AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS

Referencial Básico de Avaliação

ipea

AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS

Referencial Básico de Avaliação

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

AVALIAÇÃO DO PROGESTÃO

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DE ÁGUAS

Referencial Básico de Avaliação

ipea

Rio de Janeiro, 2017

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Equipe Técnica no Ipea

Coordenação Geral
Antenor Lopes de Jesus Filho

Coordenador Substituto
Júlio César Roma

Coordenação Metodológica
Maria Martha de M. Costa Cassiolato

Elaboração do Relatório

Autoria
Maria Martha de M. Costa Cassiolato

Colaboradores
Adalberto de Salles Lima
Krislane de Andrade Matias
Daniela Lombardi

Revisão Técnica
Antenor Lopes de Jesus Filho
Luiz Augusto Bronzatto

Colaboração
Maria Adriana de Freitas M. Ribeiro
Bianca Borges Medeiros Pavão
Carla Silveira de Arruda

Equipe Técnica na ANA

Coordenação Geral
Ludmila Alves Rodrigues

Coordenadora Substituta
Brandina de Amorim

Revisão Técnica
Brandina de Amorim
Elmar Andrade de Castro
Flávia Simões Ferreira Rodrigues
Ludmila Alves Rodrigues
Paulo Celso Maistro Spolidório

Colaboração e Participação nas Entrevistas e Oficinas de Trabalho
Agustin Justo Trigo
Brandina de Amorim
Carlos Araújo Souto
Carlos Motta Nunes
Elisa Monteiro Malafaia
Elmar Andrade de Castro
Flávia Simões Ferreira Rodrigues
Humberto Cardoso Gonçalves
Izabela Braga Neiva de Santana
José Luiz Gomes Zoby
Karina Correia dos Santos (estagiária)
Ludmila Alves Rodrigues
Luiz Corrêa Noronha
Luís Gustavo Miranda Mello
Mariana Rodrigues Lírio
Ney Albert Murtha
Osman Fernandes da Silva
Paulo Augusto Cunha Libânio
Paulo Celso Maistro Spolidório
Paulo Lopes Varella Neto
Tânia Regina Dias da Silva
Vicente Andreu Guillo
Viviani Pineli Alves

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 APRESENTAÇÃO 7
2 INTRODUÇÃO METODOLÓGICA 8
3 ANTECEDENTES QUE ALICERÇARAM O DESENVOLVIMENTO DO PROGESTÃO: ENTREVISTAS COM OS IDEALIZADORES DO PROGRAMA 10
4 O PROBLEMA ENFRENTADO PELO PROGESTÃO 14
5 A ESTRUTURA LÓGICA DO PROGESTÃO PARA O ALCANCE DE RESULTADOS 17
6 FATORES RELEVANTES DO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGESTÃO 23
7 QUADRO REFERENCIAL SOBRE A BOA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS COM O PROGESTÃO 24
REFERÊNCIAS 27

1 APRESENTAÇÃO

Este relatório resulta, inicialmente, do trabalho executado durante a I Oficina de Construção Coletiva para a elaboração do modelo lógico do Programa de Consolidação do Pacto Nacional de Gestão das Águas (Progestão), realizada nos dias 6 e 7 de abril de 2016. Nesse contexto, ele é um dos produtos do Projeto de Pesquisa Avaliação do Progestão, desenvolvido em parceria entre o Ipea e a Agência Nacional de Águas (ANA) e firmado em 12 de maio de 2016, por meio de Termo de Execução Descentralizada. É importante salientar que o conhecimento acumulado e a experiência dos especialistas em recursos hídricos da ANA, que desempenharam o papel de formuladores e executores do Progestão, foram fundamentais para o bom andamento dos trabalhos e o alcance dos resultados ao final da oficina.

Apresentamos, a seguir, os participantes dessa oficina, servidores da ANA na Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh/SAS), que coordena o Progestão; na Superintendência de Implementação de Programas e Projetos (SIP); e na Gerência Geral de Estratégia (GGES): Agustin Justo Trigo, Brandina de Amorim, Elmar Andrade de Castro, Flávia Simões Ferreira Rodrigues, José Luiz Gomes Zoby, Ludmila Alves Rodrigues, Paulo Celso Maistro Spolidório e Tânia Regina Dias da Silva, todos da SAS; Viviani Pineli Alves, da SIP; e Elisa Malafaia, da GGES.

Representando o Ipea, participaram dessa primeira oficina: Antenor Lopes de Jesus Filho (coordenador do projeto) e Júlio Cesar Roma (coordenador substituto), ambos técnicos de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), e Maria Martha de M. C. Cassiolato, que assumiu o papel de orientação metodológica para o desenvolvimento, passo a passo, dos componentes do modelo lógico Ipea.

Para subsidiar a preparação e a organização da oficina, Antenor Lopes, Júlio Roma e Martha Cassiolato entrevistaram no dia 1º de abril o doutor Luiz Corrêa Noronha, renomado especialista em recursos hídricos e que já havia ocupado anteriormente na ANA o cargo de superintendente da SAS. Foi uma entrevista muito rica em informações e que possibilitou conhecer a perspectiva de um dos importantes idealizadores do Progestão.

Durante a oficina, a primeira versão completa do modelo lógico do Progestão foi elaborada. Esse primeiro passo exigiu muita reflexão, conhecimento e dedicação dos participantes. No dia 13 de maio de 2016, foi realizada a segunda oficina de pré-validação da proposta de modelo lógico do Progestão, cujo objetivo foi ampliar a discussão para que comentários e novas sugestões fossem incorporados. Participaram dessa discussão: Humberto Cardoso Gonçalves (superintendente), Carlos Motta Nunes (superintendente adjunto) e os especialistas Luís Mello, Mariana Rodrigues Lírio, Ney Murtha, Osman Fernandes da Silva e a estagiária Karina Correia dos Santos, todos da SAS; e Carlos Araújo Souto, da SIP. As novas sugestões foram acordadas com os integrantes da primeira oficina, responsáveis pela versão apresentada do modelo lógico: Agustin Justo Trigo, Brandina de Amorim, Flávia Simões Ferreira Rodrigues, Ludmila Alves Rodrigues, Paulo Celso Maistro Spolidório e Viviani Pineli Alves.

Vale salientar que os novos olhares sobre a proposta de modelo lógico apresentada, além de enriquecer com as novas contribuições, permitiu corroborar muito do que havia

sido construído anteriormente. O processo de construção e discussão do modelo lógico do Progestão envolveu a participação de muitos servidores da ANA. Isso não só é revelador do grau de comprometimento da equipe, como também garantiu ampla participação no estabelecimento de um acordo prévio sobre as referências para a avaliação do programa.

A reunião para a validação final do modelo lógico do Progestão foi realizada no dia 18 de maio de 2016 e contou com a presença do assessor da diretoria da área de gestão da ANA, Paulo Libânio, que foi quem teve o grande mérito de desenvolver a proposta do Progestão, ao consolidar, em um programa novo, um conjunto de experiências anteriores da ANA.

Importante registrar as ricas informações fornecidas nas entrevistas realizadas com o diretor da área de gestão, doutor Paulo Varella, e o diretor-presidente da ANA, doutor Vicente Andreu Guillo, que em muito auxiliaram na compreensão do contexto e dos desafios da área de recursos hídricos no país e sobre a importância do Progestão para o aperfeiçoamento da gestão estadual desses recursos.

Na elaboração deste relatório, foram essenciais as colaborações dos assistentes de pesquisa do Ipea, Adalberto de Salles Lima e Krislane de Andrade Matias, que fizeram as transcrições das entrevistas com os dirigentes da ANA. Daniela Lombardi auxiliou na elaboração da primeira versão dos *Antecedentes que alicerçaram o desenvolvimento do Progestão*, seção 3 deste relatório, que posteriormente contou com importantes contribuições de Luiz Augusto Bronzatto e Antenor Lopes de Jesus Filho.

2 INTRODUÇÃO METODOLÓGICA

2.1 O modelo lógico e a teoria do programa

A construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa em articulação aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Assim, busca explicitar a teoria do programa, ou seja, estabelecer o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado.

Inicialmente formulada para organizar avaliações, tendo como ponto de partida o conhecimento da teoria do programa, a proposta de modelo lógico desenvolvida pelo Ipea (Cassiolato e Gueresi, 2010) e aqui aplicada ao Progestão, por seu potencial, passou a integrar cursos sobre desenho de programas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), para também ser utilizada na fase inicial de elaboração de programas.

