



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação da atuação das instituições federais na governança do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh

21 de maio de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Unidades Examinadas: **Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, Conselho Nacional de Recursos Hídricos e Agência Nacional de Águas.**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201801553**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

A Avaliação dos Resultados da Gestão tem por objetivo a emissão de opinião dos auditores a respeito da gestão, a partir da avaliação de um macroprocesso da Unidade Auditada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação da atuação das instituições federais na governança do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh.

Para atingir os objetivos da avaliação, formulou-se a seguinte questão de auditoria:

1- Em que medida os órgãos responsáveis pela condução da Política Nacional de Recursos hídricos – PNRH no nível federal têm contribuído para a coordenação da gestão integrada das águas e prevenção dos conflitos relativos aos recursos hídricos?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho objetiva avaliar coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - Singreh pelos órgãos federais responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificadas fragilidades na estrutura de governança do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), na transferência de dados dos sistemas de informações sobre recursos hídricos e no acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Considerando os achados de auditoria, recomendou-se ao MDR: dotar a secretaria executiva do CNRH de estrutura física e financeira para apoiar o Conselho no exercício de sua missão institucional; apresentar um plano de ação para a melhoria dos processos de elaboração das deliberações do CNRH, adotando boas práticas regulatórias; e implementar instrumentos que possibilitem o efetivo monitoramento e avaliação dos resultados do PNRH considerando os indicadores propostos para as metas da Resolução CNRH nº 181/2016. À ANA foi recomendado: apresentar proposta para a expansão do Projeto de Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIR: Análise de Impacto regulatório.

ANA: Agência Nacional de Águas.

CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica.

CGU: Controladoria-Geral da União.

CNRH: Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

CT: Câmaras Técnicas.

CTPA: Câmara Técnica de Planejamento e Articulação.

CTPNRH: Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

DRHB: Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MDR: Ministério do Desenvolvimento Regional.

MMA: Ministério do Meio Ambiente.

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OCRH: Organizações Cíveis de Recursos Hídricos.

PNRH: Política Nacional de Recursos Hídricos.

PNRH: Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Progestão: Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

Segreh: Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Singreh: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Snirh: Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

SNSH: Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.

SRQA: Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental.

TCU: Tribunal de Contas da União.

PDCA: *plan, do, check and act or adjust* (planejar, executar, monitorar e agir ou ajustar).

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Atuação proativa da ANA na mediação de conflitos pelo uso da água.	9
2. Alterações na composição do CNRH.	10
3. Avaliação da estrutura de governança do CNRH em relação ao Singreh.	12
4. Oportunidade de melhoria na comunicação das informações de recursos hídricos por meio do Snirh.	25
5. Avaliação da governança do Progestão/ANA quanto à meta de melhoria da qualidade das informações incorporadas ao Snirh.	26
6. Avaliação da estrutura de governança para monitoramento dos resultados do PNRH (CNRH/MDR)	34
7. Estágio inicial de implementação Plano Nacional de Segurança Hídrica	42
RECOMENDAÇÕES	45
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	47
ANEXOS	49

INTRODUÇÃO

O Brasil é conhecido mundialmente por suas grandes reservas de recursos hídricos. No entanto, esses recursos não se distribuem igualmente no território brasileiro. Devido às dimensões continentais do País, existem regiões com baixa densidade populacional e grandes disponibilidades hídricas, em contraste com as grandes áreas urbanas, em que a oferta de água é mais escassa. Considerando essa realidade, associada aos desafios provocados pelas mudanças climáticas para a gestão das águas, serão muitos os desafios para a gestão dos recursos hídricos nos próximos anos. Apesar da cultura da abundância, em quase todas as regiões brasileiras a população já percebe o impacto da escassez e da poluição dos corpos hídricos.

O Brasil possui atualmente 12 regiões hidrográficas, criadas para facilitar a administração dos recursos hídricos, sendo que sete delas são formadas pela bacia de um rio principal (Amazonas, Araguaia-Tocantins, Parnaíba, São Francisco, Paraná, Paraguai e Uruguai) e as outras cinco são formadas por grupos de bacias de menor proporção.

As dimensões do País e a sua diversidade requerem que a gestão de recursos hídricos seja adequada e eficiente, sob pena do aumento dos custos do uso da água e dos conflitos em torno da disponibilidade hídrica. Atualmente, adota-se um modelo de gestão complexo que requer coordenação intensa dos órgãos e entidades participantes, tendo em vista a necessidade de atuação conjunta em vários níveis políticos e administrativos, uma vez que os corpos hídricos não conhecem fronteiras geográficas e institucionais.

Nesse contexto, a Lei nº 9.433/97 criou o Singreh para coordenar a gestão integrada das águas, arbitrar conflitos, implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Do Singreh participam órgãos, entidades e Conselhos de nível federal e estadual, além dos Comitês de Bacias Hidrográficas, considerados como os Parlamentos das Águas.

No nível federal, com funções de coordenação e articulação, participam o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O presente relatório apresenta o resultado de uma avaliação realizada sobre a atuação do CNRH, da ANA e do MDR na coordenação do Singreh considerando os princípios e diretrizes de governança do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional.

O objetivo deste trabalho foi avaliar a coordenação do Singreh pelos órgãos federais responsáveis pela implementação da PNRH e responder a seguinte macro questão de auditoria: “em que medida os órgãos responsáveis pela condução da Política Nacional de Recursos hídricos no nível federal têm contribuído para a coordenação da gestão integrada das águas e prevenção dos conflitos relativos aos recursos hídricos?”.

O escopo da auditoria foi definido com base em metodologia de análise de riscos. O primeiro risco identificado foi a falta de coordenação entre as diversas instituições federais no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Deste modo, o CNRH foi considerado, no todo, como uma instituição federal integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como determinado pela Lei nº 9.433/97. As outras instituições federais integrantes do Singreh são a Agência Nacional de Águas (Art. 33, I-A) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (Art. 33, IV).

Outro risco levantado foi relativo a indisponibilidade de informações estratégicas para tomada de decisão. Este risco está associado à integração dos sistemas locais de informações sobre recursos hídricos com o sistema nacional (Snirh).

A baixa implementação das prioridades, ações e metas do PNRH foi um risco identificado no processo de monitoramento deste plano, executado pelo CNRH em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Regional. Por fim, foi levantado ainda o risco de inexistência de priorização na implementação de obras hídricas.

Os exames foram conduzidos de forma a evidenciar os principais gargalos existentes na execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, por meio da análise da atuação dos órgãos federais responsáveis pela execução da PNRH. Verificou-se como estas instituições estão estruturadas para o desenvolvimento de suas competências legais, tendo como parâmetros os princípios e diretrizes de governança disseminados pelo Decreto 9.203/2017. Para melhor estruturação do trabalho, as análises foram agrupadas nos seguintes eixos:

- Coordenação e integração dos entes que compõem o Singreh;
- Sistemas de informações sobre recursos hídricos e;
- Planejamento em nível nacional.

Em relação ao eixo “coordenação e integração dos entes que compõem o Singreh”, as análises objetivaram responder às seguintes questões de auditoria:

- Como é feita a mediação de conflitos potenciais ou existentes?
- Como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos está estruturado para exercer a coordenação do Singreh e promover a integração dos órgãos e entidades participantes?”

Para tanto, foi avaliada a estrutura de governança do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e sua atuação na execução de suas competências legais.

Quanto ao eixo “sistemas de informações sobre recursos hídricos”, verificou-se a estrutura de governança da ANA para a manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (Snirh) e a metodologia de incorporação, neste sistema, dos dados gerados pelos sistemas locais de gerenciamento de recursos hídricos, buscando-se responder à seguinte questão de auditoria: “em que medida o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos contempla as informações geradas pelos órgãos integrantes do SINGREH?”.

No que se refere ao eixo “planejamento em nível nacional”, pretendeu-se responder as seguintes questões de auditoria: “em que medida ocorre a implementação e o monitoramento das metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos?” e “a priorização da implementação de obras hídricas é baseada em critérios técnicos?”. Para tal foram levantadas informações junto ao MDR e CNRH quanto ao monitoramento das prioridades, metas e ações do PNRH, bem como quanto ao estágio de implementação do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH).

O escopo da presente auditoria não compreendeu a análise da atuação dos Comitês de Bacias Interestaduais e de suas Agências de Bacias, embora também atuem na esfera federal, tendo em vista que essas instâncias não desempenham papéis de coordenação e liderança no âmbito do Singreh, mas são entidades que atuam no exercício da gestão dos recursos hídricos de domínio da União, em suas respectivas bacias hidrográficas.

Quanto à atuação dos Comitês de Bacias Interestaduais foi realizada outra avaliação, cujos resultados constam do Relatório “Avaliação da Complexidade e Maturidade da Gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas Interestaduais”. Por meio desse trabalho, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria: “Como os comitês de bacias hidrográficas interestaduais estão estruturados para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos?”.

RESULTADOS DOS EXAMES

Durante os trabalhos de auditoria foram encaminhadas solicitações de informações aos órgãos federais responsáveis pela implementação e coordenação da PNRH, conforme respectivas atribuições e competências, bem como obtidas informações complementares nos sítios eletrônicos mantidos pelos CNRH, MDR, ANA. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) também foi consultado, uma vez que os trabalhos de auditoria tiveram início em 2018, ano em que o MMA ainda tinha atribuições relacionadas à gestão dos recursos hídricos. Os principais achados deste trabalho de auditoria estão sintetizados nos itens a seguir.

Para melhor entendimento dos temas tratados no presente relatório, sugere-se a leitura do conteúdo do Anexo I com informações gerais sobre a PNRH e o Singreh. No anexo, são apresentadas também duas figuras, a primeira tratando da estrutura e composição do Singreh e a segunda, da composição atual do CNRH.

1. Atuação proativa da ANA na mediação de conflitos pelo uso da água.

Se ocorrerem desequilíbrios entre a disponibilidade hídrica e a demanda pelo uso da água podem surgir conflitos que necessitam ser gerenciados de forma adequada.

De acordo com o inciso II, do art. 32 da Lei nº 9.433/97, arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos é um dos objetivos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A competência para o arbitramento dos conflitos foi conferida, em primeira instância, aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação e se envolverem mais de uma Unidade da Federação ou não sendo possível se chegar a uma solução local, a competência passa ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos como última instância administrativa.

Questionado sobre o exercício dessa competência, o CNRH informou que a Resolução CNRH nº 93, de 05/11/2008 que estabelece procedimentos para o arbitramento de conflitos encontra-se em vigor, mas, no exercício de 2017, não foram apresentados ao CNRH pedidos de solicitação de arbitramento de conflitos envolvendo Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos não sendo necessário aplicar medidas e condições por meio resoluções específicas e que não houve a judicialização de conflitos.

Perguntou-se à ANA como se dava sua atuação na resolução de conflitos e a Agência informou que, embora não esteja explicitada na PNRH suas atribuições nessa seara, executa um papel de mediador em situações potenciais de conflito, antecipando-se a sua deflagração e procurando evitar que escalem para as instâncias de arbitragem administrativa e para a judicialização. Segundo à ANA, observa-se um baixo número de conflitos que chegam aos Comitês das bacias federais e à justiça em busca de solução.

Quanto aos conflitos relacionados a eventos hidrológicos críticos, a atuação da ANA está respaldada nos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, entre os quais está “a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes

do uso inadequado dos recursos naturais” e na Lei nº 9.984, de 17/07/2000, que estabelece para a Agência a atribuição de “planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios”.

A ANA ainda atua em relação às condições de operação dos reservatórios, por meio da atribuição de “definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas”. Ainda, a mesma Lei determina que, quando tratar-se de reservatório de aproveitamento hidrelétrico, a definição das condições de operação deve ser realizada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

A ANA, portanto, age de forma proativa para prevenir e mediar conflitos pelo uso da água relacionados a eventos críticos produzindo e disponibilizando informações qualificadas, estabelecendo condições de operação permanentes ou temporárias para os reservatórios e sistemas hídricos, promovendo a articulação entre os atores, e orientando ou implementando soluções específicas.

2. Alterações na composição do CNRH.

Com as mudanças recentes na estrutura do Poder Executivo Federal, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de Segurança Hídrica passaram a integrar o rol de competências do MDR. O CNRH encontra-se atualmente na estrutura do MDR.

Na esteira das mudanças na estrutura da administração federal, o CNRH foi especialmente impactado pelas alterações introduzidas pelo Decreto Presidencial nº 10.000/2019 que estabeleceu as competências, composição, aglutinação e criação de Câmaras Técnicas (CT), dentre outras regras.

Em relação às competências do Conselho, o Decreto nº 10.000/2019 efetuou alterações pontuais, especialmente no que concerne às responsabilidades para a implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, nos termos da Lei nº 12.334/10.

Quanto à estrutura e composição do CNRH, houve alterações importantes, consubstanciadas na alteração da representação, na aglutinação de CT existentes e criação da CT de Segurança de Barragens.

Quadro 1 – representação no CNRH

Representação	Decreto nº 4.613/03	Percentual (%)	Decreto nº 10.000/19	Percentual (%)
Governo Federal	27	47	19	51
Secretarias Especiais da Presidência	2	4	0	0
Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos - CERH	10	18	9	24
Usuários	12	21	6	16
Organizações Cíveis de Recursos Hídricos - OCRH	6	11	3	8
TOTAL	57		37	

Fonte: elaboração própria.

O quadro demonstrativo mais detalhado da composição do CNRH consta do Anexo II.

De acordo com o Quadro 1, acima, observa-se que a representação do Governo Federal se manteve constante, houve um aumento na representação dos CERH, enquanto que diminuiu a representação dos usuários e das OCRH.

