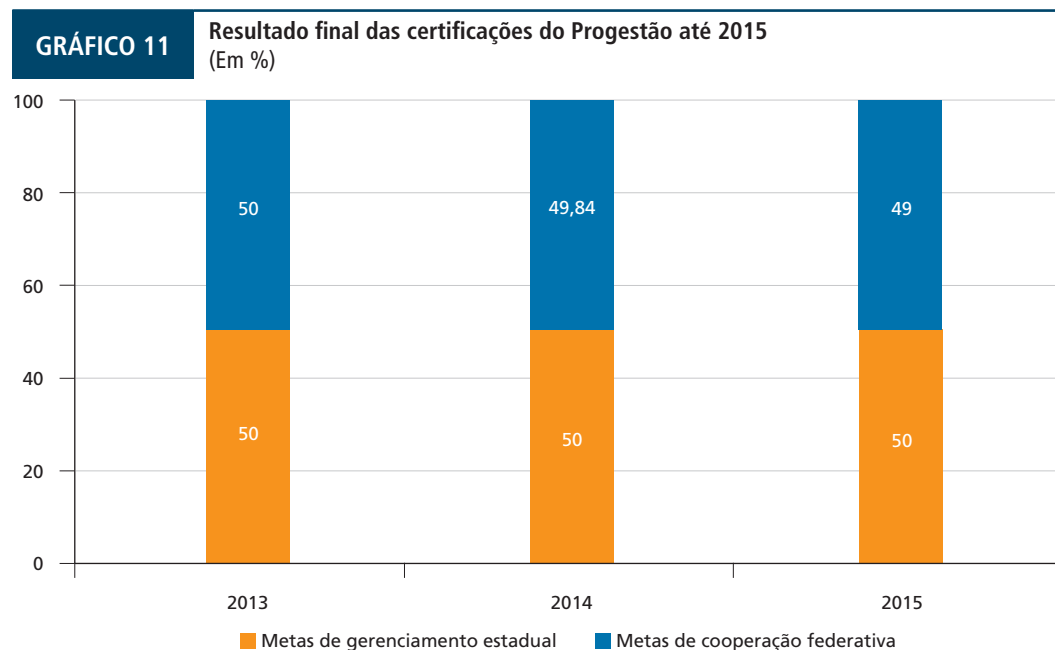
5.4 Percepção dos conselheiros quanto à certificação das metas estaduais

Os conselheiros entrevistados demonstraram ter bom conhecimento do programa. A respeito do processo de certificação das metas, eles apontaram que os documentos que embasam a certificação são enviadas pela Superintendência ao Conselho com antecedência de, no mínimo, quinze dias antes da reunião plenária, enquanto as discussões são realizadas, fundamentalmente, na reunião em que ocorrerá a certificação. Esse aspecto pôde ser verificado *in loco* pelos pesquisadores do Ipea durante a pesquisa de campo, pois eles participaram da reunião do Conselho Estadual que teve como principal ponto da pauta a certificação das metas do programa.

Entre os aspectos que poderiam melhorar o acompanhamento do Progestão pelo Conselho, os membros apontaram que seria recomendável a criação de uma câmara técnica ou um grupo de trabalho específico para as discussões prévias sobre o andamento do programa no estado, bem como para o acompanhamento da situação do cumprimento das metas estaduais. Dessa forma, consideram que poderia ser possível aprimorar o processo de certificação das metas. Eles também assinalaram que as informações sobre o programa deveriam ser repassadas de forma periódica ao Conselho, e não somente no momento antecedente à reunião para a certificação das metas.

5.5 Resultado final das certificações no estado de Mato Grosso

De acordo com o gráfico 11, que sintetiza o resultado final das certificações do estado, Mato Grosso apresentou notas de 100, 99,84 e 99%, respectivamente, nos anos de 2013 a 2015.



Observa-se, assim, que o estado apresentou resultados bastante satisfatórios nas certificações até 2015. Cabe destacar que a Superintendência de Recursos Hídricos pretende contratar, com recursos do programa, a atualização do balanço entre a demanda e disponibilidade hídrica no estado, bem como tem a intenção de avaliar as ações do PERH que vêm sendo implementadas.

