



AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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

Estado da Paraíba





AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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

Estado da Paraíba



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 da Paraíba



Equipe Técnica no Ipea

Coordenação Geral

Antenor Lopes de Jesus Filho

Coordenador Substituto

Júlio César Roma

Coordenação Metodológica

Maria Martha de M. Costa Cassiolato

Pesquisa em Campo

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Antenor Lopes de Jesus Filho

Elaboração do Relatório

Autoria

Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro

Colaboração

Adalberto de Salles Lima

Revisão Técnica

Antenor Lopes de Jesus Filho

Luiz Augusto Bronzatto

Júlio César Roma

Colaboração

Krislane de Andrade Matias

Daniela Lombardi

Carla Silveira de Arruda

Bianca Borges Medeiros Pavão

Equipe Técnica na ANA

Coordenação Geral

Ludmila Alves Rodrigues

Coordenadora Substituta

Brandina de Amorim

Revisão Técnica

Elmar Andrade de Castro

Flávia Simões Ferreira Rodrigues

José Luiz Gomes Zoby

Paulo Celso Maistro Spolidório

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

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO	8
3 O PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA	10
4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA.....	15
5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA	25
6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA.....	35
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	35
REFERÊNCIAS	37

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.

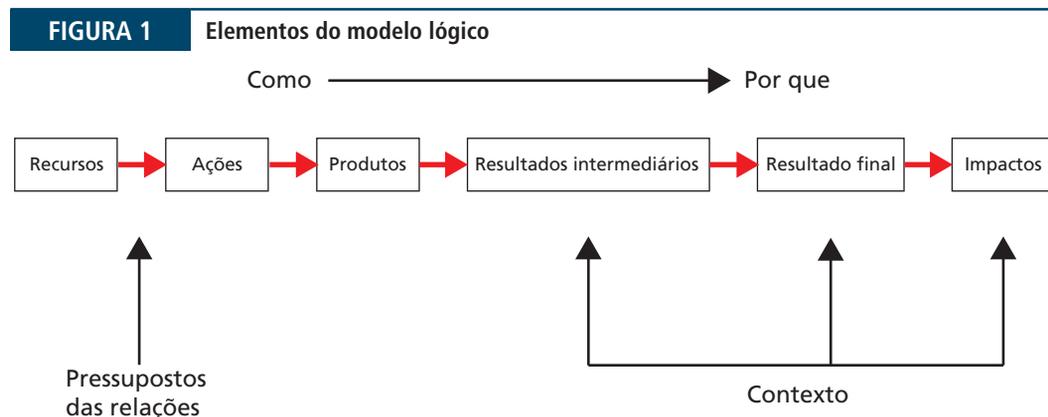
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA A AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

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.



Fonte: Cassiolato e Guerresi (2010).

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

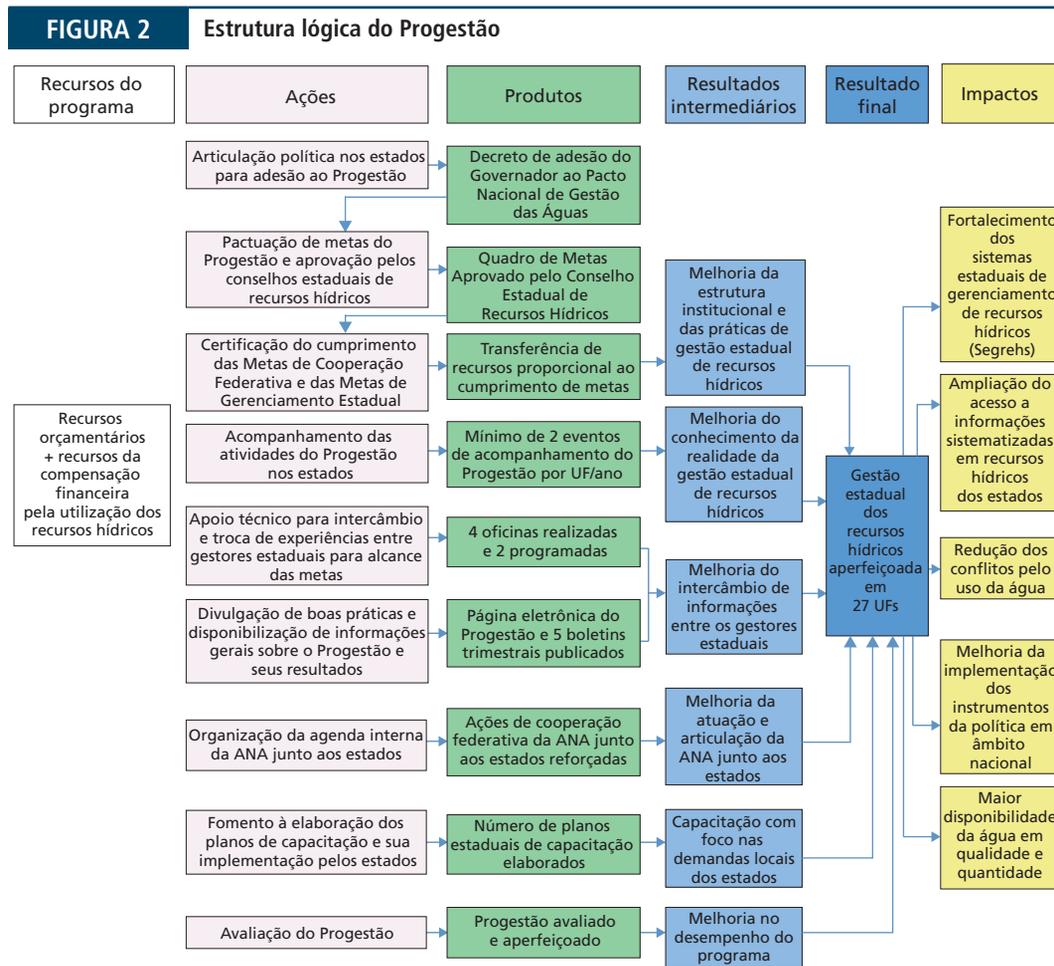
A estrutura lógica do Progestão, elaborada pelos participantes da ANA durante as oficinas realizadas, é apresentada na figura 2.

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

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

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

à análise do elemento *resultado final*, foram entrevistados, utilizando-se de um roteiro simples de perguntas, os dirigentes de cada um dos órgãos estaduais.



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.

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

3 O PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA

As informações apresentadas neste relatório têm como base os documentos disponibilizados pela ANA, bem como os dados coletados na página do programa¹ e na pesquisa de campo

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

realizada entre os dias 25 a 29 de julho de 2016 na cidade de João Pessoa, Paraíba, por dois integrantes da equipe de pesquisadores do Ipea.

Por meio de questionários, foram entrevistados sete gestores do sistema de gestão de recursos hídricos do estado, que atuavam na Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (Aesa), e cinco membros do CERH. Por fim, foi também realizada uma entrevista com o dirigente responsável pela gestão hídrica estadual, no caso o presidente da Aesa.

3.1 A tipologia de gestão e o quadro de metas da Paraíba

O estado da Paraíba foi um dos nove estados que aderiram inicialmente ao programa, compondo assim o 1º ciclo do Progestão. A adesão se deu por meio do Decreto nº 33.861, de 22 de abril de 2013 e, logo após, o Contrato nº 50/ANA/2013 foi assinado em 16 de agosto de 2013, com vigência até março de 2017, nomeando a Aesa, atualmente vinculada à Secretaria de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SEIRHMACT), a entidade coordenadora do programa no estado. Após a adesão, foi realizada, em 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.

Na Paraíba 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) e conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência, mas ainda restritos às áreas críticas.

O quadro de metas aprovado pelo CERH do estado contempla um total de 31 variáveis a serem avaliadas em todos os períodos do Progestão, conforme o quadro 1.

QUADRO 1 Quadro de metas do estado da Paraíba			
Tipologia C			
Metas	Variáveis de gestão		Nível de exigência
I.2 - Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	5
	1.2	Organismo(s) coordenador(es)/ gestor(es)	4
	1.3	Gestão de processos	2
	1.4	Arcabouço legal	4
	1.5	CERH	4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados	4
	1.8	Comunicação social e difusão	2
	1.9	Capacitação setorial	2
	1.10	Articulação com setores usuários e transversais	3
			Peso (%)

(Continua)

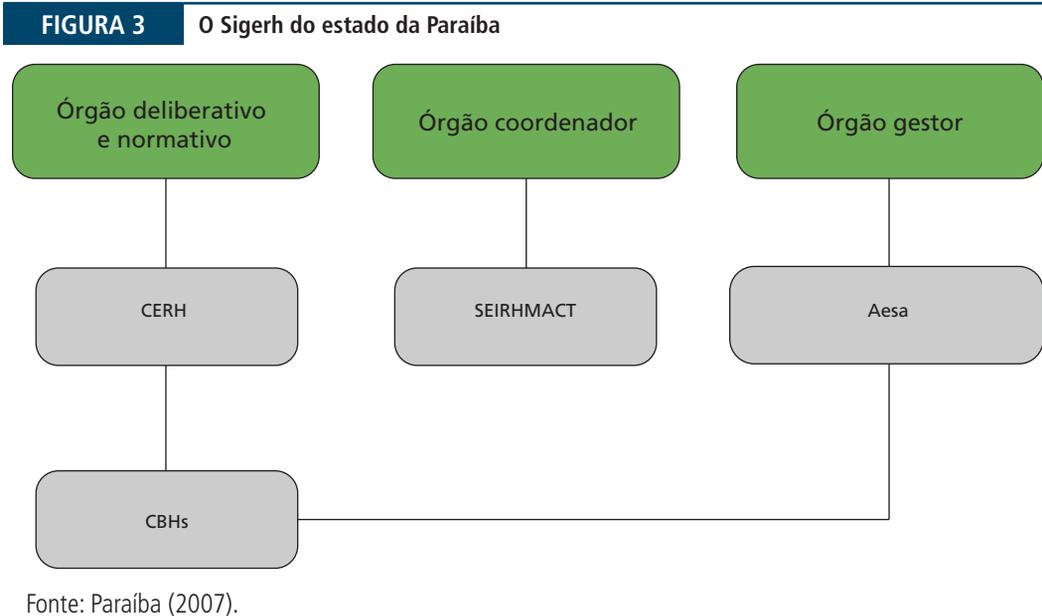
(Continuação)