No âmbito do Projeto Legado/ANA¹ (Brasil, 2017), houve uma proposta para a ampliação da representação dos CERH, dos usuários e das organizações cíveis, revisão dos critérios de escolha dos representantes não governamentais e maior paridade na representação dos grupos de usuários e organizações cíveis, sem prevalência de um setor econômico em detrimento de outros.

O Decreto nº 10.000/2019 manteve a participação do Governo Federal no limite legal (51%), aumentou a representação dos CERHs, enquanto que a participação dos setores usuários e OCRH foi reduzida.

Em relação a estrutura das CT, o Decreto propôs a aglutinação de Câmaras existentes e a criação da CT de Segurança de Barragens, de acordo com o Quadro 4, a seguir:

Quadro 2 – Câmaras Técnicas

CT Permanentes (site CNRH)	Decreto nº 10.000/2019
CT Assuntos Legais e Institucionais	CT Assuntos Legais
CT do Plano Nacional de Recursos Hídricos	CT e Planejamento e Articulação
CT de Análise de Projeto	
CT de Ciência e Tecnologia	CT Educação, Informação e Ciência e Tecnologia
CT de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos	
CT de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras	CT de Outorga e Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos
CT de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	

¹ O Projeto Legado consiste em um esforço institucional de consolidação de propostas para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Recursos Hídricos e do quadro institucional a partir da sistematização dos diversos estudos e diagnósticos existentes, de reflexões produzidas pela ANA e de consultas dirigidas aos atores do Singreh e outros atores.

CT Permanentes (site CNRH)	Decreto nº 10.000/2019
CT de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira	CT Integração com a Gestão Ambiental e Territorial
CT de Águas Subterrâneas	
CT de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços	
Sem correspondência no Decreto 4613/03	CT de Segurança de Barragens

Fonte: Planalto.gov.br (com adaptações).

Ressalte-se que na vigência do Decreto nº 4.613/03, o artigo 6º estabelecia que o Conselho criaria as Câmaras Técnicas por Resolução. De acordo com o Regimento Interno do Conselho, a quantidade máxima seria de dez Câmaras. O Decreto nº 10.000/2019, retirou essa discricionariedade do Conselho e instituiu apenas seis Câmaras Técnicas. Por outro lado, manteve a possibilidade de criação de grupos de trabalho desde que composto por no máximo dez membros, duração não superior a um ano, finalidade determinada e quantidade simultânea de três.

Considerando que as alterações trazidas pelo Decreto nº 10.000/2019 ainda não foram implementadas, somente será possível avaliar se houve prejuízos ou ganhos na atuação do Colegiado, a partir do momento em que o CNRH atuar com sua nova estrutura e composição.

3. Avaliação da estrutura de governança do CNRH em relação ao Singreh.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é um órgão coordenador, consultivo e deliberativo, que reúne os atores relacionados aos recursos hídricos dos níveis de governo e da sociedade (OCDE², 2015).

O Conselho é, portanto, um órgão com múltiplas responsabilidades estratégicas no âmbito do Singreh, como por exemplo, promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários; arbitrar conflitos entre os conselhos estaduais e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e certificar-se de que suas metas estão sendo cumpridas.

Considerando que a governança no setor público engloba os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU³, 2014), pretende-se, neste relatório, avaliar como o CNRH está estruturado para desempenho das suas atribuições de coordenação do Singreh. Para tal, foram examinadas as normas que o regem (Lei, Decreto, Regimento Interno), as deliberações (resoluções), a transparência ativa e as respostas às solicitações de informações expedidas ao Conselho e MDR/SNSH.

² Governança dos Recursos Hídricos no Brasil.

³ Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

Como destacado no Guia Política de Governança Pública (Brasil, 2018), a governança é fundamental para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas e para promover mais coordenação das iniciativas e aprimoramento institucional.

Nos tópicos seguintes far-se-á uma análise acerca da estrutura de governança do CNRH em relação aos princípios do Decreto nº 9.203/2017: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência, e respectivas diretrizes.

3.1. Capacidade de resposta

- *Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;*
- *Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;*

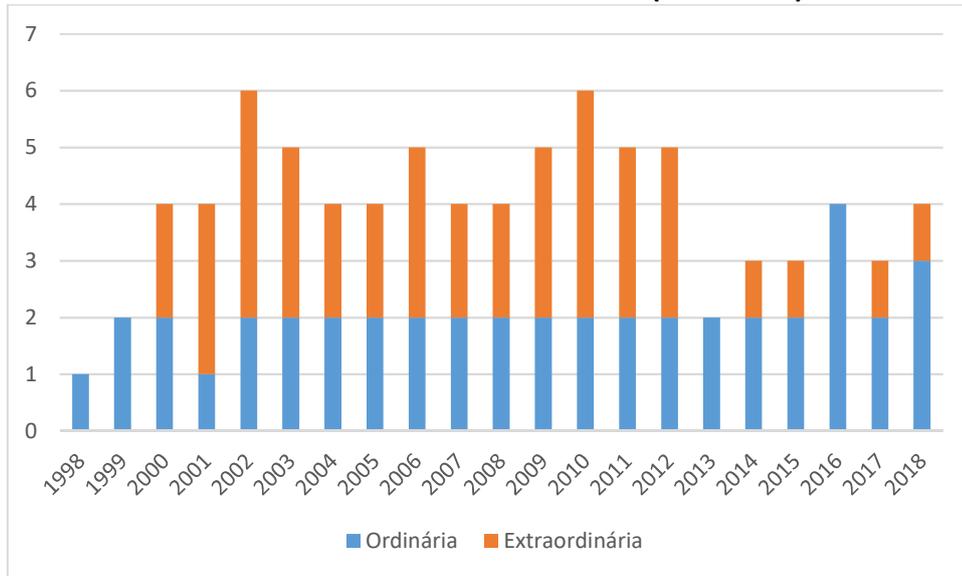
A capacidade de resposta representa a competência de uma instituição pública em atender efetivamente às necessidades dos cidadãos (Brasil⁴, 2018). Nesse sentido, foi avaliado como o CNRH se estrutura para deliberar acerca dos assuntos prioritários da gestão de recursos hídricos.

De acordo com o Regimento Interno, o Conselho se constitui do Plenário, das Câmaras Técnicas e da Comissão Permanente de Ética. O Plenário, atualmente, compõe-se de 37 membros que se reúnem, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de um terço de seus membros.

De 1988 a 2018, verificou-se que o Plenário do CNRH realizou 83 reuniões, sendo 43 ordinárias e 40 extraordinárias. O Conselho vem cumprindo a regra de realizar duas reuniões ordinárias por ano e, em média, tem realizado duas reuniões extraordinárias anuais. No entanto, há exercícios em que se realizam mais reuniões extraordinárias que ordinárias, fato que aponta para a insuficiência de reuniões ordinárias para tratar da gestão de recursos hídricos, podendo trazer prejuízos ao entendimento e domínio dos temas pelos Conselheiros, bem como fazer com que as decisões sejam guiadas pelas CT, órgãos técnicos formadores de opinião ou setores específicos.

⁴ Guia Política de Governança Pública.

Gráfico 1 – Reuniões Plenárias CNRH (1988-2018)

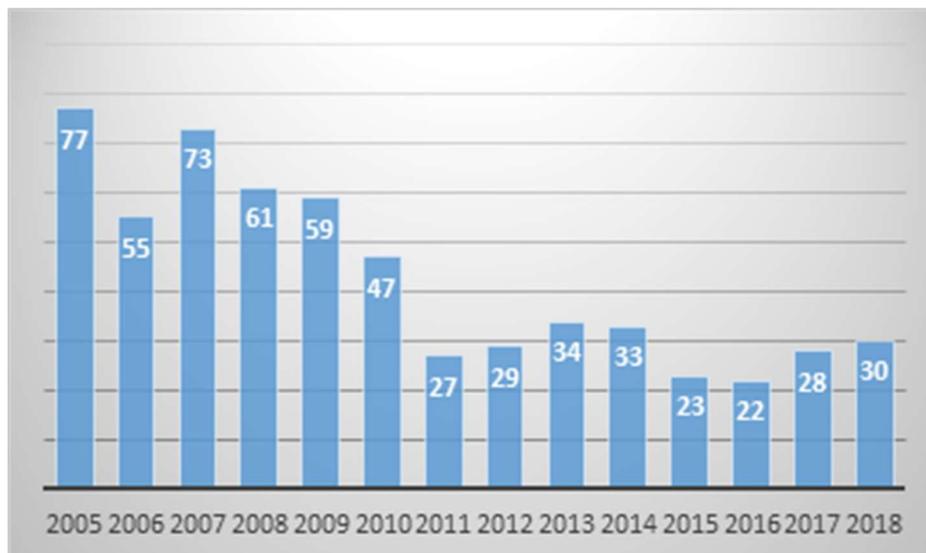


Fonte: elaboração própria.

Quanto às reuniões das CT, de forma geral, tem se verificado que as Câmaras se reúnem com antecedência em relação à reunião do Plenário, uma vez que no âmbito das Câmaras são discutidos e encaminhados assuntos que serão votados pelo Conselho. No entanto, há uma tendência de diminuição das reuniões das CT ao longo do tempo.

Partindo dos dados apresentados no Relatório de Pesquisa “Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros” (IPEA, 2012), que apontou uma queda no número de reuniões, de 2005 a 2010, as informações foram atualizadas para contemplar o período de 2011 a 2018, sendo verificado que as reuniões continuam a diminuir:

Gráfico 1 – Reuniões das Câmaras Técnicas



Fonte: elaboração própria.

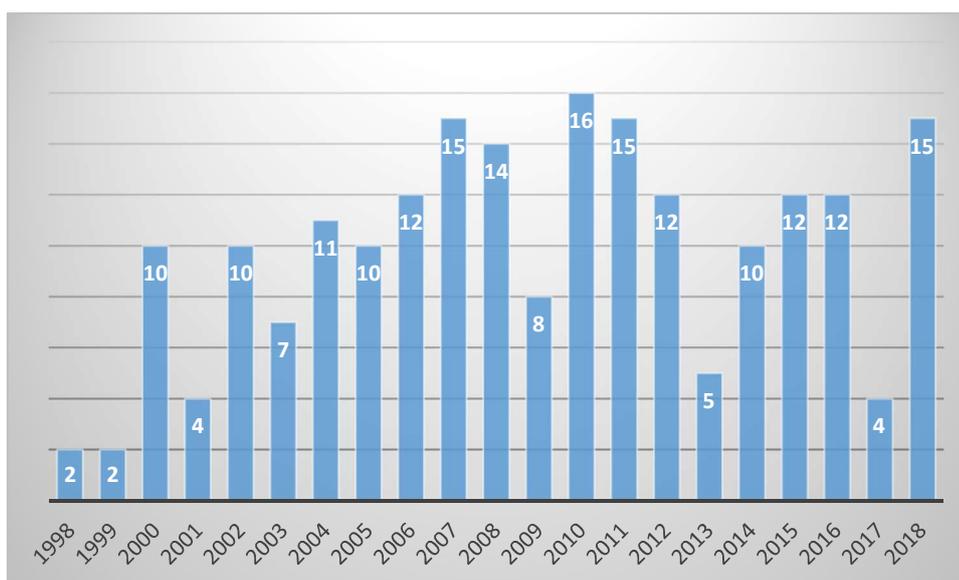
As deliberações do Conselho, de acordo com o Regimento Interno, são na forma de resolução, moção e comunicação. As resoluções são as deliberações vinculadas à competência específica e de instituição de câmaras especializadas, comissões e grupos de trabalho.

Considerando o acervo de resoluções expedidas pelo CNRH desde sua criação, foi efetuado um levantamento quanto à natureza dos assuntos tratados nesses atos em relação a duas categorias: (a) competência específica e (b) assuntos administrativos (instituição ou extinção de câmaras especializadas, comissões e grupo de trabalho).

Da análise, resultou que a maior parte das resoluções do CNRH trataram da sua competência específica (62%), mas uma parcela considerável dos atos trata de temas administrativos (38%). Esse fato vai ao encontro das conclusões da OCDE, no sentido de que o papel atual do CNRH não está voltado para as questões estratégicas dos recursos hídricos (OCDE, 2015).

A quantidade de resoluções expedidas por ano varia e a média anual é 10 resoluções. Se considerarmos que 38% dos atos normativos tratam de assuntos de caráter administrativo, teremos uma produção anual de apenas de 06 (seis) resoluções que tratarão de matéria da competência específica do Conselho.

Gráfico 2 – Quantidade de resoluções por ano



Fonte: elaboração própria.