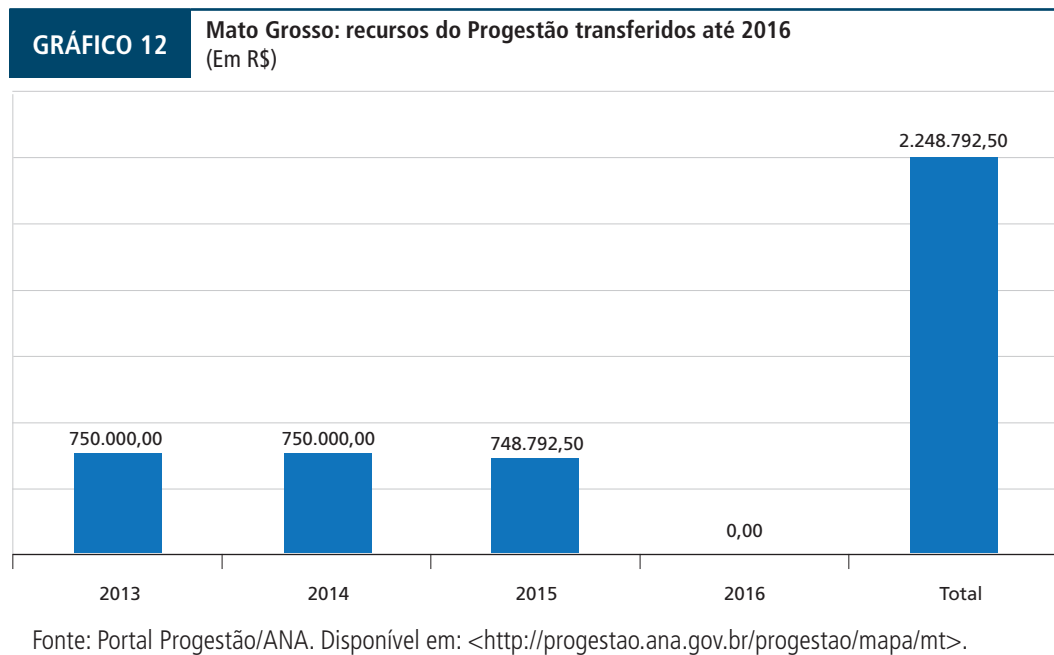
5.6 Recursos financeiros do Progestão transferidos ao estado

Como já mencionado, para a certificação das metas, o estado deve apresentar, até março de cada ano, o Relatório Progestão e, até abril de cada ano, o formulário de autoavaliação devidamente aprovado pelo Cehidro. No caso do estado de Mato Grosso, 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:

- 2013: nota final de avaliação = 100%, valor da segunda parcela = R\$ 750 mil;
- 2014: nota final de avaliação = 99,84%, valor da terceira parcela = R\$ 748.792,50; e
- 2015: nota final de avaliação = 99%, valor da quarta parcela = R\$ 742.500,00.

Observa-se que, tendo em vista a não regularidade fiscal do estado em 2016, ano em que seria feito o repasse da quarta parcela, o valor de R\$ 742.500,00 somente foi repassado ao estado em janeiro de 2017. Portanto, até 2016, somente foram transferidos ao estado de Mato Grosso a quantia de R\$ 2.248.792,50 (gráfico 12).



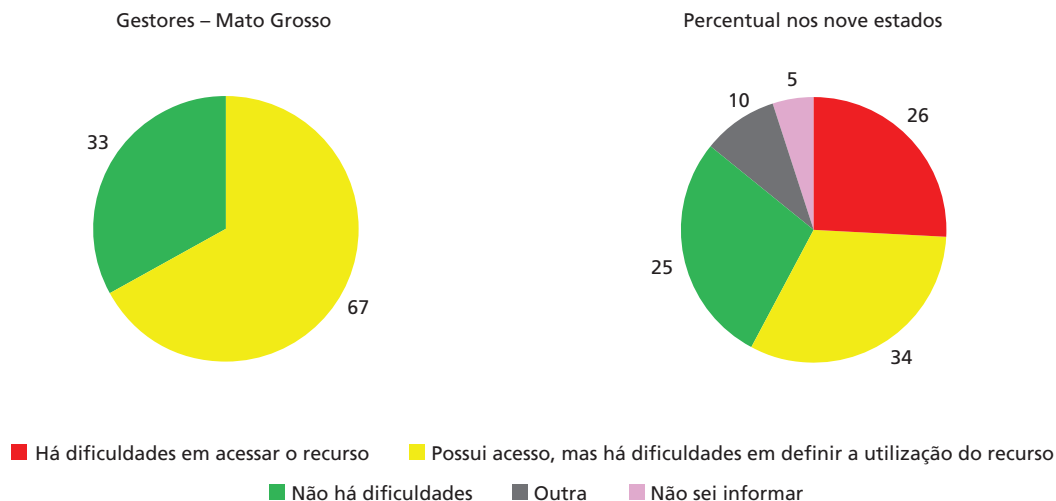
De acordo com o Relatório Progestão 2015, até dezembro de 2015, o estado aplicou o total de R\$ 249.287,33⁵ do recurso recebido, sendo cerca de R\$ 90 mil utilizados para despesas de manutenção da rede hidrometeorológica.