Tipologia C				
Metas	Variáveis de gestão		Peso (%)	Nível de exigência
II.3 - Variáveis de planejamento	2.1	Balanço hídrico	5	3
	2.2	Divisão hidrográfica		3
	2.3	Planejamento estratégico institucional		3
	2.4	Planejamento Estadual de Recursos Hídricos (PERH)		4
	2.5	Planos de bacia		2
	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	30	3
	3.2	Cadastrros 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	5
	4.2	Fiscalização		5
	4.3	Cobrança		2
	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 (FERH)		5
	4.8	Programas indutores		3

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

3.2 O sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos da Paraíba

O Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos (Sigerh) do estado da Paraíba é constituído por quatro entidades: CERH, SEIRHMACT, Aesa e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs). Diferentemente do que preconiza a Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a lei estadual não prevê a criação de agências de água em nível de bacia. A figura 3 apresenta o organograma do Sigerh da Paraíba.



3.2.1 SEIRHMACT

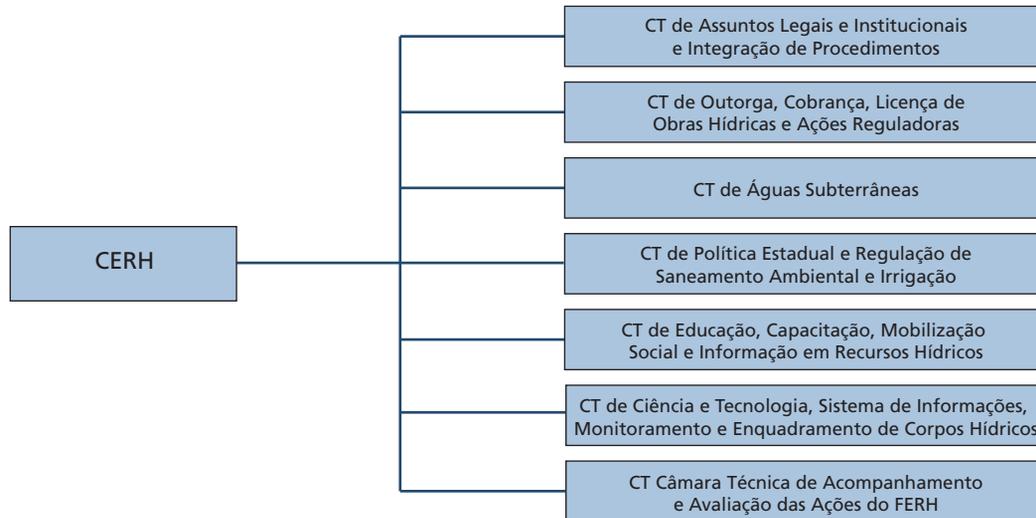
Em janeiro de 2011, a Lei Estadual nº 9.332, de 25 de janeiro de 2011, alterou os dispositivos da Lei nº 8.186, de 17 de março de 2007, redefinindo as estruturas administrativas do Poder Executivo estadual. Assim, a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente (Sectma) passou a ser denominada Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SEIRHMACT).

A SEIRHMACT tem por objetivo o planejamento, a coordenação, a supervisão e a execução das ações governamentais, relacionados com a identificação, o aproveitamento, a exploração e a utilização dos recursos hídricos, minerais e ambientais. Representa o órgão do primeiro nível hierárquico da administração direta do Poder Executivo, de natureza substantiva, dirigida por um secretário de estado (que, na condição de titular da pasta, ocupará a presidência do CERH), auxiliado por dois secretários executivos.

3.2.2 CERH

A Lei Estadual nº 6.308, de 2 de julho de 1996, entre outras disposições, criou o CERH, cuja composição foi posteriormente modificada pela Lei nº 8.446, de 28 de dezembro de 2007. O CERH é um órgão de fiscalização, deliberação coletiva e caráter normativo, com o objetivo de coordenar a execução do PERH, promovendo a integração entre os órgãos estaduais, federais e municipais e a sociedade civil.

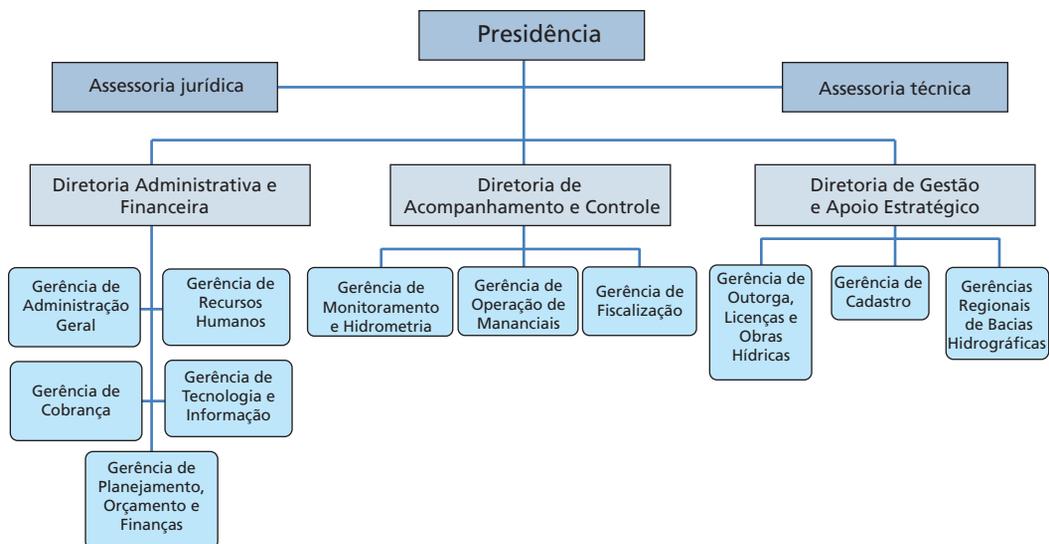
A atuação do CERH se dá por meio de uma estrutura organizacional composta por conselho deliberativo, presidência, secretaria executiva e câmaras técnicas, com especificidades diversas em relação às temáticas discutidas no campo da gestão de recursos hídricos, seguindo o mesmo modelo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). O Decreto Estadual nº 25.764, de 30 de março de 2005, estabeleceu a criação de câmaras técnicas (CTs) no âmbito do CERH, as quais são apresentadas na figura 4.

FIGURA 4 CTs do CERH-Paraíba

Fonte: Paraíba (2005a).

3.2.3 Aesa

A Aesa foi criada por meio da Lei Estadual nº 7.779, de 7 de julho de 2005, sob a forma jurídica de uma autarquia, vinculada à SEIRHMACT. Tem como principal objetivo o gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos e superficiais de domínio do estado da Paraíba, e seu organograma está apresentado na figura 5.

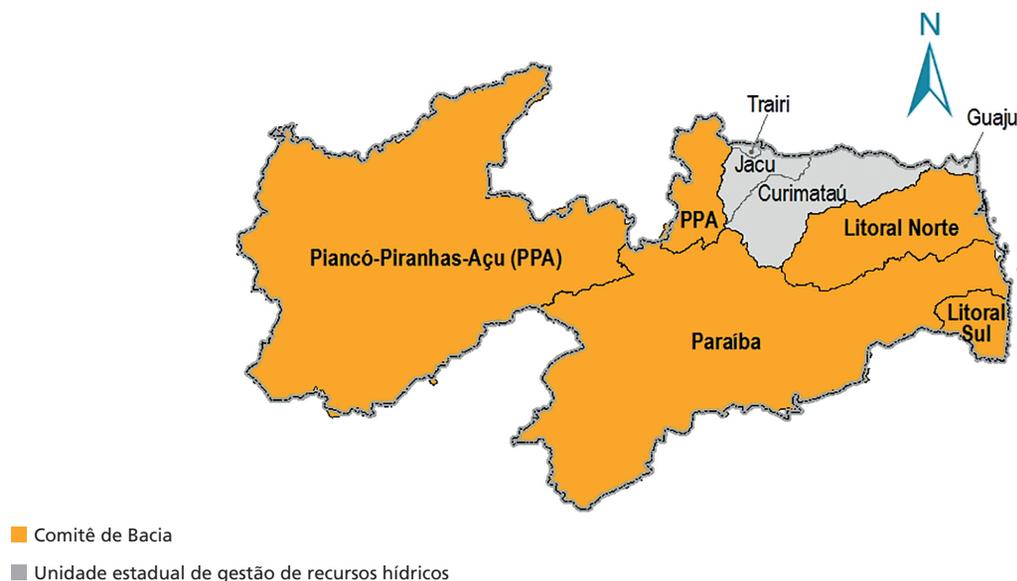
FIGURA 5 Organograma da Aesa-Paraíba

Fonte: Paraíba (2005b).