O desenvolvimento do modelo lógico de programa (Kellog, 2004) cumpre o papel de explicitar a teoria do programa e, por isso, é um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação. Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para proceder a avaliação *ex ante* de planos e programas, com vistas a melhorar sua consistência global e sua gerencialidade.

Alguns estudiosos da avaliação (Bickman, 1987; Chen, 1990; Rossi, Freeman e Lipsey, 2004) destacam a importância de partir da análise da teoria do programa para a identificação de deficiências ou problemas de desenho que poderão interferir no seu desempenho. Aferir

a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados. Para tanto, é necessário articular uma explícita descrição de ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos, a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.

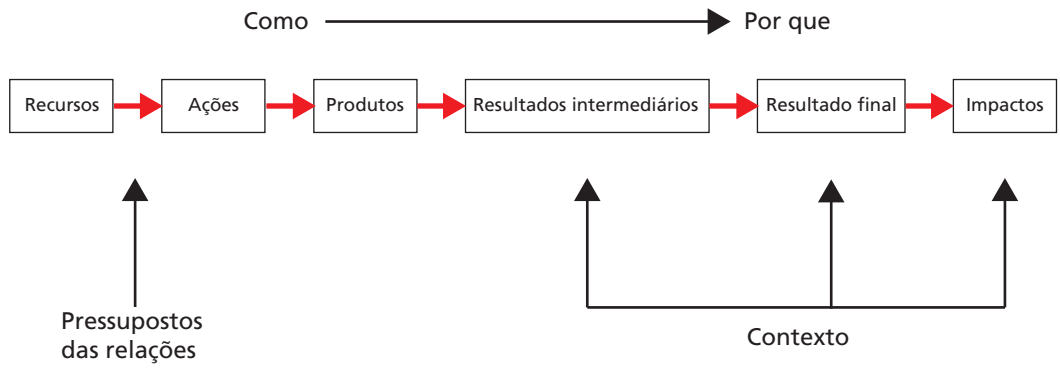
O modelo lógico desenvolvido pelo Ipea surgiu como uma proposta para aperfeiçoar os desenhos de programas do Plano Plurianual (PPA), mediante o resgate e explicitação da teoria subjacente ao programa. Inicialmente, ao ser implementado, em 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do governo federal serviu igualmente para reforçar a metodologia original para a formulação de programas que embasou a mudança implementada em 1999.

2.2 Sobre a metodologia do modelo lógico

O modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver os problemas identificados (McLaughlin e Jordan, 2004). Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais e impactos, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto. Os pressupostos sobre os recursos e as ações e como estes levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para beneficiários selecionados, e isso, em um contexto favorável, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível de avaliação.

FIGURA 1 **Elementos do modelo lógico**



Fonte: Cassiolato e Gueresi (2010).
Elaboração da autora.

A metodologia de modelo lógico procura contribuir para a elaboração de um programa bem desenhado e que possa ser gerenciado por resultados. Nesse sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para a sua avaliação.

O processo de construção do modelo lógico do programa deverá contribuir para garantir as seguintes condições: *i)* definição clara e plausível dos objetivos; *ii)* identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser aferidos e obtidos a um custo razoável; e *iii)* comprometimento dos gestores com aquilo que está proposto no modelo lógico. Atendidas essas condições, o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do programa e identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. À medida que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

2.3 Componentes do modelo lógico Ipea

O modelo lógico Ipea se desdobra em três componentes, que são essenciais para construir a teoria subjacente do programa. É adotada a forma de representação gráfica para facilitar a comunicação de qual problema o programa se propõe a enfrentar, como se estrutura o programa para alcançar os resultados e impactos esperados e como os fatores relevantes do contexto podem influenciar a implementação do programa. Os componentes são:

1) Explicação do problema e referências básicas do programa: objetivos, público-alvo e beneficiários.
2) Estruturação do programa para alcance de resultados: resultados intermediários, resultado final e impactos.
3) Identificação de fatores relevantes de contexto de implementação do programa.

FIGURA 2 **Estrutura lógica do programa**

Elaboração da autora.

3 ANTECEDENTES QUE ALICERÇARAM O DESENVOLVIMENTO DO PROGESTÃO: ENTREVISTAS COM OS IDEALIZADORES DO PROGRAMA

Para a exata compreensão dos antecedentes que motivaram a criação do Progestão, foram entrevistados os principais idealizadores do programa: Luiz Corrêa Noronha (ex-superintendente da SAS da ANA), Vicente Andreu Guillo (atual diretor presidente

da ANA), Paulo Varella (atual diretor da área de gestão da ANA) e Paulo Libânio (atual assessor da diretoria da área de gestão da ANA). A seguir são apresentadas as principais ideias captadas de cada uma das entrevistas.

Na primeira entrevista, em abril de 2016, Luiz Corrêa Noronha narrou que atualmente, no país, há uma tendência para vincular a gestão dos recursos hídricos aos órgãos ambientais. Por se tratar de um recurso natural, muitas instituições anteriormente destinadas a conduzir questões da água foram extintas, visando inserir essa temática como parte de uma estrutura institucional ambiental única.

Nesse contexto, conforme relatou Noronha, essa concepção leva a uma descontinuidade de identidade dos órgãos gestores de recursos hídricos, fragilizando a gestão deste recurso natural. Ou seja, uma vez atrelados à amplitude das questões ambientais, intensificam-se as pressões existentes nas autorizações para a realização de empreendimentos, ao mesmo tempo que diminui consideravelmente a dedicação a trabalhos voltados para a gestão das águas, os quais passam a ser direcionados para o atendimento de assuntos da área ambiental como um todo.

Noronha afirma ainda que a existência de um modelo único de gestão de recursos hídricos, considerando os comitês e as agências de bacia, configura-se noutra dificuldade para a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433/1997, que prevê um modelo de gestão por meio dos comitês e das agências de bacias. Segundo ele, tinha-se a ideia de que o fortalecimento da gestão dos recursos hídricos poderia ser obtido basicamente via consolidação dos comitês de bacias hidrográficas. Além disso, segundo o especialista, o modelo de gestão estabelecido em lei é acadêmico e não foi possível colocá-lo em prática na amplitude esperada, pois em muitas regiões do país ele não se revelou apropriado. Noronha enfatizou, por exemplo, que, nas regiões Norte e Nordeste, esse modelo não funciona, ele é inviabilizado no Centro-Oeste e no Sul também não funciona; somente em algumas regiões do Sudeste é que de fato acontece, no caso, por conta de uma atuação efetiva dos órgãos gestores.

Segundo Noronha, todas essas questões evidenciam a dificuldade de integração da gestão dos recursos hídricos em nível federal e estadual, o que pode, de alguma forma, ser atribuído às características regionais e culturais, mas que é agravada pela instituição do modelo de gestão vigente na lei. Ou seja, foi idealizada uma gestão de recursos hídricos participativa, descentralizada e integrada, porém, como afirmou Noronha, na prática, o modelo único proposto quebra a concepção de descentralização, levando a um arranjo institucional que não é adequado e que não contribui com a integração.

A percepção desses e outros problemas identificados na gestão dos recursos hídricos evidenciou a necessidade da construção de um programa voltado para o fortalecimento e a estabilidade das estruturas institucionais destinadas à gestão da água. Conforme ressaltou o diretor-presidente da ANA, Vicente Andreu Guillo, entrevistado em agosto de 2016: "Apenas haverá um sistema fortalecido se os órgãos gestores estiverem fortalecidos". A partir dessa compreensão, a ANA assumiu a iniciativa de articular um pacto nacional pela gestão das águas, com as seguintes premissas:

- fortalecimento dos Segrehs;
- compromissos em torno de metas;

- metas associadas à visão de futuro (prognóstico);
- desenvolvimento institucional a partir das aspirações dos estados; e
- metas de controle definidas de forma consensual.

Por sua vez, o diretor Paulo Varella, entrevistado em maio de 2016, salientou que estruturar o pacto com essas premissas, respeitando os aspectos políticos do processo e o reconhecimento de que as regiões têm características próprias, foi essencial para estabelecer mecanismo de diálogo para aproximar a ANA e os estados.

A partir disso, a ANA formulou um programa para auxiliar e incentivar os estados na aplicação das políticas já existentes, voltadas para a gestão das águas. Foi criado, então, o Progestão, como um instrumento de ação para viabilização do pacto. Conforme afirmou Noronha: "O pacto favorece a implementação do Progestão, que é o seu instrumento mais forte". O programa foi lançado no dia 22 de março de 2013, em celebração ao Dia Mundial da Água.