Também foi relatado que os recursos financeiros disponibilizados pelo programa são encaminhados em tempo hábil todos os anos. No entanto, ressaltaram dificuldades na utilização dos recursos, em razão da vasta burocracia e da morosidade na protocolização dos termos de referência para executar licitação, compras e aquisição de bens e serviços, ressaltando que no estado há uma única estrutura centralizada responsável por essas ações em todas as secretarias de estado.

Em virtude disso, a execução das compras e a contratação dos serviços demoram, por vezes, de seis a oito meses para serem realizadas. Porém, embora sejam identificadas dificuldades na utilização dos recursos, foi assinalado que essa situação não tem comprometido o cumprimento das metas estabelecidas. O gráfico 13 apresenta as impressões dos gestores sobre as dificuldades em definir a utilização dos recursos transferidos pelo programa.

5. As informações sobre a aplicação dos recursos financeiros do programa pelos estados estão disponíveis no portal do Progestão.

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



Elaboração dos autores.

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

Entre as ações que podem ser propiciadas por meio dos recursos do Progestão, o estado de Mato Grosso priorizou a manutenção da rede hidrometeorológica, além de despesas com os comitês de bacia hidrográfica e o Conselho.

Conforme foi ressaltado, os entraves burocráticos inerentes à organização institucional da Sema de Mato Grosso, à qual a Superintendência de Recursos Hídricos está vinculada, exercem importante gargalo na contratação de serviços e compras de equipamentos no estado, o que explica o baixo desempenho na execução dos recursos já repassados ao estado.

6 IMPACTOS DO PROGRAMA NO ESTADO DE MATO GROSSO

Para os gestores, a maior contribuição do programa até o momento refere-se a dois aspectos principais: o aporte de recursos financeiros e a maior visibilidade que a agenda hídrica tem adquirido no estado. Para eles, os recursos financeiros disponibilizados pelo programa têm possibilitado a elaboração de projetos nos quais os recursos possam ser empregados, além de possibilitar a manutenção da rede de monitoramento hidrológico do estado.

Osgestores e os conselheiros apontaram que o programa foi relevante para o fortalecimento da operacionalização dos instrumentos de gestão hídrica, principalmente da outorga. Para eles, isso esteve associado ao fato de o programa propor o cumprimento de metas, as quais induzem ao aperfeiçoamento da gestão. Esse aspecto é consubstanciado pelo fato de o estado,

ao aderir ao programa, ter que passar por um processo de avaliação interna, objetivando o seu enquadramento em uma tipologia de gestão. A partir desse processo, entende-se que o estado tem maior oportunidade de conhecer seus desafios e as lacunas existentes na gestão hídrica estadual. Nesse sentido, o programa propicia que os esforços do órgão gestor sejam canalizados para os setores que necessitam de maior aperfeiçoamento.

Também foram identificadas modificações positivas no sistema de informações por meio do programa. Entre as melhorias, foi destacado que o cumprimento das metas de cooperação federativa I.1: Integração das bases de usuários de recursos hídricos (CNARH) e I.5: Atuação para segurança de barragens (PNSB), por exemplo, requereram uma maior organização e sistematização de dados e informações disponíveis.