Apesar do extenso rol de competências do CNRH, em média, o Colegiado publica seis resoluções que tratam de temas de competência específica, por ano. O Quadro 3 apresenta os assuntos mais tratados no exercício das competências específicas do Conselho, de acordo com levantamento efetuado pela equipe de auditoria:

Quadro 3 – Quantidade de Resoluções CNRH por competência específica (1998 a 2018)

COMPETÊNCIA (Art. 1º do Decreto nº 4.613/03)	Inciso	Quantidade Resoluções (I)	Percentual (I)/(II)
Definir os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, nos termos do inciso VI do art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000;	XIV	26	20%
Estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;	VI	19	15%
Delegar, quando couber, por prazo determinado, nos termos do art. 51 da Lei nº 9.433, de 1997, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, com autonomia administrativa e financeira, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto estas não estiverem constituídas.	XIX	16	13%
Deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;	IV	15	12%
Estabelecer critérios gerais para outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso;	X	10	8%
Definir, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, as prioridades de aplicação dos recursos a que se refere o caput do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, nos termos do § 4º do art. 21 da Lei nº 9.984, de 2000;	XV	10	8%
Acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;	IX	9	7%
Promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;	I	5	4%
Aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;	VII	5	4%
Analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;	V	4	3%
Deliberar sobre as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União, nos termos do inciso V do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997;	XVII	2	2%
Autorizar a criação das Agências de Água, nos termos do parágrafo único do art. 42 e do art. 43 da Lei nº 9.433, de 1997;	XVI	2	2%
Arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;	II	1	1%
Deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;	III	1	1%
Deliberar sobre os recursos administrativos que lhe forem interpostos;	VIII	0	0%
Manifestar-se sobre os pedidos de ampliação dos prazos para as outorgas de direito de uso de recursos hídricos de	XVIII	0	0%

COMPETÊNCIA (Art. 1º do Decreto nº 4.613/03)	Inciso	Quantidade Resoluções (I)	Percentual (I)/(II)
domínio da União, estabelecidos nos incisos I e II do art. 5º e seu § 2º da Lei nº 9.984, de 2000;			
Manifestar-se sobre propostas encaminhadas pela Agência Nacional de Águas - ANA, relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos, nos termos do inciso XVII do art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000;	XIII	0	0%
Aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental;	XI	0	0%
TOTAL (II)		128	

Fonte: elaboração própria.

Dentre os assuntos mais deliberados pelo Conselho em relação as suas competências específicas, pode-se citar o estabelecimento de diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União e a delegação às organizações civis de recursos hídricos do exercício de funções de competência das agências de água.

O CNRH foi questionado acerca da falta de deliberação nas competências específicas dos incisos VIII, XI, XIII e XVIII, do artigo 1º, do Decreto nº 4.613/03 (revogado).

Quadro 4 – Justificativas da ausência de deliberação em competências específicas

Decreto nº 4.613/03	Competência	Justificativa CNRH
Art. 1º, VIII	Deliberar sobre os recursos administrativos que lhe forem interpostos;	Até a presente data não foram interpostos recursos administrativos que necessitassem da deliberação do CNRH.
Art. 1º, XI	Aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes de uso, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental.	Quanto à aprovação pelo CNRH de proposta de enquadramento de corpo de água de domínio da união informa-se que a bacia hidrográfica do rio Paranaíba foi a única no âmbito de recursos hídricos de domínio da União cuja proposta de enquadramento foi aprovada pelo respectivo comitê (DELIBERAÇÃO CBH PARANAÍBA Ne 39 de 04 de junho de 2013) e encaminhada para apreciação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Porém a proposta não foi aprovada no âmbito do CNRH, onde houve questionamentos que evidenciaram a necessidade de aperfeiçoar as discussões sobre enquadramento no âmbito dos comitês de bacia.
Art. 1º, XIII	Manifestar-se sobre propostas relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos,	Até o momento, não houve propostas relativas ao estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos encaminhadas para a deliberação do CNRH.

Decreto nº 4.613/03	Competência	Justificativa CNRH
	incluídas aquelas encaminhadas pela Agência Nacional de Águas;	
Art. 1º, XVIII	manifestar-se sobre os pedidos de ampliação dos prazos para as outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, estabelecidos nos incisos I e II do art. 5º e seu § 2º da Lei nº 9.984, de 2000;	O CNRH manifestou-se sobre tais pedidos, como pode ser demonstrado, por meio das oitavas do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco - Processo MMA 02000.001884/2011-14, discutido na 31ª Reunião Ordinária do CNRH, realizada entre os dias 09 e 10 de junho/2014. Destaca-se que as oitavas da Bacia Hidrográfica do São Francisco foram as únicas solicitações de manifestações do CNRH sobre este tema.

Fonte: elaboração própria.

Conforme as justificativas acima, verifica-se que as competências contidas nos incisos VIII e XIII dependem de provocação de outros órgãos para manifestação do CNRH, o que não aconteceu até o momento. Quanto ao inciso XVIII houve discussão no âmbito do Conselho, no entanto não resultou em resolução.

No entanto, a falta de deliberação quanto à competência para aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes de uso denota uma atuação deficiente do Conselho em relação à implementação desse importante instrumento da PNRH, considerando que a única proposta relativa à Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba não chegou a ser concluída.

Outra questão importante é a relativa à apreciação do Relatório Nacional de Segurança de Barragens, que embora não conste do rol de competências do Decreto nº 4.613/03, a Lei nº 12.334/2010 delegou à ANA a atribuição de coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e de encaminhá-lo anualmente ao CNRH.

Questionado sobre a ausência de deliberação específica do Plenário do CNRH sobre o Relatório de Segurança de Barragens, o Conselho informou que o mesmo não tem sido apreciado pelo Plenário, mas pela Câmara Técnica de Análise de Projeto (CTAP).

Entretanto, tendo em vista a relevância do tema, os acontecimentos recentes em Mariana e Brumadinho/MG, e a competência do CNRH para estabelecer os critérios gerais de classificação das barragens quanto à categoria de risco, o dano potencial associado e volume (Resolução CNRH nº 143/2012), entende-se que o Plenário seria, desde a edição da Lei nº 12.334/2010, a instância competente para apreciá-lo, tanto que o Decreto nº 10.000/19 passou a prever tal competência recentemente.

Isto posto, considerando o princípio da capacidade de resposta e respectivas diretrizes, avalia-se que existem fragilidades na estrutura de governança do CNRH em relação a coordenação e integração do Singreh, especialmente em relação a quantidade insuficiente de reuniões plenárias, a diminuição das reuniões das CTs ao longo do tempo, a falta de priorização de assuntos estratégicos acerca da gestão de recursos hídricos.

3.2. Integridade

- *Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;*
- *Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;*

De acordo com o Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018), o alcance desse princípio na política de governança, vai além de questões éticas. A interpretação do princípio da integridade deve levar em consideração permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública.

Na esteira das ações que privilegiam a integridade estão a promoção da ética e de regras de conduta, a promoção da transparência ativa e do acesso à informação, o tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, o tratamento de denúncias, a verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e implementação de procedimentos de responsabilização.

Embora os órgãos colegiados não estejam diretamente obrigados a instituição de programas de integridade, essas orientações podem ser incorporadas como boas práticas de governança.

Como ponto positivo na aplicação do princípio da integridade, verifica-se, de acordo com o Regimento Interno, que o CNRH se estrutura por meio do Plenário, das Câmaras Técnicas e da Comissão Permanente de Ética.

A esse respeito, a Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do DRHB/MDR informou que a Resolução CNRH nº 169, de 23 de setembro de 2015, estabeleceu a composição da Comissão Permanente de Ética do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o mandato em curso do Colegiado e que a comissão teve atuação, conforme Processo SEI MMA 02000.001667/2015-40. Após a reforma administrativa de 2019, na primeira reunião Plenária a ser realizada em dezembro/2019 será pautada a revisão do Regimento Interno do CNRH e a composição da Comissão Permanente de Ética.

Quanto à promoção da transparência ativa e do acesso à informação, foram observadas limitações na atuação do órgão colegiado, como abordado no subitem 3.6.

Quanto ao acesso dos cidadãos ao CNRH para a comunicação de denúncias, a Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do DRHB/MDR informou que disponibiliza no *site* telefone e e-mail do Conselho. No entanto, verifica-se que não foi dado destaque no *site* sobre esse canal de comunicação com a sociedade, o que pode desestimular o cidadão a se comunicar com o CNRH.

As questões relativas à controles internos e ao cumprimento de recomendações de auditoria estão a cargo da Secretaria Executiva, função exercida pelo Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas da SNSH do MDR, que presta o apoio técnico, administrativo e financeiro necessários à operacionalização do CNRH, bem como

acompanha e monitora a implementação das políticas regulamentadas pelo Colegiado, elaborando seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual (dois servidores).

Diante do exposto, verifica-se a existência de oportunidade para o CNRH implementar melhorias que privilegiem as ações de integridade, especialmente no que concerne ao reforço da estrutura de apoio dos controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria, bem como quanto ao acesso dos cidadãos ao CNRH.

3.3. Confiabilidade

- *Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;*
- *Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;*

A confiabilidade representa a capacidade das instituições de minimizarem as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Desse modo, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional⁵ (Brasil, 2018).

Nesse quesito, verifica-se a importância da definição de agenda de prioridades com temas estratégicos para discussão e deliberação pelo Plenário, conforme especificado no subitem 4.4. Outro ponto importante seria a implementação da gestão de riscos para lidar com as incertezas de forma consistente e previsível.

Para promover a confiabilidade, destaque-se ainda a relevância do acompanhamento dos resultados alcançados pela própria instituição, o que pode ser realizado por meio da geração de relatórios e da promoção da transparência de suas ações.

O último Relatório de Atividade divulgado pelo CNRH foi relativo ao exercício de 2011. Como não foram localizados outros relatórios, foi então solicitado ao CNRH que encaminhasse a última versão do Relatório de Atividades do Conselho e foi enviada uma apresentação em PowerPoint contendo um Relato das Atividades do CNRH 2015-2018. No entanto, verifica-se que o Relato das Atividades é apenas um resumo da atuação do CNRH para quatro exercícios (2015-2018), sendo bem menos abrangente em conteúdo.

Como formulador da PNRH também são salutares a utilização de mecanismos de avaliação *ex-post*. A propósito, observa-se que, conforme abordado no quadro 3 (item 3.1), de 1998 a 2018, foram publicadas apenas 09 (nove) resoluções cujo assunto se relaciona ao acompanhamento da execução do PNRH.

⁵ Guia Política de Governança Pública

No que concerne à diretriz de articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, essa função está contida na própria essência do Conselho, que se destina a buscar a superação das barreiras institucionais por meio do diálogo entre diferentes níveis e esferas de poder, garantindo que todos possam ter sua voz. Como abordado anteriormente, existem limitações também nessa esfera, tendo em vista a pequena quantidade de reuniões ordinárias do CNRH para tratar de rol de competências extenso e complexo. A título de exemplo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente se reúne ordinariamente a cada três meses, enquanto o CNRH se reúne uma vez a cada semestre.

Considerando o acima exposto, aponta-se para a necessidade de divulgação de agenda de temas prioritários e da realização de acompanhamento sistemático e divulgação dos resultados do CNRH.

3.4. Melhoria Regulatória

- *Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;*
- *Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;*
- *Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;*

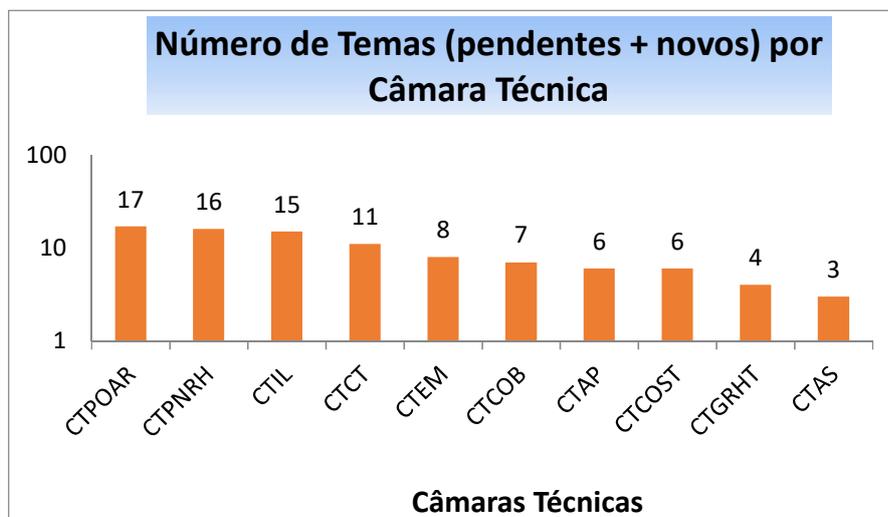
Tanto no Regimento Interno quanto nas resoluções publicadas não foi localizado rito específico para a seleção dos temas prioritários a serem deliberados pelo Conselho. Esse fato, pode colocar o CNRH em risco de ser pautado pelas necessidades de determinada CT ou de grupos específicos.

A esse respeito o relatório de pesquisa “O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na visão de seus conselheiros” (IPEA, 2012) apresentou uma metodologia proposta, em 2010, pela Secretaria Executiva do Conselho, para a seleção e identificação de temas estratégicos e estabelecimento de prioridades para 2011. Essa metodologia teve como objetivo selecionar os temas que realmente tenham importância estratégica para a implementação da Política, do Singreh e dos seus instrumentos de gestão.

No que se refere à seleção dos temas estratégicos, o CNRH esclareceu que são pactuados a cada início de mandato, encontrando-se vigentes os temas definidos para o período 2016-2018 e que será necessária a realização de um novo processo para recomposição do Colegiado, após o Decreto nº 10.000/2019.

O gráfico 3 a seguir demonstra a quantidade de temas priorizados para o triênio 2016-2018 por CT, de acordo com informações do CNRH:

Gráfico 3 – Temas priorizados para 2016-2018



Fonte: CNRH.

Verifica-se que o CNRH vem realizando a priorização dos temas estratégicos para cada mandato de três anos, entretanto não dá publicidade à sociedade por meio de deliberação do Plenário, como, por exemplo, o faz a ANA que vem divulgando anualmente sua agenda regulatória por meio de resolução (Resolução ANA nº 05, de 15 de janeiro de 2019).

Conforme levantamento realizado pela CGU, desde a instituição do CNRH até 2018, o colegiado publicou 206 resoluções, sendo 78 relativas a assuntos administrativos e 128 no exercício da sua competência específica. As primeiras deliberações acerca da competência específica do CNRH datam do ano 2000, sendo que para uma boa qualidade da regulação é necessário que, aquelas que tratam de normas gerais, possam ser revistas a fim de identificar a necessidade de revogação ou alteração.