Em contrapartida, a ANA destinou parte dos seus recursos orçamentários para fortalecer os órgãos gestores estaduais, estimulando a política de metas de gestão. Os estados que cumprissem a integralidade das metas previamente acordadas receberiam o benefício de R$ 750 mil, por meio de transferência de recursos viabilizada por um instrumento jurídico adotado pela ANA denominado Doação Condicionada.

O diretor Varella disse que o programa, atrelado ao cumprimento de metas, é uma política pública inovadora. Segundo ele,

> o pacto, como assunto de agenda política, deveria ser recepcionado por decreto emitido pelo governador de cada estado, um decreto que formalizasse a adesão ao pacto. Nessa negociação, os conselhos estaduais foram convidados a dialogar para aprovar metas, decretos etc. Visitamos todas as Unidades da Federação, reunindo com secretários e suas equipes, discutindo as 32 variáveis e as questões políticas envolvidas, com metas para cinco anos. Ao final, todos os governadores assinaram o pacto.

Nesse contexto, o Progestão foi desenvolvido com o propósito de elevar a visibilidade da gestão de recursos hídricos nos estados, buscando fortalecer e qualificar, por diferentes formas, os órgãos estaduais gestores de recursos hídricos. Uma vez reforçados os órgãos gestores, potencializa-se a capacidade de melhorias e de integração de um sistema de âmbito nacional voltado para a gestão dos recursos hídricos.

Vale ressaltar, antes de tudo, a orientação seguida pela ANA de buscar apoio político do estado. Nas palavras de Vicente Andreu Guillo: "Esperava-se, com a adesão ao programa, um maior comprometimento dos atores políticos nos estados em relação aos órgãos gestores". Cabe destacar o incentivo para adesão voluntária ao programa, pois parte-se da ideia de motivação, não de obrigatoriedade, conforme relatado pelo diretor Vicente Andreu: "O Progestão é uma resposta à demanda que os próprios estados tinham formulado".

A adoção de instrumentos de avaliação da gestão de recursos hídricos utilizada no Progestão incorporou aprimoramentos de natureza conceitual e metodológica já desenvolvidos e aplicados ao Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (Proágua), em 2006. Na época, metodologias para avaliar instituições estavam

disponíveis, porém, o desenvolvimento de uma específica para a avaliação de sistemas de gestão de recursos hídricos foi uma importante inovação introduzida com o Proágua. Vale mencionar que esse referencial para a avaliação passou por um processo de adaptação nas variáveis de gestão e respectivos níveis, em virtude de objetivos específicos do Progestão. As modificações visaram facilitar a compreensão das propostas metodológicas pelos atores que estavam envolvidos em proceder à avaliação da gestão de recursos hídricos. Com base nessa proposta do programa, o órgão gestor assumiu o compromisso de atingimento de metas relacionadas a níveis de variáveis de gestão, e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) passou a ser o responsável pela certificação do cumprimento das metas.

Conforme disseram os entrevistados, o envolvimento do conselho foi uma opção para fortalecer a atuação dos conselheiros e manter o controle social no acompanhamento das ações do poder público estadual. No momento em que o conselho passa a avaliar o atingimento das metas do Progestão no estado, substitui inclusive a responsabilidade da área operacional da ANA nessa avaliação.

O modelo de pagamento por resultados alcançados também foi compatibilizado à metodologia do Progestão. Tratou-se de uma experiência exitosa do Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), de 2001, que, na época, havia sido coordenado por Paulo Libânio, entrevistado pela equipe de pesquisa em maio de 2016. Nesse programa, em um primeiro momento, as instituições responsáveis pela prestação de serviços de saneamento assumiam um compromisso com resultados esperados. Em um segundo momento, quando as obras estavam concluídas, o Prodes entrava em ação, acompanhando os resultados e, em função do que foi alcançado, realizava os pagamentos. Foi em virtude dessa experiência que Libânio incorporou ao Progestão essa filosofia de pagamentos por resultados e também assumiu a formatação final do Progestão, tomando como base alguns conceitos desenvolvidos no Proágua.

Especificamente com relação ao repasse financeiro da ANA, a proposta era fornecer ao estado um recurso que permitisse agilidade nos gastos. De acordo com Noronha, "a livre gestão de uso do recurso financeiro é um dos principais fatores positivos que se tem no Progestão". Por sua vez, segundo Vicente Andreu,

> houve muita discussão se haveria maior disponibilidade financeira aos estados que se propusessem a atingir um nível maior de complexidade, e prevaleceu a concepção de que era muito mais importante que estados mais fragilizados tivessem condições mínimas de funcionamento, em vez de investir mais em estados que já estavam avançados em sua gestão. Também se pensou em estabelecer que os estados investissem a mesma quantidade de recursos que os repassados pela ANA, porém, percebeu-se que havia estados que investiam muito mais recursos do que os repassados pela ANA e outros muito menos e, nesses casos, não era possível obrigar que investissem mais recursos.

Muitos dirigentes dos órgãos estaduais, entrevistados durante as expedições realizadas nos estados, reforçaram a ideia de que a proposta do Progestão foi mais de conferir autonomia, dispor recurso e gerar estabilidade ao órgão estadual de gestão do que pensar na igualdade de avanços entre os estados e na velocidade desses avanços. Ou seja, a importância do programa reside no estabelecimento de uma agenda de ações que, ao ser assumida, em que pesem as mudanças de governo, possa proporcionar estabilidade e integração do sistema de recursos hídricos, criando e reforçando uma relação continuada entre os níveis estadual e nacional. Dessa forma, conforme relatos dos entrevistados, o Progestão propõe dinamizar

o acompanhamento da evolução do sistema de gestão de recursos hídricos em curso nas diversas regiões do país, além de fornecer e organizar informações relevantes para a ANA.

4 O PROBLEMA ENFRENTADO PELO PROGESTÃO

É de suma importância que todos os envolvidos, dirigentes e executores do programa, tenham clareza sobre qual é o problema que o Progestão se propõe a enfrentar, saibam quais são as evidências ou seus descritores na situação inicial de lançamento do programa e como se compõe sua explicação, diferenciando as causas e consequências do problema. Ao se definir qual é o problema enfrentado pelo Progestão, o objetivo geral, que é exatamente a mudança da situação-problema, torna-se mais facilmente identificado. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir as ações que integram o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema. Na I Oficina de Construção Coletiva, realizada nos dias 6 e 7 de abril de 2016, foi identificado que o problema a ser enfrentado pelo Progestão era a precariedade da gestão estadual de recursos hídricos. A relevância e a centralidade desse problema foram depois corroboradas nas reuniões em oficinas que se seguiram e nas entrevistas com dirigentes da ANA.

Várias eram as evidências que caracterizavam a dimensão do problema em muitos estados do Brasil em 2013. Foi verificado que a adoção de planejamento estratégico era praticamente inexistente em todos os estados, bem como era muito frágil a utilização dos meios de comunicação social. Além disso, nenhum órgão gestor estadual dispunha de um programa estruturado de capacitação em gestão de recursos hídricos. Todos esses fatos reforçavam sobremaneira os problemas de gestão então existentes de forma abrangente. Muito embora vários estados dispusessem de Plano Estadual de Recursos Hídricos, outro instrumento fundamental para a gestão, oito estados não tinham plano, e a fiscalização não era realizada de forma adequada em onze estados. Ademais, a outorga de direito de recursos hídricos era inexistente em quatro estados, e em onze o cadastramento de usuários de água era deficiente.

A gravidade do problema também pode ser percebida por diferentes consequências que ele acarreta. Na gestão estadual, a implementação da PNRH fica bastante prejudicada em um ambiente em que predominam diversas fragilidades e cujo efeito mais perverso é o comprometimento da qualidade da água e a quantidade que é disponibilizada para a população. Isso pode provocar situação de escassez e encarecimento da água, especialmente para os residentes na área urbana, o que reforçaria o acirramento dos conflitos pelo uso da água, com sérios prejuízos econômicos para todos os envolvidos.

Importa ressaltar que a prevalência de uma visão restrita da importância da água como insumo para o desenvolvimento faz com que a gestão de recursos hídricos não seja priorizada pelos governantes na maioria dos estados. Outra situação que ainda reforça a baixa relevância atribuída à gestão é a ausência de conflitos pelo uso da água em estados com elevada disponibilidade hídrica, conforme descrito anteriormente.

Assim, o que prepondera é uma disputa com outros setores e outras políticas estaduais, em detrimento da alocação de recursos (pessoal, logístico, financeiro) na gestão hídrica. Nesse contexto, os órgãos gestores de recursos hídricos carecem de uma estrutura institucional adequada na maioria dos estados, uma vez que o que prevalece é a elevada rotatividade

de quadros, que por si só se mostram insuficientes, e a de fragilidade na sustentabilidade financeira do sistema (inexistência ou pouca operacionalidade de fundo setorial específico, de cobrança pelo uso da água, de dotação orçamentária apropriada aos desafios da área etc.).