Tanto os gestores quanto os conselheiros consideraram que, caso acontecesse o encerramento do Progestão, ocorreriam retrocessos na gestão hídrica estadual, pois, por meio do programa, houve uma maior visibilidade da agenda hídrica no estado e uma maior autonomia da Superintendência em relação às ações desenvolvidas. A injeção de recursos financeiros também é fundamental para a compra de equipamentos e contratação de serviços visando à melhoria da gestão, conforme já mencionado.

Por fim, na visão dos conselheiros, os impactos do programa na gestão hídrica do Mato Grosso são observáveis, mas ainda pouco significativos diante do potencial do Progestão para aperfeiçoamento da gestão no estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Os gestores entrevistados demonstraram ter bom conhecimento da situação atual da gestão hídrica no estado, bem como dos desafios postos na agenda. Esse pode ser considerado um diferencial do estado em relação aos demais avaliados. Os conselheiros, por sua vez, apontaram que ainda é necessária maior transparência das informações sobre a gestão hídrica no estado, de maneira a propiciar que eles possam participar mais ativamente das decisões sobre o setor.

Foi considerado tanto pelos gestores como pelos conselheiros que o cumprimento das metas por meio do programa contribuiu para que o estado organizasse melhor a sua agenda de ações e prioridades. Para eles, a capacidade do programa de induzir ao aperfeiçoamento na gestão foi um dos principais aspectos positivos.

É notório, portanto, que o programa tem conferido ao órgão gestor maior oportunidade de organizar suas informações, aperfeiçoar processos e operacionalizar os instrumentos. Os entraves burocráticos para o empenho dos recursos, no entanto, têm funcionado como importantes obstáculos para a execução de ações que resultem em melhorias na prática. Nesse sentido, considera-se necessária a busca de alternativas que permitam que a Superintendência possa viabilizar o desembolso dos recursos financeiros de forma menos burocrática, propiciando, assim, que mudanças positivas sejam promovidas no setor.

Também deve ser destacado que os conselheiros afirmaram ter pouco conhecimento sobre o andamento do Progestão no estado. Por isso, ressaltaram que a criação de câmaras técnicas específicas ou um grupo de trabalho poderia ser uma iniciativa profícua para facilitar o acesso às informações sobre o programa, bem como para subsidiar as discussões sobre a certificação das metas estaduais.

Por fim, outro ponto relevante identificado se refere à pouca autonomia da Superintendência Estadual de Recursos Hídricos para a execução das suas ações, o que, por vezes, resulta em dificuldades para o alcance das metas estabelecidas. Nesse sentido, a falta de um apoio mais incisivo do núcleo dirigente do estado para o setor de recursos hídricos também tem contribuído para a fragilização da gestão hídrica estadual. Os gestores reconhecem, contudo, que por meio do Progestão já foi possível dar maior visibilidade ao setor de recursos hídricos, conferindo-lhe autonomia superior àquela quando ainda não havia adesão ao programa pelo estado.

REFERÊNCIAS

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

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar o Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010.

MATO GROSSO. Lei nº 6.945, de 5 de novembro de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Mato Grosso, 5 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://oads.org.br/leis/2913.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

_____. Decreto Estadual nº 642, de 21 de julho de 2016. Regimento interno da Secretaria de Meio Ambiente. **Diário Oficial**, Mato Grosso, 11 de outubro de 2016. Disponível em: <www.sema.mt.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MATO GROSSO. Decreto Estadual nº 2.707, de 28 de julho de 2010. Regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Mato Grosso, de acordo com as disposições dos artigos 18, 19 e 20 da Lei nº 6.945, de 5 de novembro de 1997. **Diário Oficial**, Mato Grosso, 28 de julho de 2010. Disponível em: <www.sema.mt.gov.br/>. Acesso em: 27 nov. 2016.

_____. Decreto Estadual nº 316, de 6 de novembro de 2015. Regula o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Mato Grosso, de acordo com as disposições dos artigos 18, 19 e 20 da Lei Estadual nº 6.945, de 5 de novembro de 1997. **Diário Oficial**, Mato Grosso, 6 de novembro de 2015. Disponível em: <www.sema.mt.gov.br/>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Decreto Estadual nº 597, de 16 de junho de 2016. Altera os dispositivos do Decreto nº 316, de 6 de novembro de 2015. **Diário Oficial**, Mato Grosso, 16 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/118396725/doemt-16-06-2016-pg-1>>. Acesso em: 23 mai. 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**