No que concerne a utilização de análise de impacto de normas expedidas pelo CNRH, não foi verificado, nas fontes pesquisadas pela equipe de auditoria, o uso desse instrumento ou de avaliação similar para os casos em que a norma editada tenha o potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários de recursos hídricos. Ressalte-se que, embora a análise de impacto não seja obrigatória, constitui-se em uma boa prática e existe a tendência de tornar-se medida obrigatória, como aconteceu conforme as regras trazidas pela Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019).

Como dispõem as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para a Elaboração de Análise do Impacto Regulatório (AIR), a AIR pode ser definida como um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória, proporciona maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas.

O foco preliminar das Diretrizes Gerais e do Guia AIR foi voltado às Agências Reguladoras, mas podem ser perfeitamente aplicados por qualquer outra instituição que edite atos com potencial de alterar direitos ou criar obrigações a terceiros. Nesse contexto, embora não seja uma prática obrigatória no âmbito dos Conselhos, a AIR está em consonância com as melhores práticas de governança.

No tocante à utilização de consultas públicas, a Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do DRHB/MDR informou que se utilizou desse mecanismo uma vez, por meio do portal Participa.br, em que recebeu contribuições da sociedade em geral e membros de órgãos colegiados de recursos hídricos para a segunda revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos e os resultados foram incorporados à Resolução CNRH 181/2016, que aprova as Prioridades, Ações e Metas do PNRH para 2016-2020.

Considerando as informações expostas, aponta-se para a necessidade de que o CNRH promova ações de melhoria da qualidade e da gestão de suas deliberações, tendo em vista a importância estratégica do Colegiado para a coordenação e integração do Singreh.

3.5. Prestação de contas e responsabilidade

- *Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;*

Anteriormente ao Decreto nº 10.000/2019, o Decreto nº 4.613/03 fixou as competências do Plenário e da Secretaria-Executiva, e o Regimento Interno fixou as competências das Câmaras Técnicas (CT), observadas as suas respectivas atribuições quando da sua criação. O Decreto nº 4.613/03 fixou ainda as responsabilidades do Presidente do Conselho, do Secretário-Executivo e dos Conselheiros do CNRH. Entretanto, não havia delimitação da esfera de atuação das CT, sendo possível haver sobreposição das atribuições dos órgãos/entidades representados no Conselho.

O Decreto nº 10.000/2019 previu as responsabilidades das CT vinculando-as às respectivas áreas de atuação. Dessa forma, ficou melhor delimitada a responsabilidade de cada CT. O Regimento interno ainda não foi atualizado para contemplar as alterações do Decreto.

Quanto a prestação de contas e responsabilidade, aguarda-se a atuação do Conselho no sentido de regulamentar as regras impostas pelo novel Decreto nº 10.000/2019 e promover a clareza das responsabilidades e dos papéis referentes ao cumprimento de sua missão institucional.

3.6. Transparência

- *Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.*

Em relação à transparência ativa das informações no site do CNRH, foram verificadas diversas inconsistências relacionadas a falta de atualização das informações no sítio eletrônico, listadas a seguir:

- As informações relativas ao monitoramento do Plano Nacional de Recursos Hídricos não estão atualizadas. Os links existentes remetem para vazios de informação, especialmente em relação a informações sobre a “Situação da Implementação das Prioridades e Metas do PNRH 2016 – 2020”;
- Os quadros de frequência das reuniões realizadas pelas seguintes CT não foram disponibilizados: de Assuntos Legais e Institucionais, de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informações em Recursos Hídricos e de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira;
- Os quadros de frequência das reuniões realizadas pelas seguintes CT não estão atualizados em relação aos documentos das últimas reuniões disponibilizados no site: do Plano Nacional de Recursos Hídricos, de Integração de Procedimentos de Ações de Outorgas e Ações Reguladoras, de Águas Subterrâneas, de Ciência e Tecnologia;
- As propostas em discussão e os produtos das CT não foram disponibilizados;
- Não houve atualização recente das notícias sobre as atividades realizadas do Conselho.

De acordo com informações encaminhadas pela Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do DRHB/MDR, os problemas na transparência das informações aconteceram em função da reforma administrativa, em que coube ao MDR a atribuição de formulação da PNRH e de coordenação do Singreh, transferindo-se as atribuições e funções do CNRH. Desse modo, após a publicação do Decreto nº 10.000/19 estão sendo tomadas as medidas necessárias para que o Conselho retome as atividades, pois não foram realizadas reuniões Plenárias no presente exercício.

Desta feita, considerando as fragilidades apontadas, o CNRH necessita promover melhorias na transparência ativa das informações oferecidas à sociedade, no sentido de promover as atualizações necessárias, divulgar suas iniciativas e disponibilizar as informações relevantes para promover o controle social.

3.7. Conclusão

Considerando os princípios de governança do Decreto nº 9.203/2017 e respectivas diretrizes, a estrutura de governança do CNRH necessita ser aperfeiçoada, notadamente quanto:

- ao incremento do número de reuniões e momentos de discussões, inclusive utilizando recursos de tecnologia da informação que auxiliem nesse processo;
- à priorização da discussão de temas estratégicos para a gestão de recursos hídricos;
- à definição e transparência de agenda de temas estratégicos;
- ao reforço da estrutura de apoio dos controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria;
- ao fortalecimento dos canais de acesso dos cidadãos ao Conselho;
- aperfeiçoamento e divulgação dos relatórios de acompanhamento dos resultados;
- implementação de melhorias na qualidade e na gestão das deliberações;
- atualização do regimento interno promovendo maior clareza na definição de responsabilidades;
- implementação de melhorias na comunicação social e na promoção da transparência ativa.

4. Oportunidade de melhoria na comunicação das informações de recursos hídricos por meio do Snirh.

De acordo com o artigo 25 da Lei nº 9.433/97, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. A Lei 9.433/93 determina ainda que os dados gerados pelos órgãos integrantes do Singreh serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (Snirh), ou seja, as informações geridas pelos demais níveis governamentais devem ser integradas ao Sistema Nacional. Nesse contexto, compete à ANA organizar, implantar e gerir o Snirh em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Singreh.

No que concerne ao exercício dessa competência pela ANA, a equipe de auditoria da CGU questionou à Agência acerca dos convênios ou instrumentos congêneres firmados para a transferência das informações dos integrantes do Singreh para alimentar as bases de dados do Snirh.

De acordo com a Agência, os instrumentos que regulam a transferência das informações ao Snirh foram firmados no âmbito do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - Progestão, pacto firmado entre a ANA e as Unidades Federativas com estipulação de metas para alcance de resultados na gestão de recursos hídricos. Os contratos firmados no Progestão estabelecem o cumprimento periódico de 05 (cinco) metas federativas, das quais a meta 1.3. se refere especificamente ao envio à Agência de informações pertinentes à situação e gestão dos recursos hídricos, em prazo e padrões pré-estabelecidos.

Dessa forma, a melhoria no envio e disponibilização de dados no Snirh está diretamente relacionada com o cumprimento da meta federativa 1.3. pelas unidades federativas que firmaram parceria no âmbito do Progestão.

Quanto à transparência das informações relativas aos recursos hídricos ofertadas à sociedade por meio do Snirh, a Agência informou que atualmente os dados são disponibilizados no portal de metadados (<http://www.ana.gov.br/metadados>), no portal de Dados Abertos (<http://dadosabertos.ana.gov.br/>), e no portal de Geoserviços (<http://wms.snirh.gov.br/arcgis/rest/services/Snirh/2016/MapServer>). Cada mapa interativo do Snirh está integrado a um respectivo metadado, sendo todas as informações públicas e acessíveis gratuitamente por qualquer interessado.

De acordo com informações da ANA, atualmente estão disponíveis no Snirh 44 mapas interativos e 220 diferentes categorias de metadados. Segundo o monitoramento do quantitativo de acessos e download, nos cinco anos decorridos desde sua implantação, em 2013, o portal de metadados recebeu 381.552 visitas, sendo 112.146 destas realizadas em 2017. O volume total de download correspondeu a 19,2 Tb, sendo 7 Tb de dados somente em 2017.

De fato, consultas ao “site” da ANA, permitem verificar que existe um grande volume de informações livres e gratuitas, inclusive utilizadas por pesquisadores nacionais e

internacionais para a elaboração de estudos. No entanto, para o cidadão médio, realizar pesquisas no Portal de Metadados pode se tornar uma atividade complexa, tendo em vista que as pesquisas requerem maiores conhecimentos dos assuntos e de tecnologia da informação.

Em resposta às solicitações de informações da equipe de auditoria, a Agência informou que planeja a migração do Portal de Metadados para nova versão da aplicação, mais intuitiva e amigável ao usuário.

Questionada sobre os avanços no processo de migração, a ANA respondeu apenas que foi feita solicitação junto à equipe de tecnologia da informação (STI) para a migração do Portal de Metadados e está em processo de implantação a infraestrutura necessária para versão mais atual do Geonetwork. Não foi informado cronograma da migração.

5. Avaliação da governança do Progestão/ANA quanto à meta de melhoria da qualidade das informações incorporadas ao Snirh.

Tendo em vista a competência da ANA para implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional, a incorporação eficiente dos dados gerados pelos órgãos integrantes do Singreh ao Snirh depende da melhoria da qualidade das informações encaminhadas, conforme pactuado na meta federativa 1.3 do Programa Progestão.

Neste tópico, será avaliado a estrutura de governança do Programa Progestão/ANA, considerando os princípios do Decreto nº 9.203/2017: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência, e respectivas diretrizes.

5.1. Capacidade de resposta

O Progestão teve sua origem no compromisso firmado entre os dirigentes dos órgãos gestores de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal (Pacto Nacional pela Gestão das Águas) visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos. Lançado pela ANA em 2013, o Programa tem o intuito de viabilizar a implementação do Pacto por meio do cumprimento de metas institucionais de cooperação com o desembolso de até cinco parcelas anuais de R\$ 750 mil por unidade da federação. Nesse sentido, o Progestão é o resultado bem-sucedido do esforço institucional da ANA para promover a articulação com órgãos e entidades integrantes do Singreh.

O Programa está estruturado em metas de cooperação federativa, definidas pela ANA com base em normativos legais ou de compartilhamento de informações, e metas de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual, selecionadas pelos órgãos gestores e aprovadas pelos respectivos CERH, a partir da tipologia de gestão escolhida pelo estado.

Considerando a diversidade de realidades dos recursos hídricos no País, foram definidas quatro tipologias:

Quadro 5– Tipologias do Progestão para as Unidades da Federação

Tipologia A	Balanço quali-quantitativo satisfatório em quase a totalidade do território; criticidade quali-quantitativa inexpressiva; usos pontuais e dispersos; baixa incidência de conflitos pelo uso da água.
Tipologia B	Balanço quali-quantitativo satisfatório na maioria das bacias; usos concentrados em algumas poucas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas).
Tipologia C	Balanço quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em algumas bacias; usos concentrados em algumas bacias com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência, mas ainda restritos às áreas críticas.
Tipologia D	Balanço quali-quantitativo crítico (criticidade qualitativa ou quantitativa) em diversas bacias; usos concentrados em diversas bacias, não apenas naquelas com criticidade quali-quantitativa (áreas críticas); conflitos pelo uso da água generalizados e com maior complexidade, não restritos às áreas críticas.

Fonte: Agencia Nacional de Águas

As próprias unidades federativas decidem o seu enquadramento na tipologia de gestão que melhor reflita sua visão de futuro, observada sua realidade e suas aspirações. A abordagem do Pacto visa estimular as unidades da federação a refletirem sobre onde se encontram e aonde querem chegar, ligando a complexidade das soluções à complexidade dos problemas, agora e em um futuro previsível. (OCDE⁶,2015)

As normas de regência do Progestão são as Resoluções ANA nº 379/2013, nº 512/2013 e nº 1.485/2013 e, para a definição dos novos valores anuais de contrato no segundo ciclo do programa, existe a Resolução ANA nº 1506/2017. O primeiro ciclo do Programa se encerra em 2019, sendo que em 2017 se deu o início de novo ciclo.

A título de informação, as metas de cooperação federativa para o 2º ciclo do Progestão compreendem as seguintes informações:

- **Meta I.1:** Integração de dados de usuários de recursos hídricos – compartilhamento no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (Snirh), por meio do Cadastro Nacional dos Usuários de Recursos Hídricos (CNARH), dos dados referentes aos usuários regularizados de recursos hídricos de domínio estadual.
- **Meta I.2: Capacitação em recursos hídricos** – elaboração dos planos de capacitação para os sistemas estaduais de recursos hídricos e implementação das atividades previstas nas programações anuais de capacitação por meio da inserção de dados no Sistema de Informações sobre Capacitação para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SabeRH).
- **Meta I.3: Contribuição para difusão do conhecimento** – fornecimento de dados sobre a situação da gestão das águas solicitadas ao estado para subsidiar a elaboração do Relatório “Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil”, com diversas informações a serem incluídas no Snirh pela ANA.
- **Meta I.4: Prevenção de eventos hidrológicos críticos** – operação adequada das salas de situação e das redes de monitoramento automáticas implantadas nos estados de forma a garantir um Índice de Transmissão e Disponibilização de Dados Telemétricos

⁶ Governança dos Recursos Hídricos no Brasil

(ITD) das plataformas de coleta de dados das estações da Rede de Alerta, acordadas entre a ANA e os estados, maior ou igual a 80%, extraído do Sistema Gestor PCD disponibilizado pela ANA.