Outra causa da precária gestão estadual de recursos hídricos é a baixa integração do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A enorme diferença que existe entre a gestão federal e a gestão estadual criou uma assimetria institucional entre a ANA e os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, com efeitos perversos para a gestão integrada preconizada pela Lei nº 9.433/1997. Essa assimetria é visualizada, inclusive, entre os órgãos gestores estaduais.

Particularmente, no que diz respeito a razões de cunho político-institucional, o modelo preconizado pela Lei nº 9.433/1997, que prevê uma gestão por meio dos comitês e das agências de bacias, ainda é algo difícil de implementar no país. Além de idealizar uma gestão de recursos hídricos participativa, descentralizada e integrada, na prática, o modelo proposto pela lei apresenta dificuldades de implementação frente à estrutura federativa do país e à heterogeneidade dos aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais existentes no Brasil. É fato também que a existência de conflitos entre as legislações estaduais dificulta uma gestão compartilhada de bacias. Percebe-se que há dificuldades entre os estados para se trabalhar de forma cooperativa e articulada. O que torna esse quadro ainda mais complexo, entretanto, é o fato de a articulação entre os próprios órgãos estaduais responsáveis pela gestão da qualidade e quantidade da água ser deficiente.

O predomínio da ação setorial e fragmentada nas diferentes esferas de governo, em detrimento de uma abordagem regional integrada, produz um agravante nocivo à efetivação do modelo idealizado para a gestão integrada de recursos hídricos. Por sua vez, na organização dos sistemas nacional e estadual de gerenciamento de recursos hídricos, é estabelecida como um pressuposto essencial a participação efetiva de outros atores, afora os governamentais. A instituição de conselhos nacional e estadual e de comitês de bacias constitui iniciativa para ampliar espaços para a participação de atores relevantes, representantes de usuários e da sociedade. Contudo, a fragilidade na atuação dos membros de conselhos e comitês vem comprometendo o funcionamento dessas importantes instâncias participativas, que muito poderiam contribuir para aprimorar a gestão de recursos hídricos.

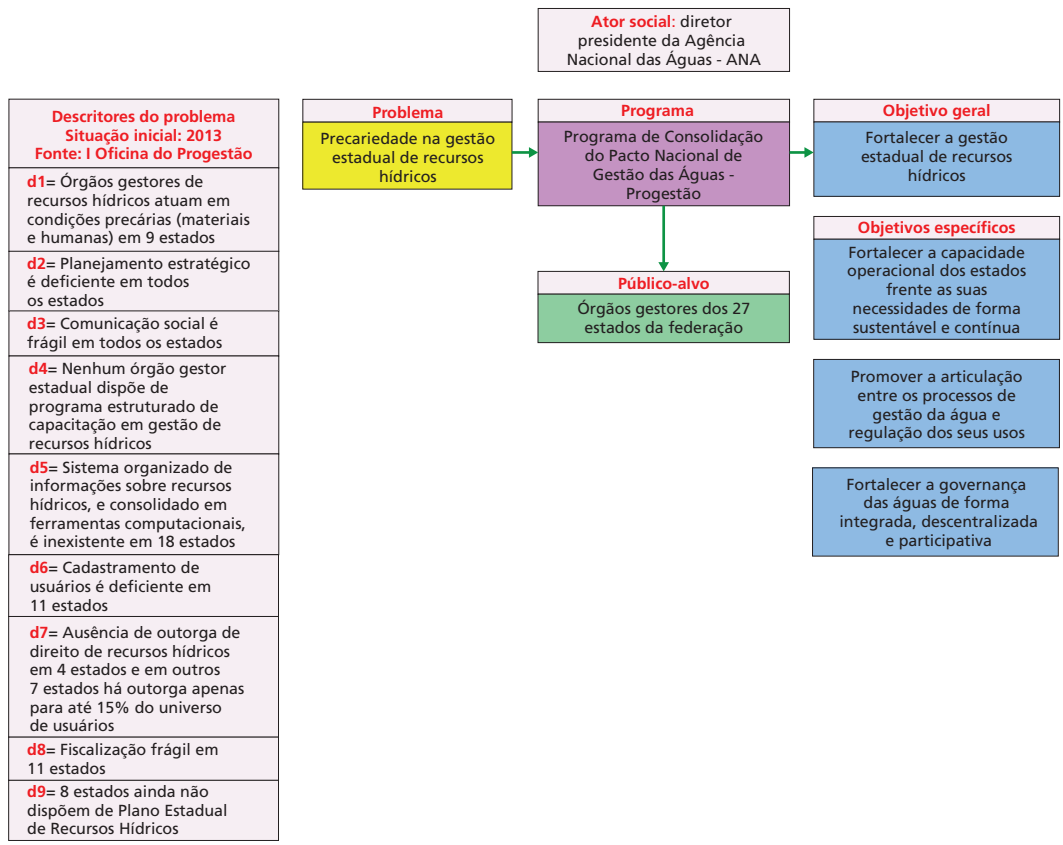
Para mudar o sério problema da precariedade da gestão estadual de recursos hídricos, foi concebido pela ANA, em março de 2013, o Progestão, cujo propósito é fortalecer a integração do Singreh, tendo como ponto de partida o fortalecimento dos órgãos gestores estaduais. Como explícito no próprio nome, o Progestão constitui-se como o instrumento de operacionalização do pacto. Assim, o processo de implementação do programa só tem início após a adesão de governadores, por meio de decreto, ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas. E, conforme registro no volume I de seu documento-base (ANA, 2013), o grande objetivo do pacto é a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos, sobretudo em bacias compartilhadas. São também destacados mais dois objetivos específicos: *i)* a promoção da efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual; e *ii)* o fortalecimento do modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo. No volume II do mencionado documento-base, é textualmente colocado que:

> A Carta em prol de um "Pacto Nacional pela Gestão das Águas", assinada em dezembro de 2011 por secretários de Estado e dirigentes de órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, foi uma demonstração inequívoca de adesão dos estados brasileiros à ideia central do pacto, qual seja: Singreh e sistemas estaduais de gestão fortalecidos, exercendo suas competências de forma harmônica, a partir de uma visão de futuro comum (ANA, 2013, p. 7).

Nas oficinas realizadas, para compor as referências básicas do modelo lógico do Progestão, o enunciado do objetivo geral do programa foi reescrito para representar exatamente a mudança do problema central, ou seja, fortalecer a gestão estadual de recursos hídricos. Para os enunciados dos objetivos específicos foram definidas diretrizes norteadoras das ações do programa, quais sejam: *i)* fortalecer a capacidade operacional dos estados frente a suas necessidades de forma sustentável e contínua; *ii)* promover a articulação entre os processos de gestão da água e regulação dos seus usos; e *iii)* fortalecer a governança das águas de forma integrada, descentralizada e participativa. Os órgãos gestores dos 27 estados da Federação compõem o público-alvo do Progestão.