3.2.4 CBHs

No estado da Paraíba, as áreas de atuação dos CBHs são estabelecidas por meio da Resolução CERH nº 03, de 5 de novembro de 2003. No mapa 1 encontram-se representadas as áreas de atuação dos CBHs estaduais. Cabe esclarecer que o CBH do rio Piancó-Piranhas-Açu foi aprovado como comitê único pelos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte, passando a ter atribuições para a gestão das águas em toda a bacia.

MAPA 1 CBHs do estado da Paraíba



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

Os servidores entrevistados do órgão gestor e os membros do CERH acreditam que os CBHs têm um papel importante na melhoria da gestão de recursos hídricos no estado. Ao serem questionados quanto à participação dos comitês nas discussões sobre as metas do Progestão, os conselheiros concordam em sua totalidade, destacando a importância de os membros dos comitês participarem do processo de discussão. Para os gestores, entretanto, os comitês poderiam participar das discussões, porém, não de forma significativa na avaliação das metas. Por fim ressalta-se que, de acordo com o regimento interno do CERH, há um representante de cada um dos CBHs do estado da Paraíba no Conselho.

4 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS ESPERADOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA

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 na Política Estadual de Recursos Hídricos, a existência de estimativas de demandas de uso da água e de disponibilidades nas bacias hidrográficas estaduais, a existência de fundo estadual, as ações de planejamento e a 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 fundamentais para a implementação da política e reflete a qualidade da gestão. 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

Os gestores respondentes foram questionados em relação à situação de implementação e ao andamento dos instrumentos de gestão de recursos hídricos no estado, conforme preconiza a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e as leis estaduais nº 8.446, de 28 de dezembro de 2007, e nº 8.042, de 27 de junho de 2006 (que estabelecem novas redações e acrescentam dispositivos à Lei nº 6.308, de 2 de julho de 1996, além de estabelecer a Política Estadual de Recursos Hídricos e determinar outras providências). Neste tópico, serão apresentadas as respostas dos gestores estaduais sobre os instrumentos de gestão hídrica no estado da Paraíba. Os instrumentos relatados serão detalhados conforme a percepção dos gestores entrevistados, que ressaltaram pontos relevantes sobre a situação dos instrumentos de gestão das águas no estado.

4.1.2 PERH

O PERH da Paraíba fundamenta e orienta a implementação dos demais instrumentos de gestão dos recursos hídricos previstos na Lei nº 9.433/97, em consonância com a legislação estadual. Os principais objetivos do PERH referem-se ao fornecimento de diretrizes para a gestão de recursos hídricos, de forma integrada com a determinação das disponibilidades e das demandas de recursos hídricos e estabelecimento de cenários futuros.

Questionados sobre a situação do PERH, a maioria dos respondentes afirmou que este instrumento encontra-se elaborado e publicado em 2006, obtendo a aprovação do CERH em 2011. Entretanto, por se tratar de um documento anterior a temas importantes, como por exemplo, a transposição do rio São Francisco, o governo estadual firmou um convênio com a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, órgão ligado ao Ministério do Meio Ambiente, para atualizar o PERH-PB. Assim, em 2017, o PERH passará por processos de consulta pública e terá o envolvimento dos órgãos e entidades ligados à água em virtude de sua atualização. No que diz respeito à execução do plano, a maioria dos entrevistados afirmou que a porcentagem de execução dos programas ou ações constantes no PERH está entre 10% e 50%.

4.1.3 Enquadramento dos corpos d'água

No estado da Paraíba, o enquadramento dos corpos d'água não está contemplado como instrumento de gestão na Política Estadual de Recursos Hídricos. Este fato merece um aprofundamento nas discussões pelo CERH, pois pode levar a questionamentos jurídicos. Assim, um maior estudo deste tema pode se configurar como pauta central no âmbito do CERH, algo que tende a qualificar as discussões nesta instância deliberativa.

No entanto, quando há necessidade de trabalhar esta temática, aborda-se a parceria entre a Aesa e a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema). O enquadramento dos corpos d'água tem sido discutido nas oficinas entre o estado e a ANA, porém, há uma complexidade em enquadrar os corpos hídricos intermitentes. Este fato foi alegado como um dos principais obstáculos para o avanço do instrumento no estado, embora se perceba a necessidade de aprofundar as discussões, haja vista que nos períodos de estiagem as águas que correm nos leitos dos rios são marcadamente efluentes advindos de águas residuais das residências, fábricas e outras fontes, evidenciando a urgente pertinência desse instrumento em tal realidade.

4.1.4 Outorga de direito de uso dos recursos hídricos

A Lei Estadual nº 6.308/1996 estabelece a outorga do direito de uso da água e a cobrança pelo seu uso como instrumentos de gerenciamento da Política Estadual de Recursos Hídricos. A outorga está definida nesta Lei e foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 19.206, de 31 de outubro de 1997. Neste decreto, está determinado que a água deverá ser acessível às primeiras necessidades humanas, priorizando seu abastecimento.

Para se conceder a outorga, os gestores da Aesa afirmam que são consideradas as disponibilidades hídricas dos reservatórios, sob responsabilidade do próprio órgão. O Decreto nº 19.206 estabelece que não se exija este trâmite na captação direta, superficial ou subterrânea cujo consumo não exceda dois mil litros por hora. No entanto, não são adotados manuais e/ou cartilhas que possam fornecer diretrizes para sua concessão.

Questionados sobre o processo de concessão da outorga, se era considerada a disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica/reservatório, bem como as disponibilidades hídricas existentes, a maioria dos entrevistados respondeu positivamente. No entanto, conforme dito anteriormente, o órgão gestor não adota manual de procedimentos para a concessão e não possui nenhum critério para lançamento de efluentes.

Entre os avanços destacados pelos gestores, observa-se que estão sendo aplicados um sistema de apoio à decisão (sistematização das informações sobre os dados de oferta e demanda hídrica, previsão climática) e mecanismos de suspensão (*on-line*) de outorga em situação de escassez hídrica. Estas melhorias nos aspectos da outorga estão associadas à adoção de um sistema de informações, que está sendo implementado no órgão gestor, com os recursos do Progestão.

4.1.5 Cobrança pelo uso da água

Em 2008, os CBHs aprovaram a cobrança pelo uso da água na Paraíba, e esta cobrança também foi aprovada pelo CERH, por meio da Resolução nº 07, de 16 de julho de 2009. No entanto, apenas em 2012 ela foi regulamentada no estado da Paraíba, por meio do Decreto Estadual nº 33.613, de 14 de dezembro de 2012. Entretanto, em agosto de 2015 a cobrança foi de fato implantada nas bacias hidrográficas estaduais, iniciando-se assim o processo de arrecadação dos recursos financeiros.

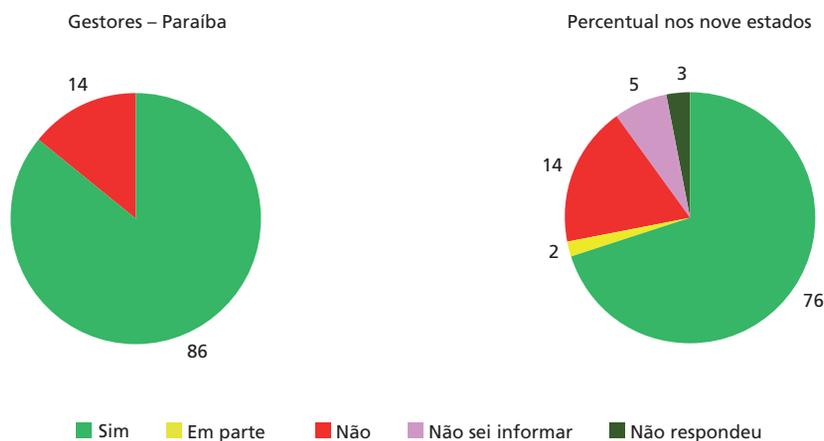
Até janeiro de 2015, a Aesa arrecadou a quantia de R\$ 408.644,00 dos R\$ 4.124.056,00 cobrados, conforme informação do portal de cobrança na página da ANA.² Essa diferença se deve ao não pagamento por parte da Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa), maior usuário no estado e que, de acordo com os relatos, não dispõe de recursos para sanar a dívida. Também, conforme relatos, em novembro de 2016, os CHs iniciaram a discussão com o órgão gestor sobre os planos de aplicação dos valores arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água.

4.1.6 Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

A maioria dos gestores destacou que o sistema estadual de informações dos recursos hídricos está disponibilizado no *site* do órgão gestor, com acessibilidade livre a qualquer usuário e em planilhas organizadas em Excel. Com a organização dos dados e a implementação do sistema de outorga, é possível afirmar que as metas estaduais do Progestão puderam contribuir para mudanças na organização das informações ou dados sobre a gestão hídrica estadual. Essa constatação é também amplamente percebida pelos gestores, conforme 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.

Um dos objetivos do Progestão é a contribuição para melhorias na administração dos recursos hídricos no estado, pois a maior parte dos gestores considerou que houve fortalecimento em seus instrumentos. Os membros do CERH, por sua vez, apenas concordaram em parte com esse fortalecimento, visto que, embora reconheçam avanços decorrentes do Progestão, alguns instrumentos não alcançaram êxito devido ao programa. Ao serem questionados sobre os aspectos que foram priorizados na tomada de decisão, os membros do conselho destacaram a melhoria na sistematização das informações sobre os recursos hídricos e na operacionalização dos instrumentos de gestão.

2. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/cobrancaearrecadacao.aspx>>.