- **Meta I.5: Atuação para segurança de barragens** – observância dos dispositivos legais e normativos da PNSB e do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

A meta que auxilia a ANA na incorporação ao Snirh das informações geridas pelos demais níveis governamentais é a “1.3. Contribuição para difusão do conhecimento”. A responsabilidade pelo cumprimento dessa meta nos Estados, compete ao órgão gestor estadual de recursos hídricos que transmitirá as informações à Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos – SPR/ANA, responsável pela certificação das metas, considerando a apresentação, até março de cada ano, do Relatório Progestão. Atualmente, o envio das informações pelos órgãos gestores ainda ocorre por provocação anual da Agência, por meio de Ofício.

Com base nos princípios de governança, no que concerne à capacidade de resposta, considera-se que o Progestão é um instrumento de valor para dar prosseguimento ao diálogo entre os níveis de governo, sendo o resultado de um processo de negociação entre a ANA, governos estaduais e conselhos estaduais de recursos hídricos para facilitar as interações em múltiplos níveis (OCDE, 2015)

Desse modo, avalia-se como positivo o esforço institucional da ANA na busca de ações para entregar resultados para a sociedade, encontrando no Progestão uma solução inovadora para lidar com a limitação de recursos e dar efetividade ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas. Outro ponto positivo é que a ANA está constantemente aprimorando o Progestão, ou seja, um Programa implementado em etapas permite que sejam realizadas melhorias e superadas as deficiências em cada ciclo de implementação.

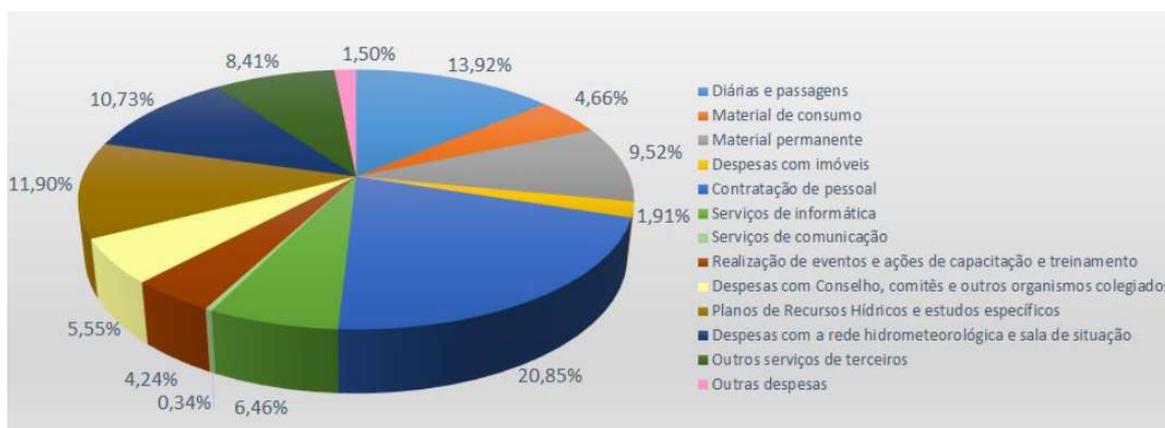
5.2. Integridade

No que concerne ao princípio da integridade, é possível avaliar a governança do Progestão/ANA sob uma perspectiva mais ampla, além de questões éticas, no sentido da promoção de instrumentos mais produtivos e eficientes na gestão de recursos hídricos.

Nesse ponto, foi verificada como fragilidade no Programa Progestão, a dificuldade na avaliação do impacto das metas estipuladas sobre o desempenho da gestão de recursos hídricos, ou seja, embora exista uma meta para estimular a qualidade, tempestividade e consistência das informações encaminhadas para consolidação no Snirh, não há mecanismos no Programa que vinculem os recursos repassados a uma finalidade específica. Desse modo, a unidade da federação que recebe o repasse e é livre para determinar em que área da gestão deseja aplicar os valores, desde que em ações de gerenciamento de recursos hídricos e fortalecimento dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Segreh).

No entanto, existem fragilidades nos sistemas locais de informações de recursos hídricos, inclusive o IPEA⁷ já evidenciou a inexistência, em dezoito unidades da federação, de sistema organizado, e consolidado de informações sobre recursos hídricos, com uso de ferramentas computacionais. Ou seja, tem-se conhecimento das limitações dos estados que recebem recursos federais, mas segundo as regras estabelecidas, não é possível avaliar se as UF estão aplicando os recursos para a melhoria dos sistemas locais de informações de recursos hídricos, por exemplo.

Gráfico 4 – aplicação dos recursos do Progestão 2018



Fonte: Agência Nacional de Águas (Ofício nº 69/2019/AUD-ANA)

Segundo informações da ANA, a principal forma de desembolso dos recursos do Progestão pelos estados em 2018 foi relativa à contratação de pessoal, seguida das despesas com diárias e passagens e elaboração de planos de recursos hídricos e estudos específicos.

Diante do acima exposto, vislumbra-se a oportunidade de promover-se ações para fomentar a integridade em sentido amplo, aperfeiçoando-se o Programa Progestão, no sentido de gerar resultados direcionados especificamente à melhoria da qualidade das informações dos sistemas locais de recursos hídricos.

5.3. Confiabilidade

Em relação às limitações do Progestão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizou uma avaliação (Termo de Execução Descentralizada nº 004/2016/ANA) e propôs um modelo lógico e indicadores para aferição do desempenho, afim de resolver o problema da precariedade da gestão estadual de recursos hídricos, considerando-se os seguintes descritores:

- 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;

⁷ O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros: Relatório de Pesquisa.

- 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.

Questionada sobre a utilização e monitoramento dos descritores propostos pelo IPEA, a ANA informou que tais variáveis foram consideradas na construção do segundo ciclo do Programa para reduzir as principais fragilidades identificadas e foi incluída uma meta de investimentos, por meio da qual são repassados pela União recursos anuais de até R\$ 250 mil, mediante a comprovação da aplicação de recursos do orçamento do estado em uma ou mais das variáveis prioritárias indicadas (organização institucional do sistema de gestão, comunicação social e difusão de informações, planejamento estratégico, plano estadual de recursos hídricos, sistemas de informações, outorga de direito de uso de recursos hídricos e fiscalização). No entanto, como a exigência é para a aplicação de recursos estaduais não é possível direcionar as aplicações especificamente para investimentos em sistemas de informações.

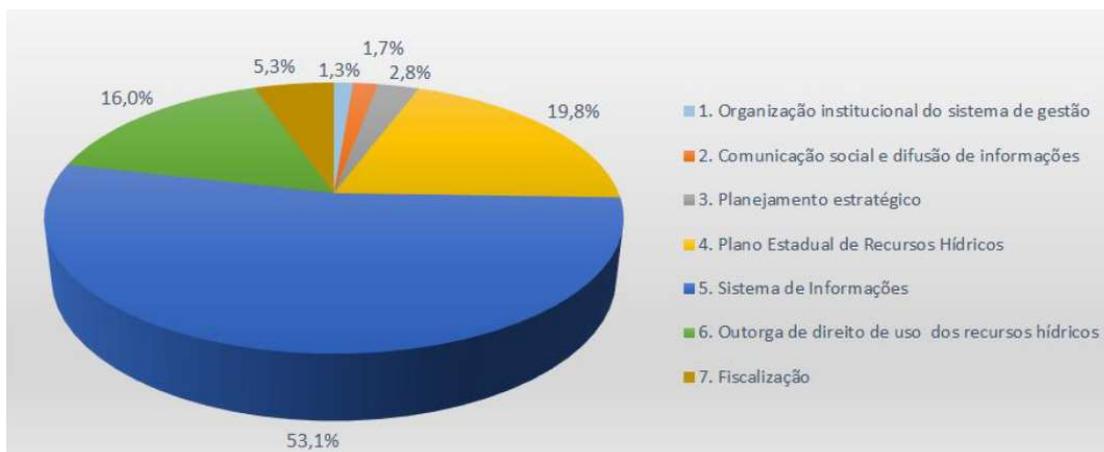
A Tabela 1 e o Gráfico 5 demonstram a execução das metas de investimento do Progestão para o exercício de 2018:

Tabela 1 – metas de investimento para 2018

ESTADO	1. Organização institucional do sistema de gestão	2. Comunicação social e difusão de informações	3. Planejamento estratégico	4. Plano Estadual de Recursos Hídricos	5. Sistema de Informações	6. Outorga de direito de uso dos recursos hídricos	7. Fiscalização	SUBTOTAL
Alagoas	-	-	-	-	-	-	250.000,00	250.000,00
Goiás	-	65.930,00	-	-	-	180.000,00	7.536,00	253.466,00
Mato Grosso	-	-	-	206.262,96	-	-	-	206.262,96
Paraíba	90.000,00	10.000,00	10.000,00	20.000,00	10.000,00	30.000,00	80.000,00	250.000,00
Piauí	-	5.000,00	175.000,00	-	5.000,00	5.000,00	5.000,00	195.000,00
Paraná	-	36.224,00	9.821,00	-	3.707.449,84	776.233,60	33.873,00	4.563.601,44
Rondônia	-	-	-	-	28.365,00	-	-	28.365,00
Sergipe	-	-	-	1.174.411,00	-	141.634,74	-	1.316.045,74
TOTAL	R\$ 90.000,00	R\$ 117.154,00	R\$ 194.821,00	R\$ 1.400.673,96	R\$ 3.750.814,84	R\$ 1.132.868,34	R\$ 376.409,00	R\$ 7.062.741,14

Fonte: Agência Nacional de Águas (Ofício nº 69/2019/AUD-ANA)

Gráfico 5 – metas de investimento 2018



Fonte: Agência Nacional de Águas (Ofício nº 69/2019/AUD-ANA)

Quanto aos investimentos em sistemas de informação verifica-se que o percentual de 53,1% ocorreu em virtude dos grandes investimentos executados pelo Estado do Paraná. Outros estados da federação aplicaram valores bem inferiores ou nenhum valor no item “sistemas de informação”.

Embora ainda não exista no Progestão uma regra que vincule a aplicação de recursos diretamente no aperfeiçoamento dos sistemas de informação, considera-se como positiva a utilização pela ANA dos descritores propostos pelo IPEA para aprimorar as regras do segundo ciclo do Progestão, uma vez que as metas de investimento direcionam de certo modo os estados a realizar investimentos em ações mais voltadas para o fortalecimento do Singreh.

Considerando o acima exposto, verifica-se que a ANA tem buscado privilegiar o princípio da confiabilidade, inserindo melhoria incrementais no segundo ciclo do Progestão, a fim de direcionar os investimentos para temas prioritários na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Entretanto, considerando a necessidade de melhoria dos sistemas locais de informações sobre recursos hídricos, permanece a necessidade de direcionar as ações para essa atividade de forma prioritária.

5.4. Melhoria Regulatória

No que concerne ao princípio de melhoria regulatória, avalia-se positivamente a atuação da ANA na gestão do Programa Progestão, tendo em vista que a implementação em ciclos de cinco anos permite uma avaliação periódica das regras postas e o aprimoramento, considerando as lições aprendidas.

Verifica-se que a Resolução ANA nº 379/2013 aprovou o regulamento do Progestão, lançando o primeiro ciclo do Programa e a Resolução ANA nº 512/2013 definiu os respectivos valores de repasse. A Resolução nº 1485/2013 por sua vez estabeleceu procedimentos para acompanhamento do Programa, instituindo controles para o ciclo instituído. Por fim, para lançar o segundo ciclo, após execução em cinco anos, foi editada a Resolução ANA nº 1.506/2017 com a definição de novos valores anuais de repasse.

Percebe-se quanto ao aspecto da regulação e normatização do Programa que a ANA tem atualizado as normas do programa e efetuado melhorias, após o período de execução em ciclos. Outro aspecto positivo da melhoria nos normativos do Programa está na contratação do IPEA para avaliação do programa que permitiu à ANA lançar o segundo ciclo considerando as recomendações do estudo.

5.5. Prestação de contas e responsabilidade

Quanto ao princípio de prestação de contas e responsabilidade, a certificação das metas é o principal instrumento para promoção da *accountability*. Nesse sentido, as normas do Programa estabelecem o rito de prestação de contas e vinculam a transferência de recursos à certificação das metas federativas e de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual.

Especificamente em relação a certificação da meta 1.3 - Conjuntura, exercício de 2017, as notas altas indicam que as informações repassadas para incorporação ao Snirh são satisfatórias.

Tabela 2 – resultado da certificação de metas de cooperação federativa em 2017

ESTADO	CNARH	Água Subterrânea	Conjuntura	PCDs	Sala de Situação	Segurança de Barragens	Resultado da certificação das metas federativas
Acre	10	10	9,6	5	5	9,5	49,10
Amapá	10	10	10	2,5	4,4	6	42,90
Amazonas	10	10	10	5	4,55	3,5	43,05
Bahia	10	9,9	10	5	5	9,5	49,40
Ceará	10	7,67	10	5	5	10	47,67
Distrito Federal	7,26	0	9,3	5	3,75	10	35,31
Espírito Santo	8,78	10	9,8	5	5	7	45,58
Maranhão	10	10	8,5	5	4,4	9,5	47,40
Mato Grosso do Sul	10	9,95	8,4	5	5	9	47,35
Minas Gerais	10	10	9	5	4,5	2	40,50
Pará	10	10	8,6	5	4,9	7,2	45,70
Pernambuco	10	10	9,9	5	5	9,7	49,60
Rio Grande do Norte	10	10	9	5	4,65	8,5	47,15
Rio Grande do Sul	2,34	9,32	10	4	5	8	38,66
Roraima	9,86	7,29	6	5	5	4	37,15
Santa Catarina	9,95	7,9	10	5	5	2,5	40,35
São Paulo	9,98	4,97	9,6	5	5	6,2	40,75
Tocantins	6,49	7,8	9,2	5	5	7,4	40,89

Fonte: Agência Nacional de Águas (progestão.ana.gov.br)

Além disso, os normativos do Progestão estabelecem responsabilidades aos Estados pelo cumprimento das metas e ao órgão gestor estadual de recursos hídricos por transmitir as informações à Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos – SPR/ANA para certificação, considerando a apresentação, até março de cada ano, do Relatório Progestão.