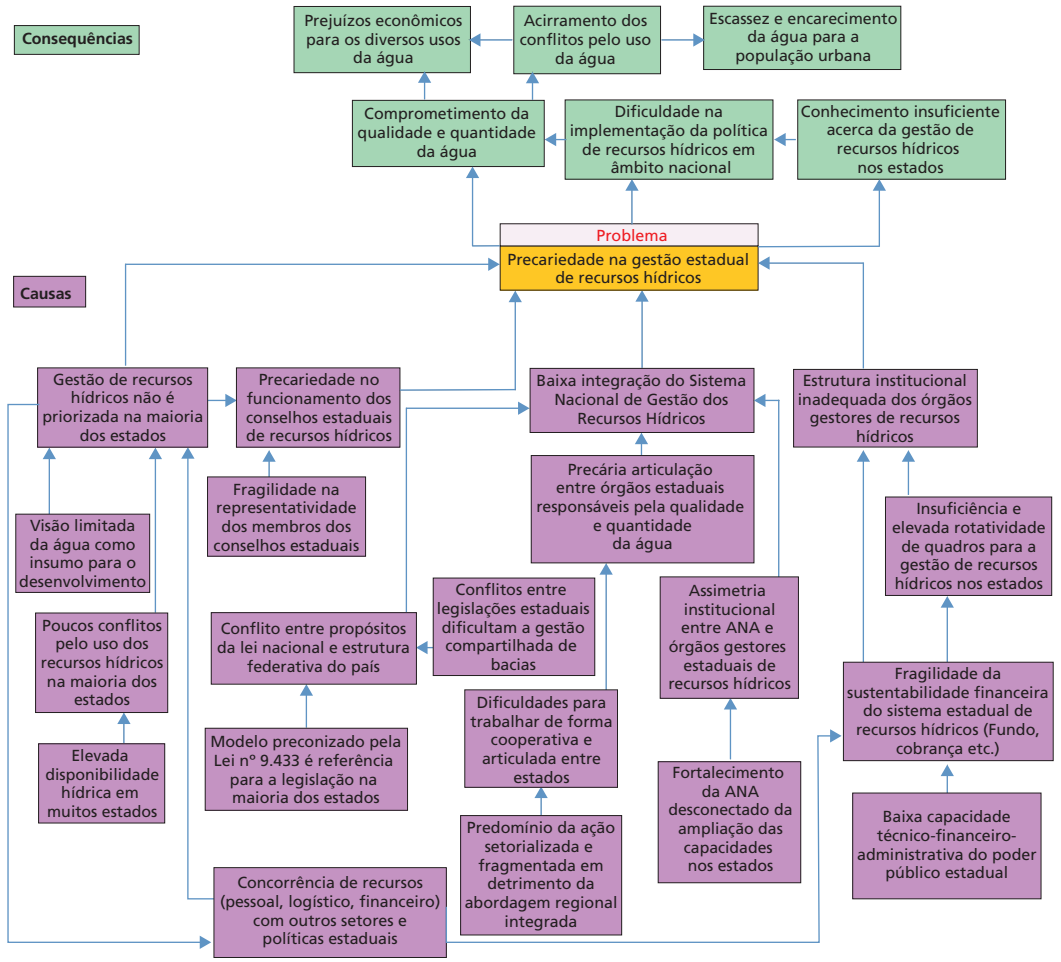
Nas páginas seguintes são apresentados diagramas com as referências básicas do Progestão (figura 3) e a explicação do problema elaborada no formato de árvore de problemas (figura 4).

FIGURA 3 **Referências básicas do Progestão: problemas, objetivos e público-alvo**



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.
Elaboração da autora.

FIGURA 4 Referências básicas do Progestão: explicação do problema – causas e consequências



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.
Elaboração da autora.

5 A ESTRUTURA LÓGICA DO PROGESTÃO PARA O ALCANCE DE RESULTADOS

O segundo passo na construção do modelo lógico consiste na articulação das ações programadas no Progestão, explicitando os produtos que irão gerar as mudanças concretizadas em resultados (intermediários e final) e impactos.

Inicialmente, e tendo como referência o problema a ser enfrentado com o Progestão, as ações devem estar orientadas para mudar causas selecionadas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior impacto para o resultado esperado. Dessa forma, em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários irão evidenciar mudanças nas causas, que, por sua vez, irão levar ao resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do Progestão, refletindo a mudança no problema. Já os impactos são os efeitos diretamente associados ao alcance do resultado final e, muitas vezes, refletem mudanças nas consequências do problema. A importância do modelo lógico reside na representação

adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o Progestão deve produzir e o resultado a que se propõe.

O Progestão é um programa que objetiva fortalecer a gestão estadual de recursos hídricos de forma inovadora. Foi concebido com base em experiências bem-sucedidas de outros programas da ANA, especialmente o Proágua e o Prodes, e tem o propósito de fomentar a adesão voluntária de estados participantes. Vale ressaltar a contribuição do mapa de gestão, trabalho desenvolvido pela ANA em 2006, em que foram definidas quatro classes (A, B, C e D), com base na criticidade da gestão de recursos hídricos e na estrutura institucional de bacias de regiões hidrográficas brasileiras. A classe A apresenta uma baixa complexidade do processo de gestão associada a uma estrutura institucional básica, enquanto no outro extremo (classe D) o aumento da complexidade do processo de gestão está relacionado a uma estrutura institucional mais avançada (ANA, 2016). Quando adotado esse mapa como referência pelo Progestão, foi solicitado aos estados que escolhessem a classe que melhor representasse a situação de cada um.

No mesmo ano de 2006, havia sido consolidada uma metodologia específica para a avaliação dos sistemas de gestão de recursos hídricos, formulada para ser aplicada ao Proágua. A avaliação considerou trinta variáveis, responsáveis pelo aprimoramento e pela efetividade da gestão dos recursos hídricos, com até cinco níveis de implementação, distribuídas em quatro grupos: *i)* legais, institucionais e de articulação social; *ii)* de planejamento; *iii)* de informação e suporte; e *iv)* operacionais. Essa metodologia foi também adotada pelo Progestão, com aperfeiçoamentos nas variáveis e níveis de implementação, tendo ao final a inclusão de mais duas variáveis.[1]

Com os conceitos de mapas de gestão e variáveis de gestão estabelecidos, os estados selecionam a classe de gestão que melhor os representa e assumem compromissos de metas de desenvolvimento institucional relativas aos níveis de variáveis específicas de gestão. No quadro 1 são apresentadas as variáveis de gestão que integram a metodologia do Progestão.

QUADRO 1 **Variáveis de gestão que integram a metodologia do Progestão**

Variáveis legais, institucionais e de articulação social
Organização institucional do sistema de gestão
Organismo coordenador/gestor
Gestão de processos
Arcabouço legal
Conselho estadual
Comitês de bacia e organismos colegiados
Agências de água e entidades delegatárias
Comunicação social e difusão
Capacitação setorial
Articulação com setores usuários e transversais

(Continua)

1. A metodologia desenvolvida em 2006 tratava de trinta variáveis. No Progestão, houve modificações, entrando mais duas variáveis, adotando-se o estudo chamado *Relatório de marco zero e meio termo – Banco Mundial* (Acordo de Empréstimo no 7420-BR de setembro de 2008). A lista mostra as variáveis adotadas pelo Progestão e não pelo estudo de 2006. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/antecedentes/1-2-1-relatorio-de-marco-zero-e-meio-termo_proagua-nacional.pdf>.

(Continuação)

Variáveis de planejamento
Balanço hídrico Divisão hidrográfica Planejamento estratégico institucional Plano Estadual de Recursos Hídricos Planos de bacias Enquadramento Estudos especiais de gestão Modelos e sistemas de suporte à decisão
Variáveis de informação e suporte
Base cartográfica Cadastro de usuários e infraestrutura Monitoramento hidrometeorológico Monitoramento de qualidade de água Sistema de informações Pesquisa, desenvolvimento e inovação
Variáveis operacionais
Outorga Fiscalização Cobrança Sustentabilidade financeira Infraestrutura hídrica Gestão e controle de eventos críticos Fundo Estadual de Recursos Hídricos Programas e projetos indutores

Fonte: ANA (2016).

Elaboração da autora.

O que foi exposto até aqui refere-se a metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual, que devem ser aprovadas pelos CERHs. O Progestão ainda estabelece um conjunto de metas de cooperação federativa, cuja certificação é feita pela ANA. São cinco metas: *i*) meta I.1 – integração das bases de usuários de recursos hídricos; *ii*) meta I.2 – compartilhamento de informações sobre águas subterrâneas; *iii*) meta I.3 – contribuição para difusão do conhecimento; *iv*) meta I.4 – prevenção de eventos hidrológicos críticos; e *v*) meta I.5 – atuação para segurança de barragens. Conforme estabelece o *Manual Operativo do Progestão*,

> em função da tipologia selecionada, tem-se um maior ou menor nível de exigência para alcance das metas de gerenciamento de recursos hídricos pactuadas no âmbito estadual, sendo que esta apresenta ainda uma dimensão temporal, uma vez que a exigência por grupo de variáveis de gestão é ampliada ao longo do processo de certificação (ANA, 2016. p. 12).

Em que pese todo esse processo até aqui descrito constituir uma evolução no sentido de organizar uma agenda para a gestão estadual de recursos hídricos, os estados que aderem ao programa são ainda beneficiários do recebimento de até R$ 750 mil anuais como pagamento pelos compromissos e avanços assumidos, conforme descrito anteriormente. Essa opção pelo pagamento por resultados é uma proposta que veio do Prodes, e no Progestão, a transferência de recursos é feita por meio de doação condicionada ao atendimento de resultados, considerando o atendimento das metas assumidas em contrato estabelecido pela ANA com os órgãos gestores. Assim, o pagamento por resultados obtidos

é uma inovação que dá um norte para a melhoria da gestão e ainda representa repasse de recursos livre de burocracias.