O aumento da transparência sobre as informações da gestão das águas não foi percebido pelos membros do CERH. De fato, com poucas informações repassadas pelo órgão gestor a respeito do Progestão, os membros do CERH relataram que aprovaram as respectivas metas sem tempo hábil para discuti-las e aprofundá-las nas sessões plenárias. Em virtude deste aspecto, poucos conselheiros concordaram quanto ao fortalecimento do CERH. Porém, os gestores entrevistados afirmaram, em maior número, que houve fortalecimento do Conselho.

4.1.7 FERH

O FERH na Paraíba é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 31.215, de 30 de abril de 2010, e é constituído pelos seguintes recursos: valores arrecadados resultantes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio estadual, previstos nos termos da Política Estadual de Recursos Hídricos; recursos orçamentários do estado; transferência da União ou de estados vizinhos destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum; compensação financeira que o estado receber em decorrência dos aproveitamentos hidroenergéticos; entre outros.

Os gestores de recursos hídricos entrevistados consideram o FERH como algo que funciona parcialmente. De todos os recursos provenientes dele, uma porcentagem muito baixa é repassada ao órgão gestor, o que dificulta sua independência financeira. As ações do órgão gestor ficam, assim, comprometidas, gerando dificuldades no seu funcionamento e uma dependência cada vez mais representativa dos recursos advindos do Progestão. A maioria dos gestores considerou os entraves de caráter burocrático uma das maiores dificuldades de acesso.

4.1.8 Ações para o planejamento estratégico

Ao serem questionados a respeito do planejamento estratégico do órgão gestor estadual, houve discrepância nas respostas dos entrevistados. A maioria afirmou que o planejamento está em fase de elaboração, enquanto dois asseguraram, positivamente, a existência do planejamento, e apenas um afirmou que o planejamento estratégico foi elaborado, mas não executado. Portanto, diante da imprecisão nas respostas obtidas, sugere-se maior aprofundamento neste item junto aos gestores, visando esclarecimentos sobre a existência ou não do planejamento estratégico do órgão.

4.1.9 Infraestrutura de monitoramento de recursos hídricos

Em relação à quantidade de estações hidrometeorológicas existentes, os entrevistados afirmaram que o estado possui um total de 446, distribuídas entre estações automáticas e convencionais. A maioria dos respondentes afirmou que o número de estações não é considerado suficiente, mas atende às demandas solicitadas. Os entrevistados ressaltaram que o Progestão contribuiu para a instalação e a manutenção das estações, com o apoio logístico e financeiro, a aquisição de equipamentos e o aumento da capacidade técnica dos gestores envolvidos, bem como para a capacitação dos técnicos que executam as funções de operação das estações.

4.2 Conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos

A maioria dos entrevistados concordou que houve o fortalecimento dos instrumentos de gestão, principalmente quanto ao sistema e à organização de informações sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos. A maioria dos gestores destacou que o programa disponibilizou o aumento da transparência sobre as informações, um ponto de vista diferente dos membros da CERH, conforme apontado anteriormente.

Quando questionados sobre a atuação do CERH, os respondentes destacaram que o Conselho sempre foi atuante e o Progestão não interferiu diretamente na dinâmica deste. Reconheceram que o Conselho tornou-se mais fortalecido, a partir das ações de validação das metas, conferindo maior *status* a tal instância. Outro ponto destacado pelos entrevistados refere-se à maior comunicação e interação entre as instituições e órgãos que compõem o Segreh no estado. Ou seja, na visão dos gestores, houve melhora significativa na comunicação entre os entes que compõem o sistema.

O CERH na Paraíba participou de pautas importantes desde a sua implementação, com destaque para as discussões sobre a cobrança pelo uso da água no estado. Com o Progestão, houve uma valorização do CERH, pois as pautas das reuniões relacionadas ao programa forneceram uma demanda interessante para os conselheiros deliberarem. No entanto, conforme relatado pelos conselheiros entrevistados, houve a valorização do conselho, o que não significa que houve fortalecimento dos membros enquanto conselheiros.

Os entrevistados afirmam que as informações sobre o Progestão precisam estar mais disponíveis e serem divulgadas de forma transparente, para que possam ser acompanhadas durante a execução dos processos. Eles afirmaram que houve melhor adequação no arranjo institucional, porém, não foram contribuições muito significativas.

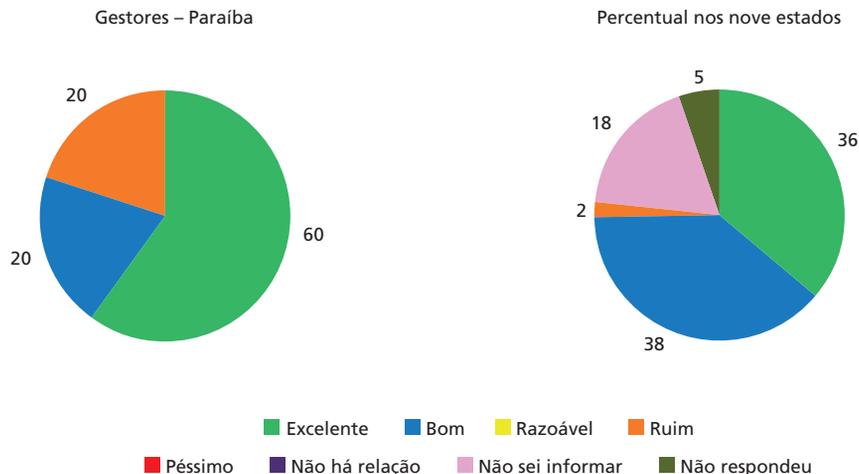
Em relação ao que poderia ser aprimorado no Conselho, os membros entrevistados destacaram: *i)* abertura para maior diálogo e a diminuição das pautas, para possibilitar maior discussões sobre os pontos; *ii)* estímulo nas reuniões, para que possa proporcionar maior participação dos membros; e *iii)* melhor aproveitamento do tempo das reuniões, direcionando pautas importantes para ampla discussão.

4.3 Intercâmbio e informações entre os gestores estaduais

As oficinas promovidas pela ANA têm como objetivo incentivar as trocas de informações entre os gestores estaduais, trazendo melhorias na administração de recursos hídricos. No estado da Paraíba, esta troca de informações foi classificada entre boa a excelente, conforme evidenciado pelo gráfico 2. De acordo com os respondentes, os estados que possuíam mais afinidades para trocas de experiências sobre o Progestão foram: Pernambuco, Rio Grande do Norte, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Ceará, Minas Gerais, Rondônia e Acre. Uma das medidas adotadas pelo estado do Acre, o planejamento de desembolso sobre as metas, deverá ser implementada pelo estado da Paraíba, conforme mencionado por um dos servidores entrevistados.

GRÁFICO 2

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



Elaboração dos autores.

Vale ressaltar que 20% dos entrevistados consideraram haver poucas trocas de informações entre os gestores da Paraíba e os demais gestores estaduais, e esta porcentagem é alta em relação ao verificado no conjunto dos estados. Eles destacaram que, embora tenham ocorrido incentivos para trocas de experiências, estas não trouxeram impacto significativo na gestão de recursos hídricos do estado.

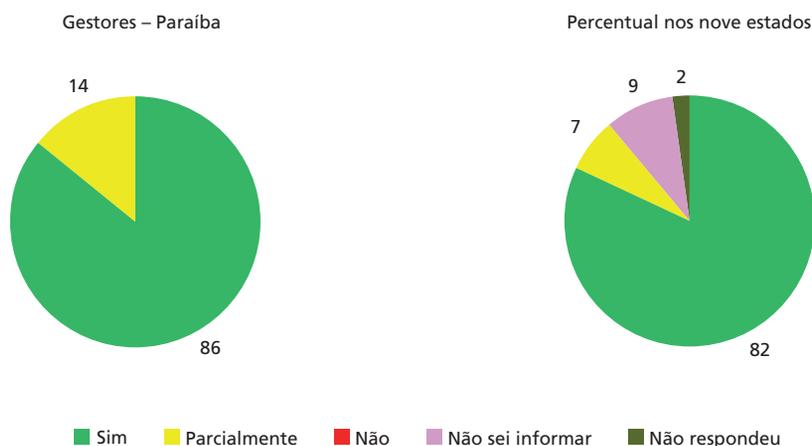
4.4 Atuação e articulação da ANA com os estados

De acordo com os entrevistados, os informes e eventos de acompanhamento do programa pela ANA (oficinas, reuniões e videoconferências, por exemplo) contribuíram de forma significativa para o planejamento e a execução das atividades necessárias para o cumprimento das metas. O gráfico 3 demonstra que tal fato é constatado pela ampla maioria dos gestores. Com isso, na seção do questionário correspondente, os entrevistados não forneceram sugestões de melhorias para o acompanhamento do Progestão.

Por sua vez, os gestores estaduais foram questionados quanto à forma de articulação da ANA com os estados, conforme ilustrado no gráfico 4. A maioria dos entrevistados destacou a forma positiva como a ANA conduz as oficinas no estado da Paraíba, influenciando nas melhorias da gestão hídrica estadual. Os principais pontos destacados considerados como melhorias foram: *i*) a modernização, principalmente na organização das informações; *ii*) a qualidade das informações, por meio da sala de situação com os dados hidrometeorológicos; e *iii*) a consequente implementação do sistema de informações no órgão gestor que facilitará o melhor desempenho do órgão gestor.