Questionada sobre o atendimento parcial da meta 1.3, a ANA informou que se deve ao não atendimento pelo Estado de algum parâmetro previamente solicitado em termos de padrão pré-definido ou de envio de dados deste parâmetro ou pelo envio intempestivo das informações, pois algumas instituições responsáveis pela gestão dos recursos hídricos a nível

estadual adotam sistemáticas às vezes distintas de nomenclatura e de coleta de dados, o que dificulta muitas vezes a apresentação de um panorama nacional.

Perguntou-se ainda a Agência sobre a inexistência de sistemas informatizados em parte dos órgãos gestores estaduais. A ANA avalia que esse fato prejudica a consolidação e disponibilização de dados de recursos hídricos no âmbito do estado, muitas vezes com ações menos eficazes de comunicação e difusão de informações específicas sobre o tema para a população, mas não impedem que dados e informações fidedignas sejam encaminhadas à Agência, ainda que por meio do preenchimento de planilhas e tabelas.

Segundo informações da ANA, até setembro de 2019, o programa transferiu aos estados o montante de R\$ 106 milhões, sendo que a partir de 2017, os novos contratos do 2º ciclo repassam valores anuais de até R\$ 1 milhão, proporcionais ao cálculo da nota obtida no processo de certificação. Deste modo, a prestação de contas e a certificação tornam-se instrumentos cada vez mais importantes, tendo em vista o volume de recursos federais repassados aos estados.

Considerando as limitações no envio das informações pelos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos com a necessidade de provocação por parte da ANA aos gestores locais, bem como sem uniformização nas ferramentas utilizadas para o envio das informações a serem incorporadas ao Snirh, verifica-se a necessidade de implementação de melhorias tanto no processo de envio como nas ferramentas utilizadas.

5.6. Transparência

Quanto ao princípio da transparência e respectiva diretriz, verifica-se que a governança da ANA em relação ao Programa Progestão possui aspectos positivos a serem ressaltados, especialmente quanto a disponibilização de um site específico (progestao.ana.gov.br) para o Programa em que são disponibilizadas informações gerais, normativos, notas das certificações e documentos que serviram de base para a certificação.

5.7. Conclusão

Levando-se em conta os princípios de governança do Decreto nº 9.203/2017 e respectivas diretrizes, a estrutura de governança do Progestão/ANA na articulação com órgãos e entidades integrantes do Singreh para incorporação das informações de recursos hídricos oriundos dos sistemas locais ao Snirh que utiliza o Progestão como principal instrumento de fomento, necessita ser aprimorada, especialmente quanto:

- à promoção de melhorias nos sistemas locais de informações sobre recursos hídricos por meio da vinculação de recursos do Progestão para essa finalidade;
- implementação de melhorias nas ferramentas e no processo de envio das informações dos sistemas locais de informações de recursos hídricos para incorporação ao Snirh.

6. Avaliação da estrutura de governança para monitoramento dos resultados do PNRH (CNRH/MDR)

6.1. Considerações iniciais sobre a estrutura do PNRH

O Plano Nacional de Recursos Hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), cuja elaboração se deu entre 2004 e 2005 e foi coordenada pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA) com o apoio da ANA. O Plano tem horizonte temporal até 2020 e previsão de revisões a cada quatro anos, a fim de orientar os planejamentos plurianuais dos governos federal, estaduais e distrital. Foi aprovado pelo CNRH, por meio da Resolução CRNH Nº 58 de 30 de janeiro de 2006 e atualmente, devido às recentes alterações na estrutura da administração pública federal, está sob a gestão do MDR.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi concebido para o alcance de três objetivos estratégicos, quais sejam:

- melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade;
- redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos e;
- percepção da conservação da água como um valor socioambiental relevante.

A estrutura do PNRH compreendeu quatro volumes: (I) Panorama e Estado dos Recursos Hídricos no Brasil; (II) Cenários para 2020; (III) Diretrizes e (IV) Programas Nacionais e Metas. Nesse último foi apresentada a seguinte grade de componentes e programas, cada qual desdobrados em subprogramas específicos. De acordo com o Volume IV do PNRH, as metas, vinculadas aos indicadores de monitoramento e avaliação, foram estabelecidas como forma de aferir resultados intermediários que alimentariam a construção do ciclo virtuoso do planejamento–ação–indução–controle–aperfeiçoamento.

Para maior detalhamento acerca dos componentes e programas do PNRH, bem como das metas e indicadores, sugere-se a leitura dos quadros que constam dos Anexos III e IV do presente relatório.

Desde a sua aprovação em 2006, o PNRH passou por duas revisões (2011 e 2016) e execução de diversas ações no processo de implementação, conforme linha do tempo, apresentada no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Linha do tempo da PNRH

Exercício	Ação
2004-2005	Elaboração PNRH (Res. CNRH nº 58/2006)
2006	Aprovação pelo CNRH
2007	Detalhamento de Programas (Res. CNRH nº 80/2007)
2008	Informe de execução
2009	Informe de execução e Detalhamento de Programas (Res. CNRH nº 99/2009)

2010-2011	Primeira revisão do PNRH (Res. CNRH nº 135/2011)
2011	Prioridades para 2012-2015
2012	Detalhamento de Programas (res. CNRH nº 148/2012)
2015	Informe de execução
2015-2016	Segunda revisão do PNRH (Res. nº 181/2016)
2016	Prioridades, ações e metas 2016-2020
2018	Disponibilização do Sistema de Gerenciamento do PNRH
2019-2020	Elaboração do PNRH 2021

Fonte: CNRH

Nos tópicos seguintes será realizada uma avaliação da governança para o monitoramento da PNRH, em relação aos princípios do Decreto nº 9.203/2017: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência e respectivas diretrizes.

6.2. Capacidade de resposta e integridade

De acordo com o Guia da Política de Governança Pública, a capacidade de resposta representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos (foco no cidadão).

Em relação ao PNRH, o cidadão espera que o poder público implemente ações que minimizem os impactos de eventos hidrológicos críticos em seu cotidiano. De outro modo, espera que os objetivos gerais do PNRH sejam atingidos: melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos; e, percepção da conservação da água como um valor socioambiental relevante.

O PNRH foi aprovado em 2006, passou por duas revisões e, atualmente, a Resolução CNRH nº 181, de 7 de dezembro 2016, definiu 16 prioridades, respectivas ações e metas. Segundo informações dos gestores, algumas dessas metas estão com prazo expirado, conforme o Anexo V do presente relatório. Embora existam metas com prazo expirado, no *site* do CNRH não foram disponibilizadas as informações acerca do monitoramento do PNRH.

Questionou-se à SNSH/MRD, que recebeu as atribuições da PNRH, quanto à situação atual do monitoramento da implementação das prioridades definidas na Resolução nº 181/2016. A SNSH/MDR informou que durante a 103ª reunião da CT de Planejamento e Articulação – CTPA foi apresentada a situação parcial de apuração das metas no exercício de 2018 e na 40ª reunião ordinária do CNRH as informações foram apresentadas ao Plenário do CNRH, assim como o estágio atual da elaboração no novo PNRH. A apuração das metas foi parcial devido a uma falha no formulário de coleta das informações sobre as metas, inviabilizando a completude da informação.

Considerando o disposto no inciso II, do artigo 9º do Decreto 10.000/2019, compete à CTPA acompanhar, analisar e emitir parecer sobre o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a sua implementação e as suas revisões e submetê-lo ao Plenário do CNRH para exercício da competência de determinar as providências necessárias ao cumprimento das metas do Plano.

Quanto à emissão e análise do parecer da CTPA, o MDR indicou que a pauta respectiva foi transferida para a primeira reunião do 2019. Entretanto, ainda não houve reunião do CNRH, no presente exercício, em razão da reforma administrativa que transferiu as competências e atribuições da PNRH ao Ministério, restando suspensas as atividades do CNRH e de suas CT até a promulgação do Decreto nº 10.000/2019, marco para o chamamento de habilitação das instituições interessadas em compor o Conselho.

Sabe-se que as alterações na estrutura da administração pública não estão na esfera de governança do gestor, no entanto o monitoramento do PNRH já apresentava fragilidades mesmo antes. Em acompanhamento realizado em 2018, a CGU questionou a à SRHU/MMA sobre o estágio de implementação do denominado Sistema de Gerenciamento Orientado por Resultados – SIGEOR e sobre a definição dos indicadores do PNRH. O MMA informou que a partir da elaboração dos indicadores de monitoramento das metas do PNRH, com o apoio de consultoria especializada, a SRHQ teria dado início aos procedimentos de monitoramento e disponibilizado no *site* do CNRH um espaço dedicado ao PNRH, sendo constituído o GT PNRH (Portaria Conjunta MMA e ANA nº 336/2018) para o desenvolvimentos de ações de acompanhamento da execução das metas do PNRH. Tais ações associadas ao estabelecimento de rotinas para o monitoramento das metas fariam parte da implementação do SIGEOR.

De fato, uma consultoria contratada pelo MMA elaborou o documento denominado “Estratégia de implementação das metas e indicadores e metodologia para o monitoramento da execução para o período 2016-2020”. Nesse estudo foram propostos marcos temporais gradativos para a completa realização das metas.

Por exemplo, em relação à meta “concluir a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica”, a tabela 3 seguinte apresenta o indicador para o cumprimento da meta:

Tabela 3 – marcos e prazos pactuados para a meta 8

Concluir a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica	Meta 8		Executor(es)
	Nota	Previsão	
Marco			
Estudo ainda não contratado	0,00	dez/16	ANA
Estudos prévios concluídos e processo de licitação em curso	0,25	mar/17	
Contrato assinado com a empresa vencedora do processo licitatório	0,50	ago/17	
Plano de Trabalho aprovado pela contratante	0,60	out/17	
Plano Nacional de Segurança Hídrica concluído	1,00	dez/18	

Fonte: SRHU

Apesar da contratação de consultoria para apoiar o processo de monitoramento, as informações relativas à apuração dos indicadores não foram disponibilizadas à sociedade e até mesmo diante do CNRH, foram apresentadas informações parciais.

A administração pública envidou grandes esforços para elaborar o PNRH, para efetuar revisões, definir prioridades, ações, metas e indicadores, entretanto não efetuou o monitoramento e apresentação dos resultados, tampouco realizou análises periódicas e

consistentes para indicar o alcance dos objetivos definidos para o PNRH, restando um vazio de informação sobre a gestão de recursos hídricos e sobre a eficiência do planejamento governamental.

Considerando os conceitos de melhoria contínua, houve falhas no processo de gerenciamento, tendo em vista que não completou o ciclo do PDCA (*plan, do, check and act*), engessando a ação governamental. Ou seja, completou-se a etapa de planejamento (*plan*), de implementação (*do*), mas não houve a verificação dos resultados (*check*), impossibilitando a tomadas de ações corretivas (*act* ou *adjust*) para a melhoria contínua do planejamento governamental de recursos hídricos.

Dessa forma, no que concerne ao princípio de capacidade de resposta, a estrutura de governança para monitoramento do PNRH carece de fortalecimento e de evoluir para um processo de monitoramento contínuo com informações tempestivas quanto o alcance dos resultados do planejamento governamental sobre recursos hídricos, apesar das limitações institucionais e de recursos.

Quanto ao princípio da integridade, este tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta. No entanto, o alcance desse princípio na política de governança é maior e vai além de questões éticas, sendo reconhecida como um instrumento para permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública.

Nesse sentido, destacam-se algumas recomendações da OCDE acerca do sistema de integridade pública:

- A gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal;
- Organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas;
- Utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades;
- Regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente;

Assim, a ausência do efetivo monitoramento dos resultados do PNRH pode também ser entendida como uma quebra no sistema de integridade, tendo em vista que aos cidadãos e à sociedade não foram disponibilizadas as informações necessárias para assecuração de que os eventos hídricos possam lhes impactar direta ou indiretamente.

6.3. Confiabilidade

Em observância às fragilidades verificadas no processo de monitoramento do PNRH, o princípio da confiabilidade é o que mais necessita de reforço na estrutura de governança. A confiabilidade representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político.

Desse modo, faz-se necessário que diretrizes, objetivos e resultados esperados sejam definidos a partir de um processo robusto de planejamento. Esse planejamento envolve avaliar para antecipar adequadamente as necessidades e prioridades dos cidadãos, além de demandar uma intensa coordenação da atuação governamental.

Uma das diretrizes que norteiam esse princípio consiste em *“monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”*. Nesse ponto, o monitoramento não foi realizado de forma sistemática ao longo do período de vigência do PNRH.