É interessante mencionar que, de acordo com o Paulo Libânio,[2] o valor de R$ 750 mil surgiu de uma proposta apresentada pelo diretor-presidente Vicente Andreu, cujo cálculo considerou a situação mais simples de um órgão que necessitaria de recursos para contratar algo como cinco técnicos para seu quadro de servidores. Ou seja, na época, o foco era o fortalecimento dos estados com estrutura mais frágil, e a expectativa era de que não mais do que dez estados aderissem ao programa. Foi então uma surpresa a completa adesão dos estados ao Progestão, o que revelou a importância atribuída por muitos em participar do processo, mesmo que os recursos transferidos tivessem apenas um significado simbólico para os órgãos gestores mais estruturados. Vale aqui salientar que um componente importante da estratégia da ANA para fortalecer o papel dos CERHs foi a atribuição da responsabilidade pela certificação do alcance das metas de gerenciamento no âmbito estadual aos conselheiros.

Foi necessária toda essa descrição feita até aqui para ressaltar a relevância das três primeiras ações destacadas na estrutura lógica do programa: *i)* a articulação política nos estados para adesão ao Progestão; *ii)* a pactuação de metas do Progestão, com aprovação pelos CERHs; e *iii)* a certificação do cumprimento das metas de cooperação federativa e das metas de gerenciamento estadual. O processo envolvido na execução dessas ações tem como propósito incentivar mudanças em causas importantes que estão na gestação do problema da precariedade da gestão estadual de recursos hídricos. Particularmente, visa modificar as questões relacionadas com a não priorização da gestão de recursos hídricos pelos governantes e a baixa integração do Singreh. Nesse sentido, a articulação política para a adesão dos estados e o estabelecimento de uma agenda de gestão de recursos hídricos, com a pactuação das metas do Progestão, contribuem para as mudanças esperadas. A adesão de todos os estados ao programa igualmente favorece o fortalecimento do Singreh e garante uma maior aproximação da ANA com estados. Por sua vez, a transferência de recursos aos órgãos gestores de recursos hídricos contribui para melhorar a adequação da estrutura institucional, que se revelou muito precária em alguns estados. Assim, a mudança esperada com essas ações é o resultado intermediário: a melhoria da estrutura institucional e das práticas de gestão estadual de recursos hídricos.

A coordenação responsável pelo Progestão na SAS/ANA promove, ao longo do ano, várias oficinas para executar uma ação fundamental de apoio técnico para intercâmbio e troca de experiências entre gestores estaduais para alcance das metas. Em conjunto com outra iniciativa concretizada na ação de divulgação de boas práticas e disponibilização de informações gerais sobre o Progestão e seus resultados, a efetivação dessas ações contribui para o resultado intermediário esperado de melhoria do intercâmbio de informações entre os gestores estaduais. O que se pretende com esse resultado é mudar a situação de isolamento dos estados, que, com isso, apresentam dificuldades para trabalhar de forma cooperativa e articulada.

2. Relato feito durante a terceira oficina para validação final da proposta de modelo lógico do Progestão, realizada no dia 13 de maio de 2016, na sede da ANA, em Brasília.

Visando também a uma melhoria do conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos, é implementada a ação de acompanhamento das atividades do Progestão nos estados. Para tanto, entre os especialistas de seu quadro, a ANA indica um gestor e um substituto para o acompanhamento do contrato Progestão em cada Unidade da Federação (UF), os quais deverão realizar, anualmente, pelo menos dois eventos técnicos, entre oficinas, reuniões ou videoconferências, aos estados para acompanhar e avaliar a execução do contrato. Conforme ANA (2016, p. 34):

> a primeira visita tem caráter de planejamento das atividades relativas ao fortalecimento do gerenciamento dos recursos hídricos com vistas ao atendimento das metas do Programa. As demais visitas terão caráter de apoio, acompanhamento e avaliação, bem como de ajustes necessários ao planejamento realizado das ações.
>
> Os gestores dos contratos deverão elaborar Nota Informativa das visitas técnicas realizadas, devendo disponibilizá-la à entidade estadual e ao respectivo CERH para ciência e eventuais correções ou complementações.

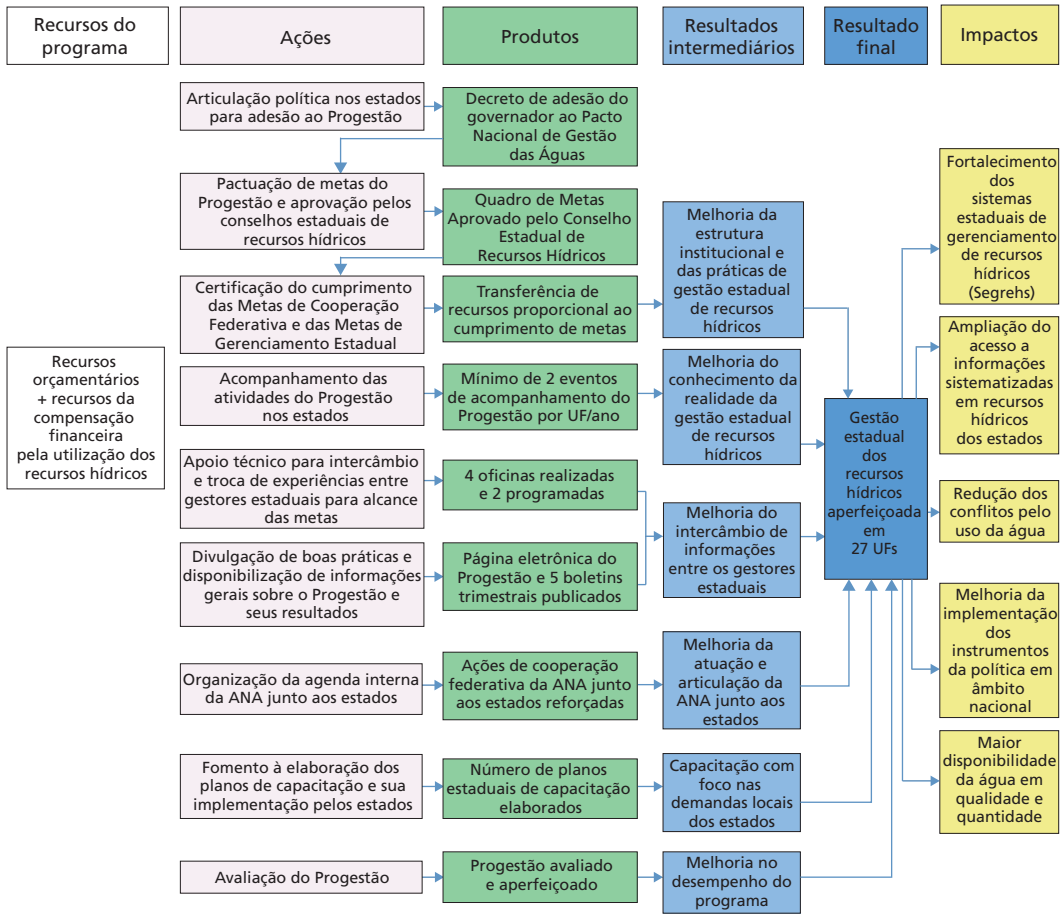
As informações coletadas são consolidadas em relatório anual de acompanhamento do Progestão. É importante ressaltar que o Progestão, ao estabelecer o conjunto de metas de gestão, de cooperação federativa e estaduais, propicia uma organização da agenda interna da ANA junto aos estados, cujo propósito maior é o alcance da melhoria da atuação e da articulação da ANA com os estados.

A ANA frequentemente promove vários cursos de capacitação com significativa participação de servidores de órgãos gestores estaduais. Para que se possa obter um resultado de capacitação com foco nas demandas locais dos estados, é executada no Progestão uma ação de fomento à elaboração dos planos de capacitação e de sua implementação pelos estados. Essa ação representa um incentivo necessário, haja vista que os órgãos gestores de recursos hídricos revelaram a ausência de um planejamento estruturado para a capacitação de seus servidores.

Por fim, os órgãos gestores que aderem ao programa assinam contrato de cinco anos. E como, ao final de cada ciclo, os contratos com os estados poderão ser renovados, é fundamental que a ANA promova a avaliação do Progestão como forma de introduzir ajustes e aperfeiçoamentos visando à melhoria no desempenho do programa. A representação gráfica dos vínculos causais entre essas ações mencionadas do Progestão, seus produtos e os respectivos resultados intermediários é apresentada na figura 5, e a figura 6 resume os vínculos causais entre os resultados intermediários decorrentes dos produtos das ações do Progestão e a mudança do problema que se pretende alcançar, representada pelo resultado final na gestão estadual dos recursos hídricos, aperfeiçoada nas 27 UFs.