GRÁFICO 3

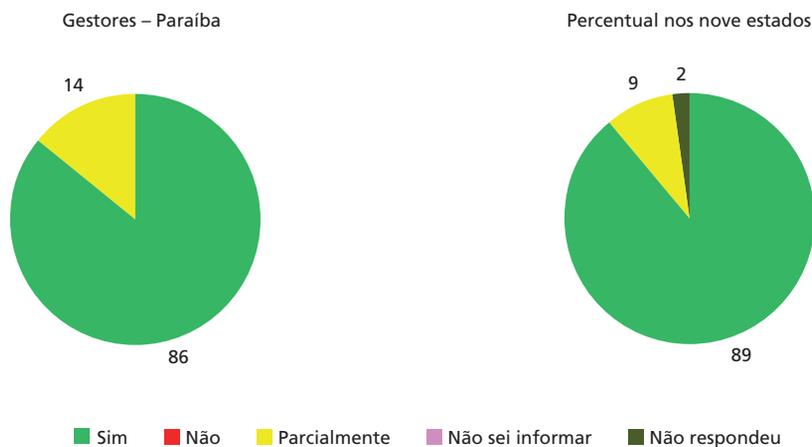
Os informes e eventos de acompanhamento do programa pela ANA (oficinas/reuniões/videoconferências) contribuíram para o planejamento e execução das atividades necessárias para o cumprimento das metas? (Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

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

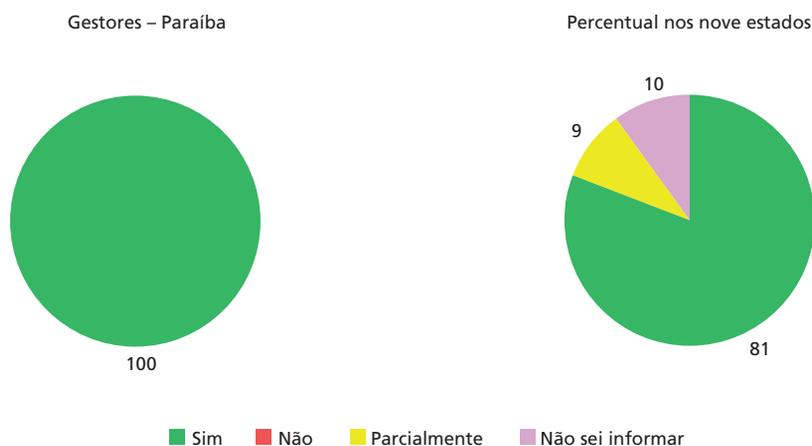


Elaboração dos autores.

De acordo com o gráfico 5, a totalidade dos gestores afirmou que os informes disponibilizados pela ANA, para fins de programação em virtude do cumprimento das metas de cooperação federativa, são sempre repassados de forma rápida, clara e transparente. Os entrevistados ressaltaram que os informes são fornecidos pela ANA em tempo hábil, o que favorece ao estado uma boa programação para o atingimento das metas.

GRÁFICO 5

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

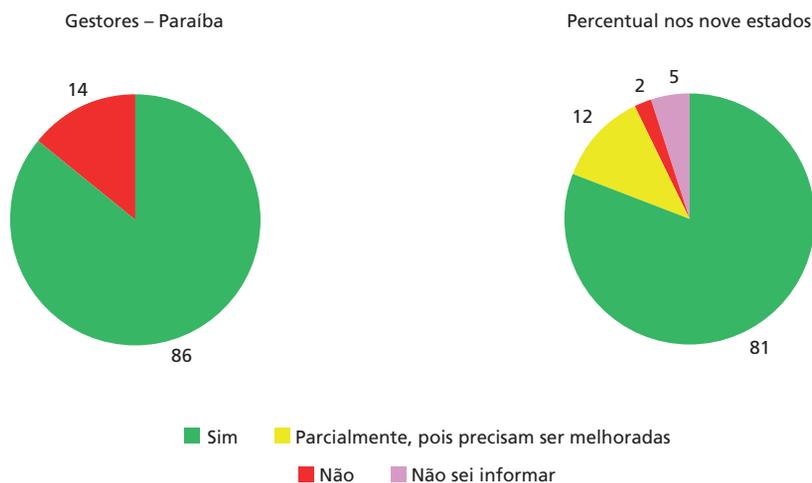


Elaboração dos autores.

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

GRÁFICO 6

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



Elaboração dos autores.

Quando questionados sobre as metas que poderiam ser consideradas desafios para a gestão das águas no estado, a maioria dos entrevistados afirmou que a segurança de barragens merece maior destaque. Acredita-se que esta meta é a mais complexa e difícil de ser implementada, em virtude da quantidade de ações exigidas, em detrimento da pouca quantidade de servidores capacitados para esta atividade. Com base nos relatos,

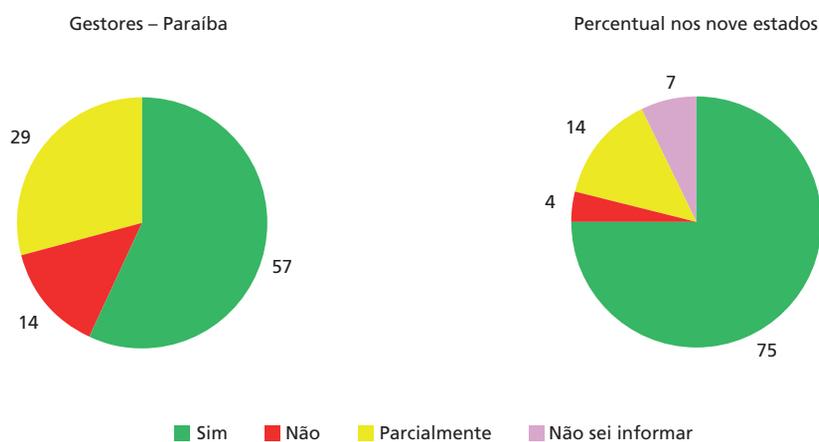
observa-se que é necessário que todos os gestores estaduais reflitam sobre a necessidade de se fazer cumprir, no âmbito do estado, a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens.

4.5 Capacitação com foco nas demandas locais dos estados

A maioria dos entrevistados afirmou que as capacitações realizadas com os servidores promoveram melhorias na gestão dos recursos hídricos no estado, principalmente quanto ao tema de segurança de barragens, promovido pela ANA. Além disso, os técnicos que foram capacitados puderam entender melhor o sistema de gestão e contribuir de forma mais eficaz com o cumprimento das metas, e os gráficos 7 e 8 indicam essa percepção. De acordo com o gráfico 7, percebe-se uma discrepância entre os resultados da Paraíba, em comparação ao resultado obtido para os nove estados, principalmente, nas afirmações em que as capacitações realizadas *não* promoveram melhorias na gestão das águas. Discrepância semelhante foi observada no gráfico 8, quando se questionou sobre a atuação dos profissionais capacitados, sendo que a maioria afirmou que as capacitações promoveram melhorias de forma *parcial*.

GRÁFICO 7

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

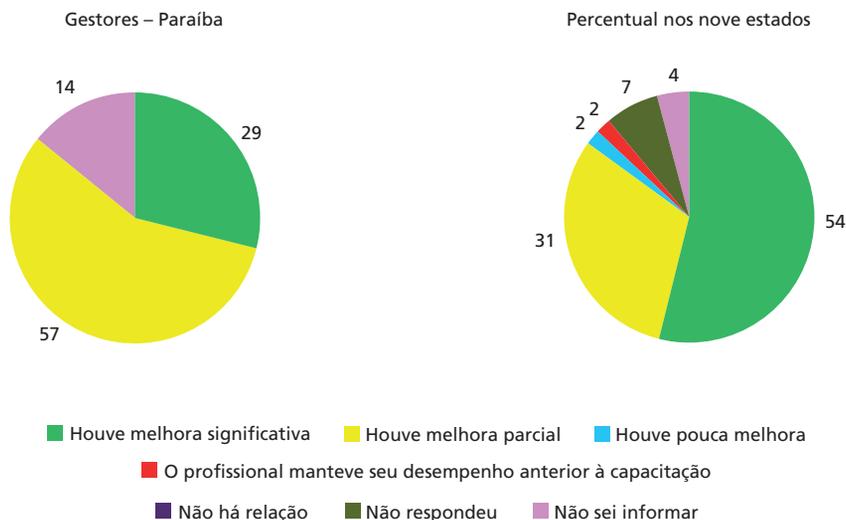


Elaboração dos autores.

Em consequência do cumprimento de uma das metas estabelecidas pelo Progestão, o plano de capacitação está em fase de elaboração. Para esta atividade, foi relatado que os responsáveis pela preparação do plano puderam compartilhar experiências exitosas com outros estados. Alguns servidores entrevistados destacaram que esta meta é de grande importância para o órgão gestor, por trazer maiores conhecimentos aos profissionais envolvidos, além de direcionamento em busca de bons resultados na administração dos recursos hídricos.

GRÁFICO 8

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



Elaboração dos autores.

5 RESULTADO DAS CERTIFICAÇÕES DAS METAS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA

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, o formulário de autoavaliação, devidamente aprovado pelo CERH, relacionado ao atendimento das metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual. O estado da Paraíba adotou o ciclo 2013-2016, e, portanto, o ano de 2013 corresponde aos períodos 1 e 2, coincidentemente.