As metas inicialmente propostas para o PNRH constam no volume IV do Plano e estão reproduzidas no Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Metas e indicadores do PNRH

Metas	Indicador de desempenho
1 – Elaborar e aprovar no âmbito do CNRH documento denominado Estratégia de Implementação do PNRH.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
2 – Desenvolver, propor e aprovar, no âmbito do CNRH, Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados do PNRH – Sigeor.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
3 – Detalhar, no nível operacional, e implementar o Sistema de Implantação, Monitoramento e Avaliação do PNRH e o Subsistema de Informações de Monitoramento e Avaliação do PNRH, mediante implementação de ações para o fortalecimento dos instrumentos de gestão, especialmente o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.	Apresentação do sistema de forma operacional ao CNRH.
4 – Detalhar, no nível operacional, o programa estabelecido para o Componente de Desenvolvimento da GIRH no Brasil – Programa III – Desenvolvimento e Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos e cinco dos seus nove subprogramas: (...)	Documento contendo as estratégias de implementação concluído e aprovado no CNRH. Apresentação no CNRH do Sistema Nacional de Informação com os avanços alcançados, em forma numérica, estatisticamente comprovados.
5 – Detalhar, no nível operacional, os programas e subprogramas estabelecidos e aprovados, juntamente com o PNRH, para os componentes Gestão Nacional e Gerenciamento Integrado.	Apresentação do documento para aprovação no CNRH.

Fonte: PNSH, CNRH.

No primeiro informe de execução do PNRH, foi divulgado um balanço anual do processo de implementação de implementação:

Figura 1 – Cronograma simplificado do PNRH

Fase	Ano	2006	2007	2008-2011	2012-2015	2016-2020
A - Elaboração e aprovação do documento Estratégias de Implementação do PNRH		█				
B - Desenvolvimento, proposta e aprovação do Sistema de Gerenciamento Orientado para os Resultados do PNRH – SIGEOR.		█	█			
C 1 - Detalhamento operacional dos programas I a VII e XIII		█	█			
C 2 - Detalhamento operacional dos programas VIII a XII			█			
D - Implementação do Programa XIII - Gerenciamento Executivo e de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PNRH			█	█	█	█
E - Implementação dos programas de I a XII e respectivos subprogramas				█	█	█
E1 - Implementação do Programa III (subprogramas III.1, III.2, III.3, III.8, III.9)				█	█	█
E.2 - Implementação dos Programas I, II, III (subprogramas III.4, III.5, III.6, III.7), IV e VI				█	█	█
E.3 - Implementação dos Programas V e VII				█	█	█
E4 - Implementação dos Programas de VIII a XII				█	█	█
F - Revisão periódica do PNRH				█	█	█

Fonte: Primeiro informe de execução do PNRH, CNRH.

Conforme cronograma acima, verifica-se que as metas dispostas no Volume IV, na verdade se referem às fases iniciais de implementação do PNRH. No primeiro informe foram ainda disponibilizadas fichas sínteses dos programas contendo avaliação no nível de programa, subprogramas e ações.

Em que pese a avaliação realizada nas fichas sínteses, foram apontadas uma série de limitações técnicas na definição das ações e metas relativas aos programas:

Com relação às ações elegíveis

- em algumas ações o conteúdo descritivo equivale a objetivos do subprograma e não propriamente a uma ação;
- em alguns casos, além das ações consta ainda a metodologia de desenvolvimento das mesmas;
- em alguns programas não foram selecionadas ações elegíveis de curto prazo, constando todas as ações previstas até 2020.

Com relação às metas

- muitas metas não foram quantificadas e outras foram inadequadamente definidas;
- em muitos casos adotaram-se como metas o cronograma de desenvolvimento de ações;
- em alguns casos foram previstos prazos idênticos para o desenvolvimento de ações que cronologicamente dependem do desenvolvimento de ações preliminares, podendo causar um problema cronológico no PNRH;
- muitas ações não têm metas definidas.

E nessa oportunidade, uma das recomendações propostas foi a estruturação de indicadores para o monitoramento dos objetivos estratégicos do PNRH.

Em 2009, foi divulgado o segundo informe para avaliar a implementação do PNRH. No documento, foi destacado que o PNRH foi concebido como um plano orientado para

resultados e que o papel de monitoramento e avaliação foi designado ao Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados - SIGEOR, cuja definição ainda estava a depender do detalhamento operacional do Programa XIII (Gerenciamento Executivo e de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PNRH). Foi advertido ainda que muitas das ações realizadas pelos executores não eram derivadas do desenho do PNRH, evidenciando um distanciamento entre o planejamento e o cotidiano da gestão de recursos hídricos.

No site do CNRH consta que em 2015 foi divulgado o terceiro informe de execução do PNRH. No entanto o documento não foi localizado.

Questionado sobre a implementação do SIGEOR, a SRHU/MMA informou que o desenvolvimento de indicadores, de ações de acompanhamento da execução das metas do PNRH e o estabelecimento de rotinas para o monitoramento das metas constituiriam o SIGEOR. Dessa forma, não há muita clareza acerca do significado e alcance do SIGEOR, bem como quanto ao real estágio de implementação, suas funções, contribuições e capacidades para o monitoramento do PNRH.

Entre 2010 e 2011, aconteceu a primeira revisão do PNRH e, por intermédio da Resolução CNRH nº 135/2011, o CNRH aprovou o documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos-PNRH: Prioridades 2012-2015”, complementando e atualizando o volume IV: Programas Nacionais e Metas. As contribuições para a definição das prioridades foram colhidas em oficinas regionais e seminários temáticos realizados no âmbito do Singreh, sendo obtidas 1.400 propostas que foram hierarquizadas com base na análise multicritério, elencando-se vinte e duas ações prioritizadas para o quadriênio 2012-2015.

A terceira revisão ocorreu em 2016, aprovada pela Resolução CNRH nº 181/2016, por meio da qual foram aprovadas 16 prioridades, respectivas ações e metas.

Ao longo do tempo, verifica-se que por conta das revisões quadrienais do PNRH, as prioridades, ações e metas foram sendo modificadas e atualizadas em função do caráter evolutivo do Plano que pretendia informar o processo de elaboração dos planos plurianuais. No entanto, os indicadores para monitoramento dos resultados somente foram elaborados em 2017 com o apoio de consultoria especializada, como já ressaltado no item precedente, sendo que a cada ciclo de revisão não foram apresentadas à sociedade um panorama concreto e claro do alcance dos resultados pretendidos pelo PNRH.

Ressalte-se que no item 4.1. do Relatório da Auditoria Anual de Contas do MMA (exercício de 2017) foram apontadas fragilidades no monitoramento dos resultados da Política Nacional de Recursos Hídricos, vejamos:

Dessa forma, embora o monitoramento do PNRH tenha evoluído para a fixação das Prioridades, Ações e Metas, o histórico de monitoramento da Política apresenta descontinuidade em relação à fixação dos parâmetros de medição, tendo em vista que o monitoramento não está sendo realizado periodicamente, na verdade parece estar sendo realizado a cada ciclo de revisão do PNRH. Além disso, o monitoramento carece da fixação de parâmetros mais objetivos que possam mensurar a evolução da Política, bem como disponibilizar uma série histórica comparável que possa orientar as decisões e intervenções governamentais e mensurar objetivamente o alcance dos

objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme disposto no artigo 2º da Lei nº 9.433/1997.

De todo o exposto, considerando o princípio da confiabilidade, entende-se que a estrutura de governança para o monitoramento do PNRH precisa de melhorias, uma vez que o monitoramento do plano não foi continuamente realizado ao longo do tempo e as alterações nas prioridades nas revisões do PNRH não tiveram efetivo acompanhamento para informar a sociedade se houve o alcance dos resultados do quadriênio anterior, impossibilitando a avaliação acerca do alcance dos objetivos estratégicos do PNRH, bem como inviabilizaram as correções necessárias no curso do planejamento.

6.4. Transparência e prestação de contas e responsabilidade

A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Por meio do princípio, reforça o compromisso com a transparência ativa e o acesso público à informação.

Nesse sentido, a ONU defende que “a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população”.

O princípio da transparência restou fragilizado considerando que no espaço destinado às informações do PNRH no site do CNRH existem vazios de informações.

No espaço destinado ao PNRH constam os seguintes tópicos: (a) linha do Tempo do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2006 a 2020; (b) situação da Implementação das Prioridades e Metas do PNRH 2016 - 2020 (Em construção); (c) formulários para Monitoramento da Execução do PNRH.

No tópico Situação da Implementação das Prioridades e Metas do PNRH 2016 - 2020 (Em construção) existem links vazios e, segundo os gestores da SRHU/MMA e da SNSH/MDR, o problema ocorreu em virtude dos erros na alimentação dos formulários disponibilizados aos executores das metas pactuadas. Dessa forma, as informações atuais sobre o monitoramento das prioridades, ações e metas definidas e aprovadas por intermédio da Resolução CNRH nº 181/2016 deixaram de ser apresentadas ao público. Outrossim, as recentes modificações na estrutura da administração pública federal, com a transferência das atribuições relativas a PNRH da SRHU/MMA para a SNSH/MDR contribuíram para a ausência de apreciação pelo CNRH e determinação de providências cabíveis.

No entanto, embora existam links sem informação, merece destaque o tópico “Linha do Tempo do PNRH” em que consta um infográfico bastante intuitivo para compreensão do processo de construção, implementação e monitoramento do PNRH.

O princípio da prestação de contas ou *accountability*, por sua vez, deve retroalimentar o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa.

O controle social do PNRH restou prejudicado pela falta de transparência na comunicação dos resultados do PNRH e pela elaboração de informes em períodos não regulares (apenas três, em 2005, 2009 e 2015). O terceiro informe não foi localizado no site do CNRH.

6.5. Conclusão

Haja vista os princípios de governança do Decreto nº 9.203/2017 e respectivas diretrizes, a estrutura de governança para acompanhamento e monitoramento do PNRH pelo CNRH/MDR necessita de aperfeiçoamentos, especialmente em relação a:

- realizar o acompanhamento e monitoramento sistemático do PNRH;
- promover a transparência ativa das informações de monitoramento à sociedade para exercício do controle social;
- utilizar as informações de monitoramento para avaliar a consistência e efetividade do planejamento nacional de recursos hídricos, corrigindo eventuais desvios.

7. Estágio inicial de implementação Plano Nacional de Segurança Hídrica

O Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) foi concebido para ser o instrumento fundamental de tomada de decisões em segurança hídrica e objetiva definir as principais intervenções estruturantes e estratégicas de recursos hídricos.

O PNSH, produzido pelo MDR e pela ANA, foi lançado oficialmente em 11/04/2019 e, segundo informações veiculadas no “site” da ANA, recomenda intervenções relevantes e prioritárias que incluem estudos, projetos e obras de barragens, canais, eixos de integração e sistemas adutores de água. Essas estruturas são consideradas necessárias para reduzir os riscos associados a eventos críticos, como secas e enchentes, além de garantir o abastecimento das populações nas cidades e no campo.

O PNSH partiu de uma análise dos graus de segurança hídrica em todo o território nacional, definidos mediante um Índice de Segurança Hídrica (ISH), estruturado em quatro dimensões de segurança hídrica: humana, econômica, ecossistêmica e resiliência. Paralelamente, foi realizado um inventário de Estudos, Planos, Projetos e Obras (EPPOs) existentes e em diferentes fases de planejamento e implementação, identificados junto a setores usuários de água e órgãos e entidades estaduais e federais com envolvimento em recursos hídricos e infraestrutura hídrica.

De acordo com o PNSH, a metodologia envolveu a análise espacial das áreas deficientes em segurança hídrica, sendo identificados grupamentos de bacias hidrográficas que deram origem à delimitação de áreas específicas, denominadas Unidades Territoriais de Análise (UTAs). Em tais unidades, foi realizada uma análise integrada, a partir do cotejo entre os problemas de segurança hídrica caracterizados pelo ISH e as intervenções de oferta de água inventariadas, para identificar aquelas que se configurassem como soluções estratégicas e

atendessem aos requisitos do PNSH. As intervenções prioritizadas passaram a compor o Programa de Segurança Hídrica – PSH.

Figura 2 – processo de construção do PNSH



Fonte: PNSH, 2019.

O PSH totaliza o valor de R\$ 27,58 bilhões em intervenções recomendadas (obras, projetos e estudos) e em média R\$ 1,2 bilhão/ano em operação e manutenção (O&M). As obras plenamente habilitadas ao PSH somam investimentos da ordem de 27,4 bilhões (incluindo custos dos projetos) até 2035, distribuídos em 99 intervenções para oferta de água e controle de cheias.

A maior parte desses investimentos recomendados para o aumento da disponibilidade hídrica destina-se à região Nordeste, com destaque ao Semiárido (R\$ 15,7 bilhões, correspondendo a 58% do total), seguindo-se os recursos definidos para as regiões Sudeste (8,7 bilhões, representando 32%), Sul (1,2 bilhão, correspondentes a 5%), Centro-Oeste (0,9 bilhão, correspondentes a 3%) e Norte (0,6 bilhão, equivalentes a 2% do total).

Considerando que o cenário atual de restrição orçamentária lança dúvidas sobre a efetiva execução do PNSH, exclusivamente com recursos públicos, a CGU encaminhou questionamento à SNSH/MDR acerca da expectativa em relação aos impactos promovidos pela execução das ações do PNSH no orçamento e no desempenho operacional para os próximos exercícios. O MDR informou, em 05/06/2019, que trabalha na organização da rede de governança e na definição dos métodos de monitoramento, avaliação e revisão do PNSH, no entanto ressaltou que o cenário orçamentário e financeiro da União é bastante restritivo, mantendo os recursos destinados ao MDR concentrados na conclusão das obras em andamento.