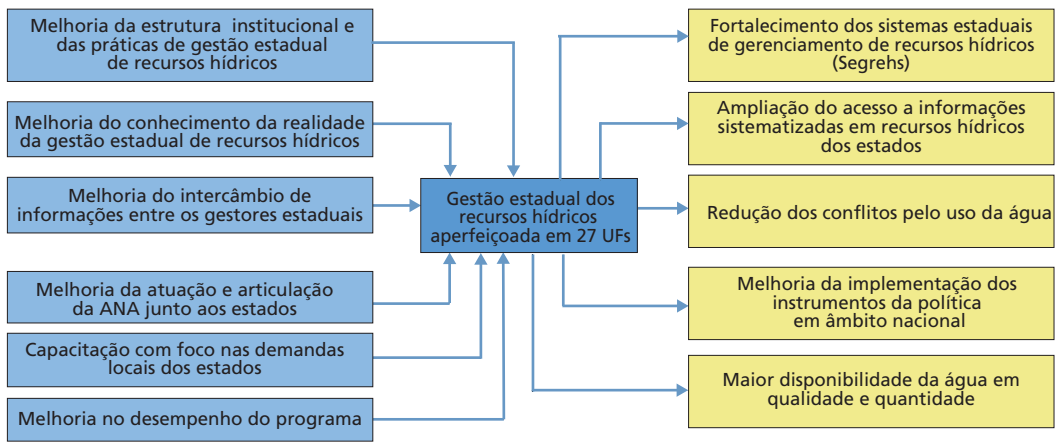
O alcance do resultado final, concretizado pelo aperfeiçoamento da gestão estadual de recursos hídricos, irá gerar impactos importantes, que, por sua vez, irão mudar as consequências do problema da precariedade da gestão nos estados. Os impactos identificados são: *i)* fortalecimento dos Segrehs; *ii)* ampliação do acesso a informações sistematizadas em recursos hídricos dos estados; *iii)* redução dos conflitos pelo uso da água; *iv)* melhoria da implementação dos instrumentos da política em âmbito nacional; e *v)* maior disponibilidade da água em qualidade e quantidade.

FIGURA 5 Estrutura lógica do Progestão



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.
Elaboração da autora.

FIGURA 6 Resultados e impactos esperados com a implementação do Progestão



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.
Elaboração da autora.

6 FATORES RELEVANTES DO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGESTÃO

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do Progestão. Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem favorecer e os que podem comprometer o desenvolvimento das ações. Esse é um dado importante da realidade do plano, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados. É importante também ter em mente que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada.

Iniciando pelos que foram identificados como favoráveis à implementação do Progestão, a ampla adesão dos estados ao programa em muito contribui para que o objetivo de qualificar a gestão estadual de recursos hídricos possa ser viabilizado. Como já foi anteriormente mencionado, a experiência adquirida com iniciativas prévias como o Prodes, o Proágua e o desenvolvimento de um mapa de gestão criaram os fundamentos conceituais que permitiram a sua consolidação em um novo programa inovador da ANA. Acrescente-se a isso a implementação de outras iniciativas como o DesenvolveRH, o Qualiágua e o Procomitês, além de acordos de cooperação para operação das salas de situação, que permitem ampliar o escopo do suporte técnico da agência aos estados.

Muito importante para garantir um pilar essencial do Progestão, que é a transferência de recursos aos estados, tem sido a disponibilidade financeira da ANA em cumprir com os compromissos de repasse estabelecidos nos contratos. Sua credibilidade, aliada à experiência acumulada, e a qualificação técnica de seus servidores na área de recursos hídricos, sem dúvida, merecem destaque especial por sua fundamental contribuição para que o Progestão seja executado com eficiência e eficácia. Uma equipe profissional qualificada e experiente é um grande diferencial na execução do programa. A prerrogativa dada aos conselhos estaduais para avaliar e aprovar as metas estaduais do Progestão igualmente foi salientada como uma medida favorável à implementação do programa. Por último, a crise hídrica que muitos estados enfrentam ressalta a importância de a gestão de recursos hídricos criar um ambiente que favoreça a iniciativa da ANA de implementar um programa que fortalece a atuação dos órgãos gestores estaduais.

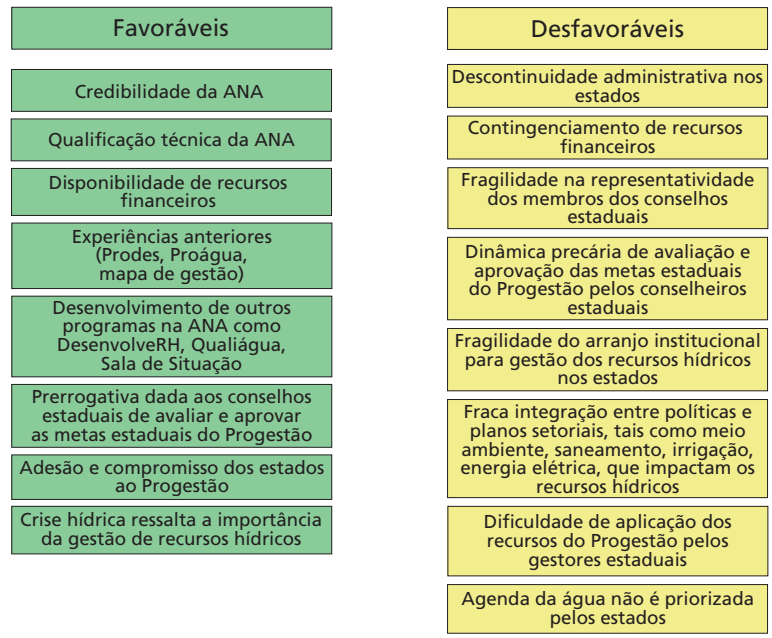
Não obstante todos esses aspectos mencionados contribuírem para a implementação do Progestão, a fragilidade do arranjo institucional para gestão dos recursos hídricos nos estados tem se revelado como um agravante para o alcance dos resultados pretendidos com o programa. Acresça-se a isso o fato de que vários estados ainda apresentam dificuldades de aplicação dos recursos do Progestão, o que compromete a melhoria esperada na estrutura institucional dos estados mais frágeis.

Um grande fator complicador para a efetividade do programa resulta também da fraca integração entre políticas e planos setoriais, tais como meio ambiente, saneamento, irrigação e energia elétrica, que impactam os recursos hídricos. Apesar de ter sido ressaltada como favorável a prerrogativa dada aos conselhos estaduais de recursos hídricos, é reconhecido que a fragilidade na representatividade dos membros desses órgãos compromete os objetivos

do programa, em virtude da precária dinâmica de avaliação e aprovação das metas estaduais do Progestão pelos conselheiros estaduais.

Apesar desses fatores desfavoráveis, a possibilidade de ocorrência de descontinuidade administrativa nos estados e a eventualidade de contingenciamento de recursos financeiros da ANA em virtude da crise que o país passa igualmente podem prejudicar a implementação do Progestão. Adicionalmente, ainda persiste uma situação em que a agenda da água não é priorizada pelos estados. Tendo em vista esses agravantes do contexto para a implementação do Progestão, sua superação irá depender sobremaneira de ampliar eficácia, eficiência e sustentabilidade das ações que reforçam a melhoria das práticas de gestão de recursos hídricos, que, em muito, se deve à atuação qualificada da ANA em apoiar tecnicamente os estados. Aspectos favoráveis e desfavoráveis do contexto de implementação do Progestão estão apresentados na figura 7.

FIGURA 7 **Fatores relevantes do contexto de implementação do Progestão**



Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.
Elaboração da autora.

7 QUADRO REFERENCIAL SOBRE A BOA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS COM O PROGESTÃO

Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do programa. O indicador é uma medida que pode ser quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e a utilidade do indicador para seus usuários potenciais, pois um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão. Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica) e economicidade (obtido a um custo razoável).

Antes de chegarmos a uma proposta de indicadores para avaliar os resultados do Progestão, é importante estabelecer uma referência conceitual para avaliação. Segundo Barreto (1993, p. 1): "Há várias maneiras de definir avaliação, mas onde há maior possibilidade de concordância é a que define avaliação como um julgamento de valor de uma iniciativa organizacional. Para ser efetivada, é necessário que sejam definidos padrões de comparação".Avaliação, então, é o ato de aferir, por meio de comparação, o resultado observado (desempenho) com um padrão ou critério de aceitabilidade pretendido e desejado.