5.1 Metas de cooperação federativa

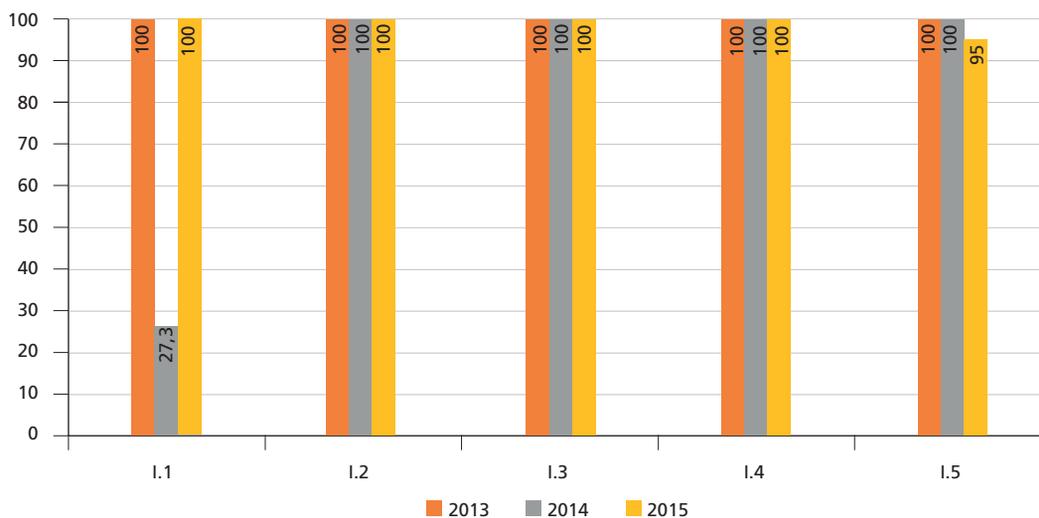
As metas de cooperação federativa, conforme descrito no quadro 2, estão organizadas em cinco grupos. Cada meta tem um peso de 10%, totalizando 50%.

QUADRO 2 Metas de cooperação federativa

Metas	Descrição
1.1 - Integração de dados de usuários de recursos hídricos	Compartilhamento, por meio do Cadastro Nacional dos Usuários de Recursos Hídricos (CNAUH), 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.
1.2 - Compartilhamento de informações sobre águas subterrâneas	Compartilhamento, por meio do CNAUH, 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.
1.3 - 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.
1.4 - 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.
1.5 - Atuação para segurança de barragens	Cumprimento de exigências relativas à implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Tem por objetivo a observância dos dispositivos legais e normativos da PNSB e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

Fonte: ANA (2016).

O resultado da certificação das metas de cooperação federativa no estado da Paraíba, ao longo do período 2013-2015, encontra-se ilustrado no gráfico 9. Observa-se que somente em 2013 o estado cumpriu integralmente estas metas, pois, em 2014, obteve um resultado parcial de 85,4% e, em 2015, alcançou 99% das metas.

GRÁFICO 9 Certificação das metas de cooperação federativa no estado da Paraíba até 2015 (Em %)

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

Na certificação do exercício de 2015, de acordo com a Nota Técnica nº 11/2016/COAPP/SAS³ e o *e-mail* de 8/8/2016,⁴ que informa o resultado final e a determinação do valor da quarta parcela, o estado da Paraíba atingiu parcialmente a meta de cooperação federativa relativa à atuação em segurança de barragens. Embora tenha apresentado contestação sobre o cumprimento parcial desta meta, a unidade organizacional da ANA responsável – Coordenação de Regulação de Serviços Públicos e Segurança de Barragens (Coser) – ratifica a referida certificação,⁵ esclarecendo que a publicação da regulamentação das inspeções de segurança de barragens somente foi publicada em julho de 2016 e não em 2015 como solicitado, mantendo assim a porcentagem de 95% de atingimento desta meta.

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 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, dentre 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 1: variáveis legais, institucionais e de articulação social.
- Grupo 2: variáveis de planejamento.
- 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 e 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 da Paraíba adotou a tipologia C de gestão e selecionou 31 variáveis para serem avaliadas, conforme quadro de metas já apresentado no quadro 1.

3. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/certificacao/2015/certificacao-consolidada/nt-11-2016_certificacao-4o-periodo_pb.pdf>.

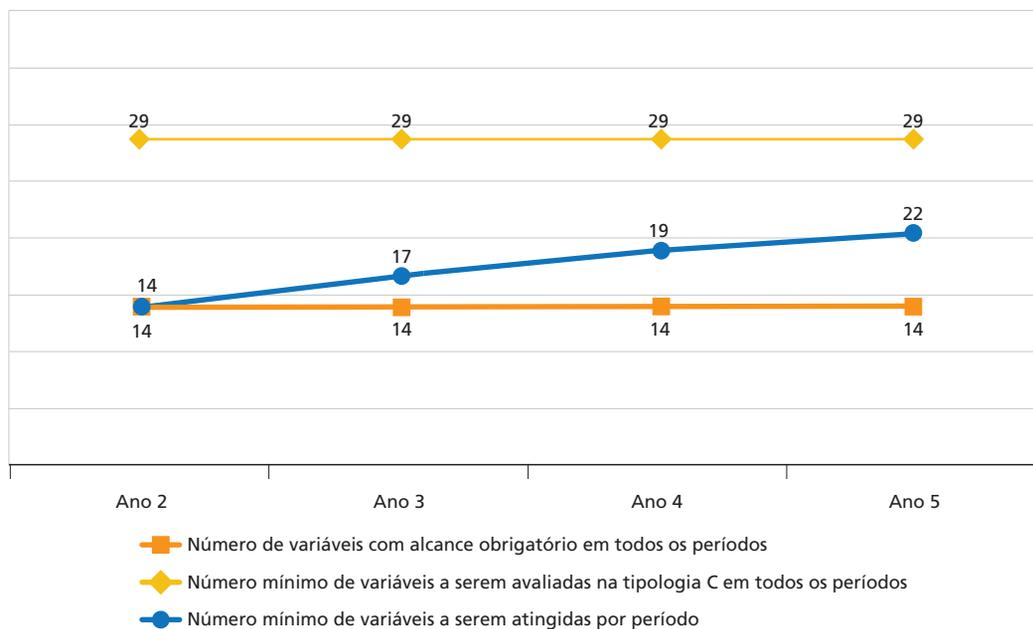
4. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/certificacao/2015/contestacao-2015/notas-tecnicas-ana-resposta-contestacao/contestacao_meta-1-5_nt-coser_sre-131-2016_pb.pdf>.

5. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/certificacao/2014/certificacao-das-metas-de-cooperacao-federativa/nts-ana/meta-1-1_nota-tecnica-no-5-2015-cocad_estados-ciclo_3.pdf>.

5.2.1 Comportamento da tipologia C no Progestão

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

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



Fonte: ANA (2016).

QUADRO 3 Variáveis da tipologia C a serem avaliadas pelo estado da Paraíba 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	Plano Estadual de Recursos Hídricos	-	FERH
	Agências de água e entidades delegatárias	Planos de bacia	-	-
	Comunicação social	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Grupo de variáveis	Legais, institucionais e de articulação social	Planejamento	Informação e suporte	Operacionais
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 (15)
	Variáveis de avaliação facultativa (3)

Fonte: ANA (2016).

5.2.2 Avaliação das metas estaduais pelo CERH da Paraíba até 2015

No período de 2013 a 2015, a Aesa encaminhou ao CERH, para fins de aprovação, os níveis de exigência de cada variável conforme demonstrado na quadro 4. Como pode ser observado, a Paraíba não possui nenhum tipo de pendência no atendimento das variáveis.

QUADRO 4 Autoavaliação das variáveis estaduais do estado da Paraíba (2013-2015)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	1.1	Organização institucional do modelo de gestão	5	5	5	5	5
	1.2	Organismo(s) coordenador/gestor		4	4	4	4
	1.3	Gestão de processos		2	2	2	2
	1.4	Arcabouço legal		4	4	4	4
	1.5	Conselho estadual de recursos hídricos		4	4	4	4
	1.6	Comitês de bacias e organismos colegiados		4	4	4	4
	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		3	3	2	2
	Variáveis de planejamento	2.1		Balanço hídrico	5	3	3
2.2		Divisão hidrográfica	3	3		3	3
2.3		Planejamento estratégico institucional	3	3		3	3
2.4		Plano estadual de recursos hídricos	4	4		4	4
2.5		Planos de bacia	2	2		2	2
2.6		Enquadramento	2	2		2	2
2.7		Estudos especiais de gestão	3	3		3	3
2.8		Modelos e sistema de suporte à decisão	3	3		3	3

(Continua)

(Continuação)

Metas	ID	Variáveis	Peso (%)	Quadro de metas	Autoavaliação		
					2013	2014	2015
Variáveis de informação e suporte	3.1	Base cartográfica	30	3	3	4	3
	3.2	Cadastros 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	3	3
	3.5	Sistema de informações		3	3	3	3
	3.6	Pesquisa, Desenvolvimento e inovação		3	3	3	3
Variáveis operacionais	4.1	Outorga de direito de uso	10	5	5	5	5
	4.2	Fiscalização		5	5	5	5
	4.3	Cobrança		2	2	2	4
	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	FERH		5	5	5	5
	4.8	Programas indutores		3	3	3	3

Legenda:

 Variáveis ainda não alcançadas pelo estado e não obrigatórias

Fonte: ANA (2016).

A variável 1.10, articulação com setores usuários e transversais, não alcançou o nível de exigência, todavia, isso não prejudicou as notas finais de certificação do estado, por serem de atingimento facultativo e sem impacto no número total de variáveis atendidas por bloco. Cabe registrar que o formulário de autoavaliação de 2015, referente às metas estaduais, foi devidamente aprovado pelo CERH/PB e encaminhado para a ANA em março de 2016.

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

Entre os servidores entrevistados, grande parte acredita que as metas estaduais de gerenciamento dos recursos hídricos são adequadas para revelar a melhoria da gestão das águas no estado. As principais variáveis citadas pelos servidores como capazes de revelar os desafios para a gestão das águas no estado são destacadas no quadro 5, por ordem de relevância.

Conforme mencionado por alguns entrevistados, por meio das metas estabelecidas pelo Progestão foi possível ter ideia da situação em que se encontra o estado e quais os possíveis passos a serem seguidos em busca de melhorias. Porém, um dos entrevistados considerou as metas excessivas, enfatizando que algumas não seriam necessárias para o fortalecimento estadual. Um exemplo destas é a que se relaciona à sustentabilidade financeira do órgão, por não ser clara sobre quais aspectos devem ser ponderados.

QUADRO 5 Variáveis consideradas desafios para a gestão de recursos hídricos na Paraíba

Variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Articulação com setores usuários e transversais
	Organização institucional do sistema de gestão
	Organismo coordenador/gestor
	Gestão de processos
	Arcabouço legal
	Conselho Estadual
	Comitês de bacia e organismos colegiados
Variáveis de planejamento	Enquadramento
	Planejamento estratégico institucional
	Balanco hídrico
	Planos de bacias
	Estudos especiais de gestão
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Pesquisa, desenvolvimento e inovação
	Base cartográfica
	Cadastro de usuários e infraestrutura
	Monitoramento de qualidade de água
	Sistema de informações
Variáveis operacionais	Fiscalização
	Infraestrutura hídrica
	Sustentabilidade financeira

Elaboração dos autores.

Algumas metas estaduais podem ser consideradas relevantes para o acompanhamento da evolução do estado na gestão das águas. Dentre as mais destacadas pelos entrevistados, mencionam-se a organização institucional do sistema de gestão, o arcabouço legal, os planos de bacia e o sistema de informações.

Um dos principais questionamentos entre os gestores estaduais referiu-se à inserção de uma variável para adequação às características do estado, que diz respeito à obrigatoriedade no uso dos recursos financeiros. Ou seja, de acordo com os gestores, os recursos disponibilizados pelo programa poderiam ser repassados mediante a garantia da prestação de contas pelo órgão gestor, e com indicação prévia de onde seriam investidos, sendo obrigatoriamente na gestão dos recursos hídricos.

Conforme destacado pelos entrevistados, a principal dificuldade para cumprimento das metas estabelecidas pelo Progestão está bastante associada ao reduzido quadro de funcionários no órgão gestor, dificultando a continuidade destes profissionais. Conforme se constatou, no quadro de pessoal da Aesa, a maioria dos servidores corresponde a cargos comissionados e há poucos profissionais da área técnica que possuem cargos efetivos.

Outro ponto relevante destacado pelos gestores entrevistados diz respeito aos entraves burocráticos associados ao uso dos recursos financeiros do Progestão. As metas estabelecidas pelo programa poderiam ser melhor executadas caso fossem contratados mais profissionais.

No entanto, esse expediente não prospera, pois existem alguns questionamentos em termos de limitações burocráticas impostas pelos órgãos fiscalizadores do estado, como por exemplo, a impossibilidade da contratação de pessoal para auxiliar em atividades fins do órgão gestor.

5.4 Percepção dos conselheiros quanto à certificação das metas estaduais

A maior parte dos membros do conselho acredita que as metas estaduais são adequadas para revelar os avanços na gestão dos recursos hídricos, e apenas um dos membros entrevistados considerou as metas parcialmente adequadas. Os conselheiros foram questionados sobre quais metas se apresentam como os maiores desafios para a gestão e as principais são destacadas no quadro 6.

QUADRO 6 Variáveis consideradas desafios para a gestão de recursos hídricos	
Variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis legais, institucionais e de articulação social	Organismo coordenador/gestor
	Comunicação social e difusão
Variáveis de planejamento	Enquadramento
	Planos de bacias
	Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte	Pesquisa, desenvolvimento e inovação
	Monitoramento de qualidade de água
Variáveis operacionais	Fiscalização
	Sustentabilidade financeira
	Programas e projetos indutores

Elaboração dos autores.

Os membros do CERH foram questionados sobre a possibilidade de mudanças nas metas, que poderiam ser incluídas ou excluídas na avaliação do Progestão. Um dos membros destacou que seria importante um modo de induzir uma maior participação dos membros dos comitês de bacia no conselho. Também foi sugerida a inclusão de uma variável relacionada à promoção da educação ambiental e ainda mecanismos que pudessem capacitar os membros do conselho.

Questionados se as metas estaduais estariam sendo apropriadas ou internalizadas pelos órgãos de gestão de recursos hídricos, um dos membros entrevistados ressaltou a necessidade de haver maior transparência nas informações repassadas sobre as metas do Progestão. Outro membro destacou a importância de metas que envolvam a qualidade das águas.

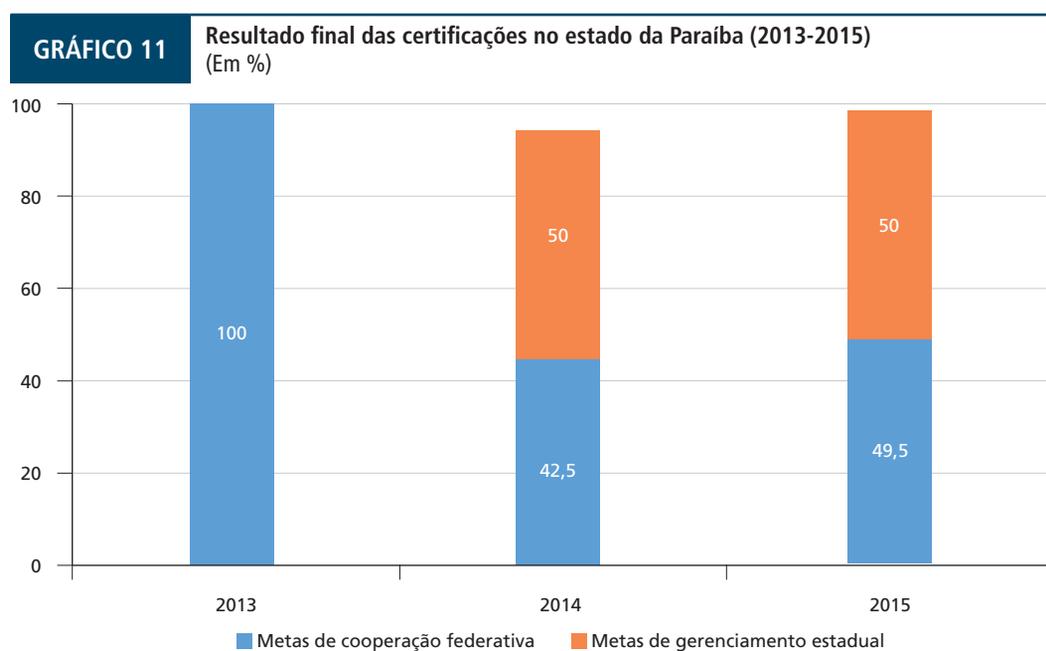
Em relação às variáveis consideradas relevantes para efeito e acompanhamento da evolução do estado na gestão hídrica, os conselheiros destacaram: os planos de bacia, a execução dos recursos da cobrança pelo uso da água (em discussão nos comitês), as questões que envolvem o fortalecimento do órgão gestor das águas da Paraíba, a outorga e o monitoramento hidrometeorológico.

Um dos questionamentos direcionados aos membros do Conselho foi a respeito de uma variável que pudesse se adequar às características do estado e/ou da região. Os membros respondentes destacaram a avaliação da quantidade de pessoas abastecidas em suas residências e, se fosse possível, a integração do órgão gestor e demais entes do sistema na construção de cisternas e, ainda, foi acrescentada a regionalização do alcance das metas, frente à escassez hídrica da região.

Os membros entrevistados ressaltaram que a criação de uma câmara técnica ou grupo de trabalho específico para acompanhar o cumprimento das metas do programa poderia aperfeiçoar a atuação do CERH no monitoramento do Progestão. Este acompanhamento poderia auxiliar na visualização das facilidades e dificuldades do cumprimento parcial ou total das metas estabelecidas, pois as informações repassadas sobre o programa não estão disponíveis de forma clara e transparente. Os conselheiros destacaram também a importância no repasse das informações sobre o programa, para que as metas possam ser melhor verificadas durante sua execução.

5.5 Resultado final das certificações no estado da Paraíba

De acordo com o gráfico 11, que sintetiza o resultado final das certificações do estado, a Paraíba apresentou notas de 100%, 92,5% e 99,5%, respectivamente nos anos de 2013, 2014 e 2015.



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

Dentre as metas de cooperação federativa, foi apontado como principal desafio o compartilhamento da base de dados de usuários cadastrados ou outorgados da Aesa com o CNARH (meta 1.1), tendo em vista problemas já ocorridos no estado em ciclos anteriores

de certificação. Como principal desafio nas metas estaduais destaca-se a elaboração e a formalização do plano de capacitação, meta obrigatória para a tipologia C.