Durante oficina de trabalho realizado no dia 23 de junho de 2016, foi colocada aos participantes a seguinte questão: que elementos constituem uma boa gestão dos recursos hídricos? Com essa questão, foi iniciada a reflexão para se construir um quadro referencial para a avaliação do Progestão. Participaram dessa oficina de trabalho, representando a ANA: Carlos Motta Nunes, superintendente adjunto da SAS, e os especialistas em recursos hídricos Agustin Justo Trigo, Brandina de Amorim, Carlos de Araújo Souto, Elmar Andrade de Castro, Elisa Malafaia, Flávia Simões Ferreira Rodrigues, José Luiz Gomes Zobi, Izabela Santana, Ludmila Alves Rodrigues, Osman Fernandes da Silva e Paulo Celso Maistro Spolidório. Também participaram pelo Ipea os técnicos de planejamento e pesquisa Antenor Lopes Filho (coordenador do Projeto de Avaliação do Progestão), Adriana Moura e Júlio César Roma; e os pesquisadores bolsistas Adalberto de Salles Lima, Bianca Borges Medeiros Santos, Carla Silveira de Arruda, Daniela Lombardi, Jacqueline Low-Beer, Krislane de Andrade Matias, Luiz Augusto Bronzatto, Maria Adriana Ribeiro e Maria Martha Cassiolato. A coordenação e orientação das discussões foi feita por Ronaldo Coutinho Garcia, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Após ricas discussões, chegou-se ao estabelecimento do quadro referencial para a boa gestão de recursos hídricos, contendo os seguintes elementos:

- estrutura organizacional adequada à complexidade da gestão estadual de recursos hídricos;
- quadro permanente de servidores atuando na gestão de recursos hídricos;
- capacitação continuada dos integrantes do Segreh, baseada em um plano/programa estruturado de capacitação;
- arcabouço legal de gestão de recursos hídricos regulamentado, atualizado e adequado às especificidades dos estados;
- bases de dados confiáveis, integradas e organizadas em um sistema estadual de informação de recursos hídricos;
- órgãos gestores estaduais de recursos hídricos com capacidade de atuar na prevenção e resolução de problemas hídricos;
- conselhos estaduais de recursos hídricos fortalecidos e atuantes; e
- comitês de bacias com efetiva atuação na gestão compartilhada de recursos hídricos.

Após essa reflexão sobre o referencial da boa gestão de recursos hídricos, foram retomados os resultados esperados, definidos na estrutura lógica do Progestão, e iniciou-se a proposição de indicadores para avaliação do programa. Esse foi um processo que teve continuidade em outras reuniões em que participaram os técnicos e bolsistas do Ipea e que contaram com as importantes sugestões de Brandina de Amorim e Paulo Spolidório. Assim, as propostas para os indicadores foram feitas considerando cada resultado esperado com a implementação do programa e são apresentadas a seguir, no quadro 2.

A formulação de indicadores apropriados para captar a evolução de práticas de gestão ou melhoria em articulação e atuação de instituições é um desafio muito maior do que a construção de indicadores que dispõem de informações sistematizadas em estatísticas oficiais. Uma coisa é contar com indicadores robustos que permitam avaliar o sistema educacional do Brasil com as estatísticas disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ou indicadores que informam a situação social e econômica do país com as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contudo, é possível formular indicadores que auxiliem a qualificar o desempenho de uma gestão, ressaltando algumas características que possam informar a evolução do objeto que se propõe observar.

QUADRO 2 **Resultados intermediários da gestão estadual de recursos hídricos**

Melhoria da estrutura institucional e das práticas de gestão estadual de recursos hídricos
• evolução na organização institucional do sistema de gestão; • grau de execução dos programas constantes em cada plano estadual de recursos hídricos; • percentual de aplicação de recurso do fundo estadual em gestão de recursos hídricos; • evolução do percentual de servidores permanentes no órgão gestor (2013-2016); • evolução do percentual de servidores temporários (2013-2016); • taxa de efetividade do quadro de servidores do órgão gestor de recursos hídricos (2013-2016); • existência de manual ou outro documento de procedimento de outorga; • evolução na organização da informação de recursos hídricos; e • existência de cobrança pelo uso da água em rios de domínio estadual.
Melhoria do conhecimento da realidade da gestão estadual de recursos hídricos
• nível de percepção dos membros do CERH sobre a realidade institucional de seu estado.
Melhoria do intercâmbio de informações entre os gestores estaduais
• número de participantes em oficinas de intercâmbio realizadas até 2016.
Melhoria da atuação e articulação da ANA com os estados
• realização de oficinas de acompanhamento do Progestão, com visitas técnicas aos estados por gestores da ANA; e • elaboração de notas informativas das visitas técnicas por gestores da ANA.
Capacitação com foco nas demandas locais dos estados
• número de servidores estaduais (órgão gestor) capacitados de 2013 a 2016; • número de pessoas integrantes do Segreh (conselho e comitê de bacias) capacitadas de 2013 a 2016; e • elaboração de planos de capacitação em gestão de recursos hídricos (considerar a participação no DesenvolveRH).
Melhoria no desempenho do programa
• incorporação das recomendações fruto da avaliação do Progestão.

Fonte: Oficina de Construção do Modelo Lógico do Progestão.

Elaboração da autora.

Como pode ser verificado nas propostas para os indicadores de resultados do Progestão, a maioria das informações advém de fonte primária, com a pesquisa de campo do Ipea. E os questionários elaborados para essa pesquisa seguiram a lógica de atrelar suas questões

aos resultados esperados pela implementação do Progestão. Com as ricas informações levantadas em campo, é provável que sejam aportadas novas propostas de indicadores.

Por último, convém mencionar que em 2 de agosto de 2016, ocorreu uma nova reunião com os especialistas da ANA para definir de forma mais precisa os descritores do problema da precariedade da gestão estadual de recursos hídricos. Participaram dessa reunião pela ANA: Agustin Justo Trigo, Brandina de Amorim, Carlos Araújo Souto, Flávia Simões Ferreira Rodrigues, Elmar Andrade de Castro, Ludmila Alves Rodrigues, Maria Cristina de Sá e Tânia Regina Dias da Silva. Pelo Ipea, estiveram presentes: Adalberto de Salles Lima, Daniela Lombardi, Krislane de Andrade Matias, Luiz Augusto Bronzatto e Maria Martha Cassiolato. Em uma posterior reunião, que antecedeu a entrevista realizada com o diretor presidente da ANA, foi enfim acordada a versão final dos descritores do problema. Assim, as evidências da precariedade da gestão estadual de recursos hídricos em 2013 eram as seguintes:

- d1: órgãos gestores de recursos hídricos atuam em condições precárias (materiais e humanas) em nove estados;
- d2: planejamento estratégico é deficiente em todos os estados;
- d3: comunicação social é frágil em todos os estados;
- d4: nenhum órgão gestor estadual dispõe de programa estruturado de capacitação em gestão de recursos hídricos;
- d5: sistema organizado de informações sobre recursos hídricos, e consolidado em ferramentas computacionais, é inexistente em dezoito estados;
- d6: cadastramento de usuários é deficiente em onze estados;
- d7: ausência de outorga de direito de recursos hídricos em quatro estados, e em outros sete, há outorga apenas para até 15% do universo de usuários;
- d8: fiscalização frágil em onze estados; e
- d9: oito estados ainda não dispõem de plano estadual de recursos hídricos.

A implementação do Progestão tem o propósito de alterar a situação revelada por esses descritores, fato que somente poderá ser aferido após a conclusão dos ciclos do programa em todos os estados. Essa oportunidade possibilitará avaliar o resultado esperado com o Progestão, que é a gestão estadual de recursos hídricos aperfeiçoada nas 27 UFs.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Pacto nacional pela gestão das águas**: construindo uma visão nacional.Brasília: ANA, 2013. v. I e v. II.

_____. **Manual Operativo do Progestão.** Brasília: ANA, 2016. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/manual-operativo>.

BARRETO, J. **Avaliação**: mitos e armadilhas – Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 1993. p. 45-54.

BICKMAN, L. The functions of program theory. **New Directions for Program Evaluation**, n. 33, p. 5-18, 1987.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica,1 n. 6).

CHEN, H. T. **Theory-driven evaluations**. California: Sage Publications, 1990.

KELLOG, W. K. **Logic model development guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. Michigan: W.K. Kellogg Foundation, 2004.

MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using logic models. *In*: WHOLLEY, J.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of practical program evaluation**. New Jersey: John Wiley and Sons, 2004.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation**: a systematic approach. 6th. ed. California: Sage Publications, 2004.

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 (estagiária)
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

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m2
Cartão supremo 250g/m2 (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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