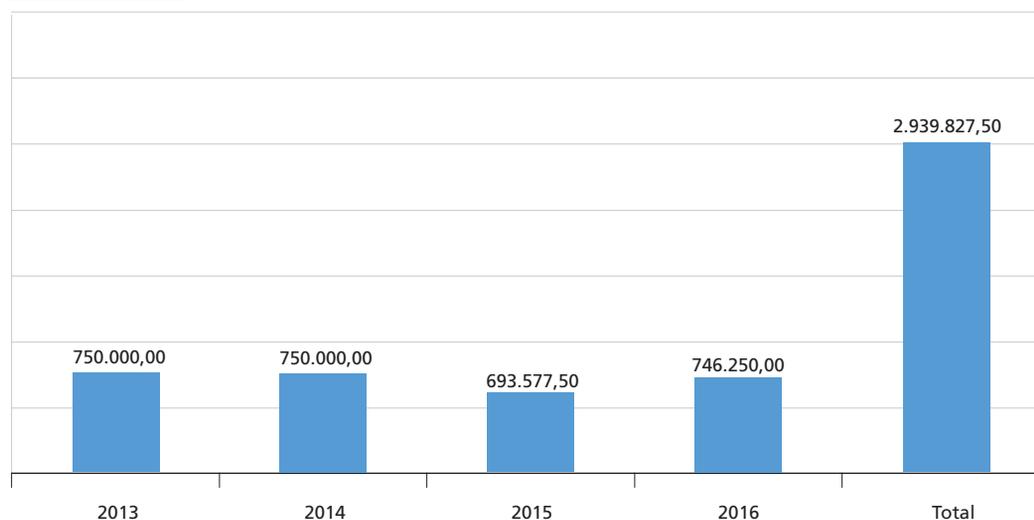
5.6 Recursos financeiros do Progestão transferidos ao estado

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 da Paraíba, o processo de desembolso por conta da certificação das metas estaduais e de cooperação federativa ocorreu da forma descrita a seguir, lembrando que a primeira parcela foi liberada em 2013, após o estado ter assinado o contrato. De acordo com o resultado das certificações, o estado fez jus aos seguintes desembolsos.

- Ano 2013: Nota final de avaliação = 100% – Valor da segunda parcela = R\$ 750.000,00;
- Ano 2014: Nota final de avaliação = 92,5% – Valor da terceira parcela = R\$ 693.577,50; e
- Ano 2015: Nota final de avaliação = 99,5% – Valor da quarta parcela = R\$ 746.250,00.

Portanto, até 2016, foram transferidos ao estado da Paraíba o montante total de R\$ 2.939.827,50, distribuídos conforme gráfico 12.

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

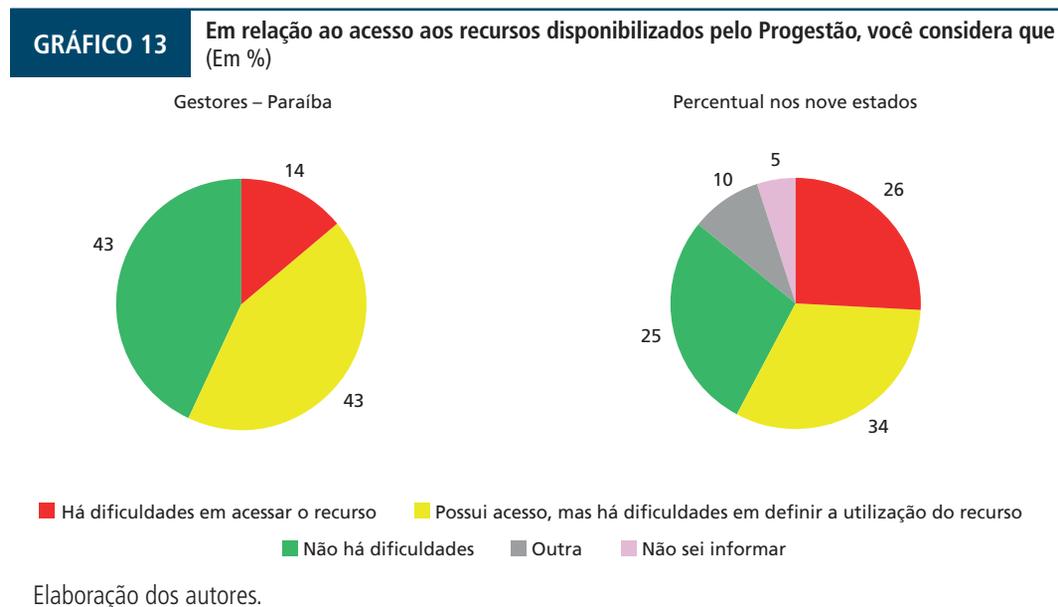


Fonte: Portal Progestão/ANA. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/progestao/mapa/pb>>.

Com base no relatório Progestão de 2015,⁶ até dezembro de 2015, a Paraíba desembolsou apenas 25,9% do total das parcelas transferidas ao estado. Este fato é indicativo do que se vê no gráfico 13, em que 43% dos gestores informaram que não há dificuldades em acessar os recursos financeiros provenientes do Progestão, porém, há dificuldades em

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

definir prioridades para sua utilização. Apenas 14% declarou que há dificuldade em acessar o recurso, mas não foram expostas quais seriam estas dificuldades.



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

6 IMPACTOS DO PROGESTÃO NO ESTADO DA PARAÍBA

O Progestão teve impacto nas ações do órgão gestor. Alguns dos entrevistados afirmaram que se sentiram motivados na metodologia adotada com o estabelecimento de metas a serem cumpridas. Para outros, a gestão das águas ganhou maior visibilidade entre os diversos setores, reconhecendo avanços, retrocessos e desafios a cumprir, no intuito de se adequar à realidade administrativa e regional.

Além disso, o programa criou um foco importante, em que foi possível organizar melhor os setores, determinando os principais aspectos que mereciam maior atenção. Este panorama favoreceu o envolvimento e o compartilhamento das atribuições dos gestores estaduais em suas atividades diárias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O estado da Paraíba foi o primeiro estado no Nordeste a aderir ao Progestão. O órgão gestor, a Aesa, conseguiu se organizar e apresentar aspectos positivos, como por exemplo, melhorias no sistema de informações associado ao sistema de outorga. Com uma nova

configuração no andamento dos processos, será dado um passo importante na sistematização e no atendimento às demandas de outorga solicitadas pelos usuários.

De forma unânime, os gestores estaduais destacaram um retrocesso considerável, caso o Progestão fosse finalizado, no entanto, os diversos pontos positivos destacados pelos gestores são percebidos na maior parte dos discursos. Embora os recursos financeiros não tenham sido gastos em sua totalidade, a dependência financeira da Aesa, quanto aos recursos provenientes do Progestão, revela que o FERH não está sendo devidamente repassado. É necessário o compromisso do estado no cumprimento do repasse dos recursos financeiros destinados ao órgão gestor, para que seja minimizada esta dependência financeira.

Os membros do CERH reconhecem os avanços que foram proporcionados pelo Progestão e acrescentam que, com o acesso aos recursos financeiros, foi possível organizar de forma sistemática algumas ações na Aesa, o que anteriormente ao programa não era possível. No entanto, os conselheiros entrevistados acreditam que as informações repassadas sobre o programa e o cumprimento das metas deveriam ser mais claros e transparentes quando discutidas nas sessões plenárias do conselho. As poucas informações repassadas e o curto período de tempo nas reuniões favoreceram as discussões sem aprofundamento, não sendo possível a participação mais qualitativa dos membros do CERH. As discussões prévias antes das reuniões do CERH e a criação de uma câmara técnica ou um grupo de trabalho foram as principais sugestões de melhorias pelos conselheiros, visando uma melhora na dinâmica das relações entre o CERH e a Aesa.

Os principais aspectos positivos alcançados, conforme grande parte dos entrevistados relatou, é que o Progestão trata-se de um programa importante, não apenas pelos recursos financeiros disponibilizados, mas pela cobrança do cumprimento das metas pelo órgão gestor. Na visão deles, o programa trouxe maior abertura e diálogo entre o estado da Paraíba e a ANA. Contudo, tanto os servidores estaduais como os conselheiros enfatizaram a necessidade de alguns aspectos a serem melhorados no programa, principalmente no estabelecimento de metas que pudessem garantir a realização de concurso público, capaz de favorecer uma estrutura mínima no que diz respeito ao quadro técnico para atuar junto ao órgão gestor. Outro ponto destacado pelos conselheiros está relacionado ao FERH, ressaltando que os recursos advindos do fundo não podem ser contingenciados de forma a dar suporte financeiro ao órgão gestor, caso o Progestão não seja renovado em um segundo ciclo. Em suma, destacou-se que o estado da Paraíba necessita de uma estrutura mínima para funcionamento do sistema no tocante aos recursos humanos e financeiros.

De acordo com a maioria dos entrevistados, o programa foi uma ação da ANA bastante elogiada, necessária aos estados, porém, com dificuldades na gestão de recursos hídricos. É necessária uma renovação para um segundo ciclo, no sentido de cumprir e consolidar os objetivos ainda não alcançados. A maioria acrescentou que as metas do programa deverão ser mais exigentes na definição dos compromissos, de forma a assegurar uma gestão hídrica mais eficiente no estado.

REFERÊNCIAS

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

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

PARAÍBA. Lei nº 25.764, de 30 de março de 2005. Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas no âmbito do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH e dá outras providências. **Diário Oficial**, Paraíba, 31 de março de 2005a. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/decretos/estadual/25764_05_camaras_tecnicas_CERH.pdf>.

_____. Lei nº 7.779, de 7 de julho de 2005. Cria a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA e dá outras providências. **Diário Oficial**, Paraíba, 8 de julho de 2005b. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/leis/estadual/7779_05_cria_aesa.pdf>.

_____. Lei nº 8.446, de 28 de dezembro de 2007. Dá nova redação e acrescenta dispositivos à Lei nº 6.308, de 02 de julho de 1996, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, e determina outras providências. **Diário Oficial**, Paraíba, 29 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/leis/estadual/Lei_Estadual_8.446.pdf>.

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**