Na resposta encaminhada pelo MDR, foi ressaltado ainda que o MDR trabalha pela diversificação das fontes de financiamento e pela sustentabilidade econômica dos empreendimentos de infraestrutura hídrica que, hoje, têm como fonte de recursos, quase que exclusivamente, os orçamentos fiscais da União, dos Estados ou dos Municípios, o que vem prejudicando, ou restringindo, o seu desenvolvimento e o seu desempenho.

Cumprir informar que, em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) executou uma auditoria para avaliar o planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica, com vistas a mitigar as deficiências na distribuição temporal e espacial dos recursos hídricos no território brasileiro, sendo prolatado o Acórdão nº 2272/2019 TCU Plenário, que apontou as seguintes fragilidades quanto ao processo de planejamento, seleção e priorização de investimentos:

- O Ministério da Integração Nacional não lidera a formulação do Plano Nacional de Segurança Hídrica;
- O Ministério da Integração Nacional não elaborou a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica;
- A maioria dos investimentos em infraestrutura hídrica não decorrem de planejamento prévio;
- Não são utilizados critérios técnicos objetivos na seleção e priorização de empreendimentos;
- Não há monitoramento e avaliação de resultados.

Diante dos fatos, sendo o MDR o principal fomentador dos investimentos federais em segurança hídrica, as fragilidades apontadas podem ter gerado impactos no PNSH, especialmente quanto à ausência da publicação da política setorial de segurança hídrica torna o PNSH frágil e quanto ao planejamento prévio deficiente para os investimentos de infraestrutura hídrica do extinto MI, bem como a falta de utilização de critérios técnicos objetivos podem ter contaminado a priorização dos investimentos do PNRH, tendo em vista que o inventário realizado pela ANA utilizou os investimentos da carteira do MI. Quanto a esse ponto, em resposta ao Relatório Preliminar, a ANA esclareceu que o processo de inventário das intervenções estruturantes realizadas no âmbito do PNSH considerou não apenas a carteira de investimentos do extinto MI, mas um levantamento de estudos, planos, projetos e obras existentes e em diferentes estágios de planejamento e implementação, identificados junto a setores usuários de água e órgãos e entidades estaduais e federais com envolvimento em recursos hídricos ou infraestrutura hídrica, além da análise integrada.

Além disso, a falta de liderança na formulação do PNSH pode ter sido mitigada, considerando que a ANA que esteve à frente do processo de elaboração do Plano passou a compor a estrutura do MDR.

Diante do exposto, verifica-se que a ausência da política pública fragiliza o PNSH, sendo necessário se considerar o risco de inexecução pelas fragilidades apontadas e pelo cenário de restrição orçamentária e financeira.

RECOMENDAÇÕES

1 - Recomendar à SNSH/MDR que dote a Secretaria Executiva do CNRH de estrutura física e financeira para apoiar o Conselho no exercício de sua missão institucional.

2- Recomendar à Secretaria Executiva do CNRH que elabore e implemente um plano de ação para a melhoria dos processos de elaboração das deliberações do Conselho, adotando boas práticas regulatórias, e de divulgação de informações por meio da transparência ativa.

Achado nº 3

3 - Recomendar à Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SAS/ANA que, em articulação com outros setores da Agência, apresente proposta para a expansão do Projeto de Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos, bem como a submeta à apreciação da Diretoria Colegiada, a fim de promover melhorias nos sistemas estaduais de informações de recursos hídricos.

Achados nº 5

4 - Recomendar à Secretaria Executiva do CNRH que, em conjunto com a Câmara Técnica de Planejamento e Articulação, implemente instrumentos que possibilitem o efetivo monitoramento e avaliação dos resultados do PNRH, considerando os indicadores propostos nas metas da Resolução CNRH nº 181/2016.

Achados nº 6

CONCLUSÃO

Considerando as responsabilidades estratégicas do CNRH, ANA e SNSH/MDR na governança da PNRH, esta avaliação buscou demonstrar em que medida essas organizações têm contribuído para a efetiva coordenação do Singreh e consequente promoção da gestão integrada das águas e prevenção dos conflitos relativos aos recursos hídricos.

As análises foram estruturadas em três eixos: coordenação e integração dos entes que compõem o Singreh, sistemas de informações e planejamento nacional, formulando-se questões de auditoria específicas, cujos escopos foram selecionados por meio de metodologia de avaliação de riscos.

Por meio da comparação dos resultados obtidos nos testes de auditoria com os princípios e diretrizes de governança dispostos no Decreto 9.203/2017, foi avaliada a estrutura de governança voltada ao desempenho das atribuições de coordenação do Singreh pelos órgãos e entidades federais estratégicos para a condução da política.

Na prevenção ou arbitramento de conflitos não foram verificadas ocorrências recentes de judicialização de contendas ou do exercício da competência para arbitramento pelo CNRH, como segunda instância administrativa. Ademais, a ANA tem atuado proativamente, exercendo um papel de mediadora, de forma a mitigar a ocorrência de potenciais conflitos.

Em relação ao exercício das responsabilidades do CNRH para promover a coordenação e integração do Singreh foi possível constatar que a estrutura de governança do Conselho apresenta fragilidades, como insuficiência de reuniões para deliberação de assuntos complexos, falta de definição de temas estratégicos, falta de gestão do estoque de resoluções e deficiências na transparência ativa.

Quanto às responsabilidades da ANA para organizar, implantar e gerir o Snirh em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Singreh, foram encontradas fragilidades no repasse das informações dos sistemas estaduais de recursos hídricos para incorporação ao Snirh, bem como no Programa de incentivo Progestão.

Relativamente ao monitoramento dos resultados do PNRH, foi verificado que o monitoramento não está sendo realizado e não foi submetido ao CNRH para o exercício da competência de acompanhar a execução do PNRH e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.

A implementação de melhorias que aproximem a estrutura dos órgãos avaliados das melhores práticas de governança possibilitará melhorias na coordenação do Singreh, a fim de que funcione de forma integrada e conseqüentemente que: os instrumentos da PNRH sejam implementados de forma efetiva; haja melhoria na confiabilidade das informações dos governos locais integradas ao Snirh e; os resultados da PNRH sejam bem avaliados para que seja possível corrigir possíveis falhas no planejamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Projeto Legado. 20 propostas para aperfeiçoamento dos marcos constitucional, legal e infralegal da gestão de águas no Brasil.** Documento Base. Versão 1.0. Brasília, 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.** Versão 2 - Brasília: TCU, 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros: Relatório de Pesquisa.** Brasília: IPEA, 2012.

_____. Presidência da República. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR.** Brasília: Presidência da República, 2018.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997.

_____. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.** Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, 2010.

_____. **Decreto nº 10.000, de 3 de setembro de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 2019.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

_____. **Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003.** regulamenta o conselho nacional de recursos hídricos, e dá outras providências. Brasília, 2003. (revogado)

_____. Agência Nacional de Águas. **Resolução ANA nº 05, de 15 de janeiro de 2019.** Define os temas prioritários para atuação regulatória da Agência Nacional de Águas - ANA para o ano de 2019. Brasília, 2019.

_____. Agência Nacional de Águas. **Resolução ANA nº 1506, de 07 de agosto de 2017.** Define os valores anuais dos contratos a serem firmados no âmbito do Segundo Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO e dá outras providências. Brasília, 2017.

_____. Agência Nacional de Águas. **Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013.** Aprova o regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – Progestão e dá outras providências. Brasília, 2013.

_____. Agência Nacional de Águas. **Resolução ANA nº 512, de 29 de abril de 2013.** Define os valores anuais dos contratos a serem firmados no Âmbito do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – Progestão. Brasília, 2013.

_____. Agência Nacional de Águas. **Resolução ANA nº 1485, de 16 de dezembro de 2013.** Estabelece procedimentos para acompanhamento e certificação das metas do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – Progestão, e define os critérios a serem observados para o alcance das metas de cooperação federativa, correspondentes ao ano de 2013. Brasília, 2013.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CNRH nº 181, de 07 de dezembro de 2016.** Aprova as prioridades, ações e metas do plano nacional de recursos hídricos para 2016-2020. Brasília, 2016.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CNRH nº 169, de 23 de setembro de 2015.** Estabelece a composição da Comissão Permanente de Ética do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o mandato em curso do Colegiado. Brasília, 2015.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CNRH nº 143, de 10 de julho de 2012.** Estabelece critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e pelo volume do reservatório, em atendimento ao art. 7º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Brasília, 2012.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CNRH nº 135, de 15 de dezembro de 2011.** Aprova o documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH: Prioridades 2012-2015”, como resultado da primeira revisão do PNRH, e dá outras providências. Brasília, 2011.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CNRH nº 93, de 05 de novembro de 2008.** Estabelece procedimentos para o arbitramento previsto no inciso II do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Brasília, 2008.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução CRNH nº 58, de 30 de janeiro de 2006.** Aprova o Plano Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 2006.

OECD. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil.** Paris: OECD, 2015.

ANEXOS

I) INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A PNRH E O SINGREH

A Lei 9.743/97, instituiu a PNRH com os seguintes objetivos:

- assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos e origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais;
- incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais.

A fim de viabilizar a implementação desses objetivos, a Lei estabeleceu diretrizes gerais de ação, instrumentos de implementação da política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh, este composto pelas seguintes instituições e colegiados:

- Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- Agência Nacional de Águas;
- Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (CERH);
- Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- Agências de Águas.

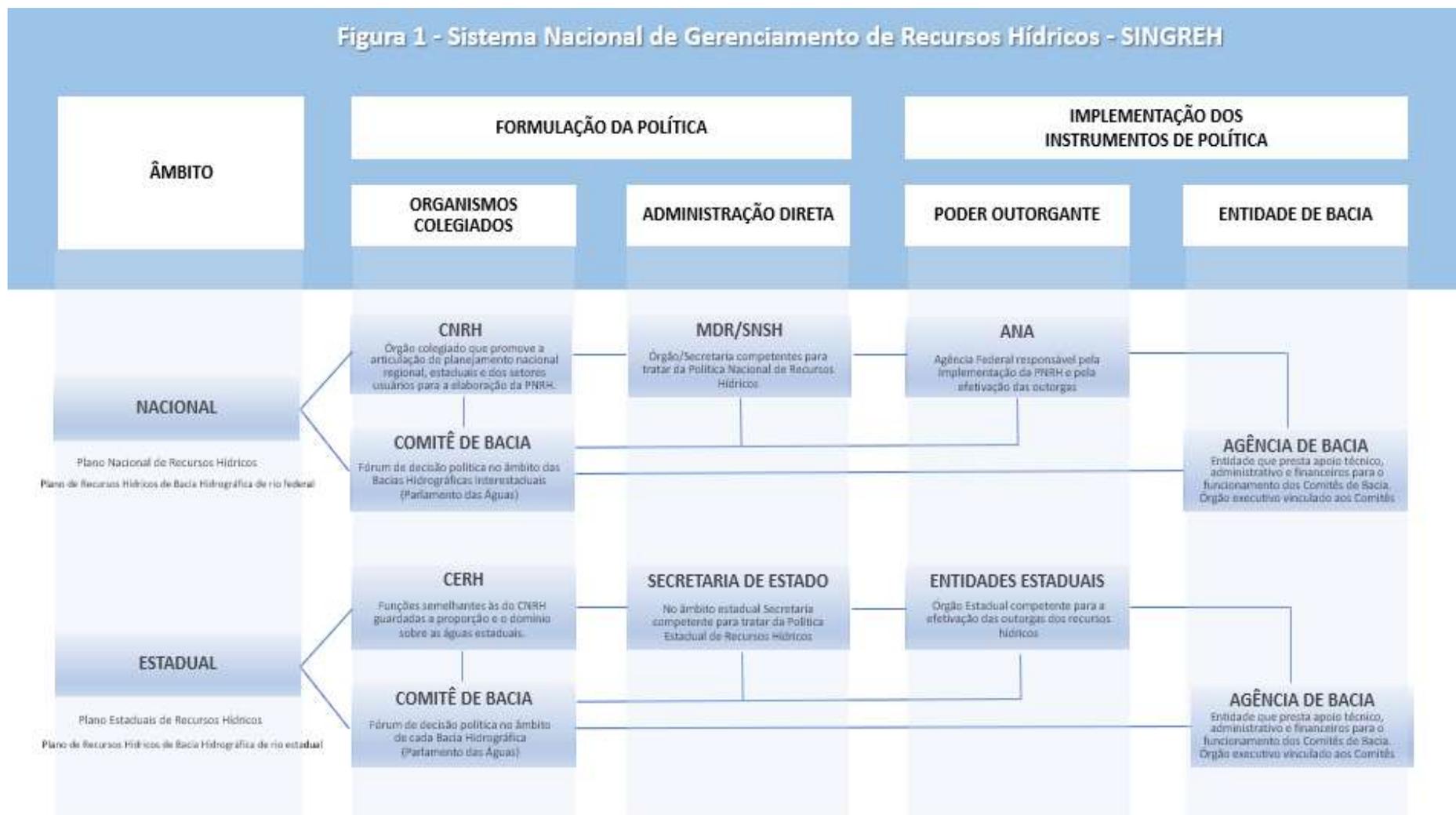
O modelo de gestão de recursos hídricos instituído pela Lei 9.433/97 exige o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes ministérios e órgãos públicos em nível de Governo Federal e estadual, bem como no nível das bacias hidrográficas.

No âmbito federal, três instituições se destacam por serem estratégicas na condução da PNRH:

- CNRH: órgão colegiado que promove a articulação do planejamento nacional, regional, estaduais e dos setores usuários para a PNRH;
- ANA: agência federal responsável pela implementação da PNRH e pela outorga do uso de recursos hídricos em rios de domínio da União;
- MDR: pasta ministerial que recebeu as competências para tratar da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH).

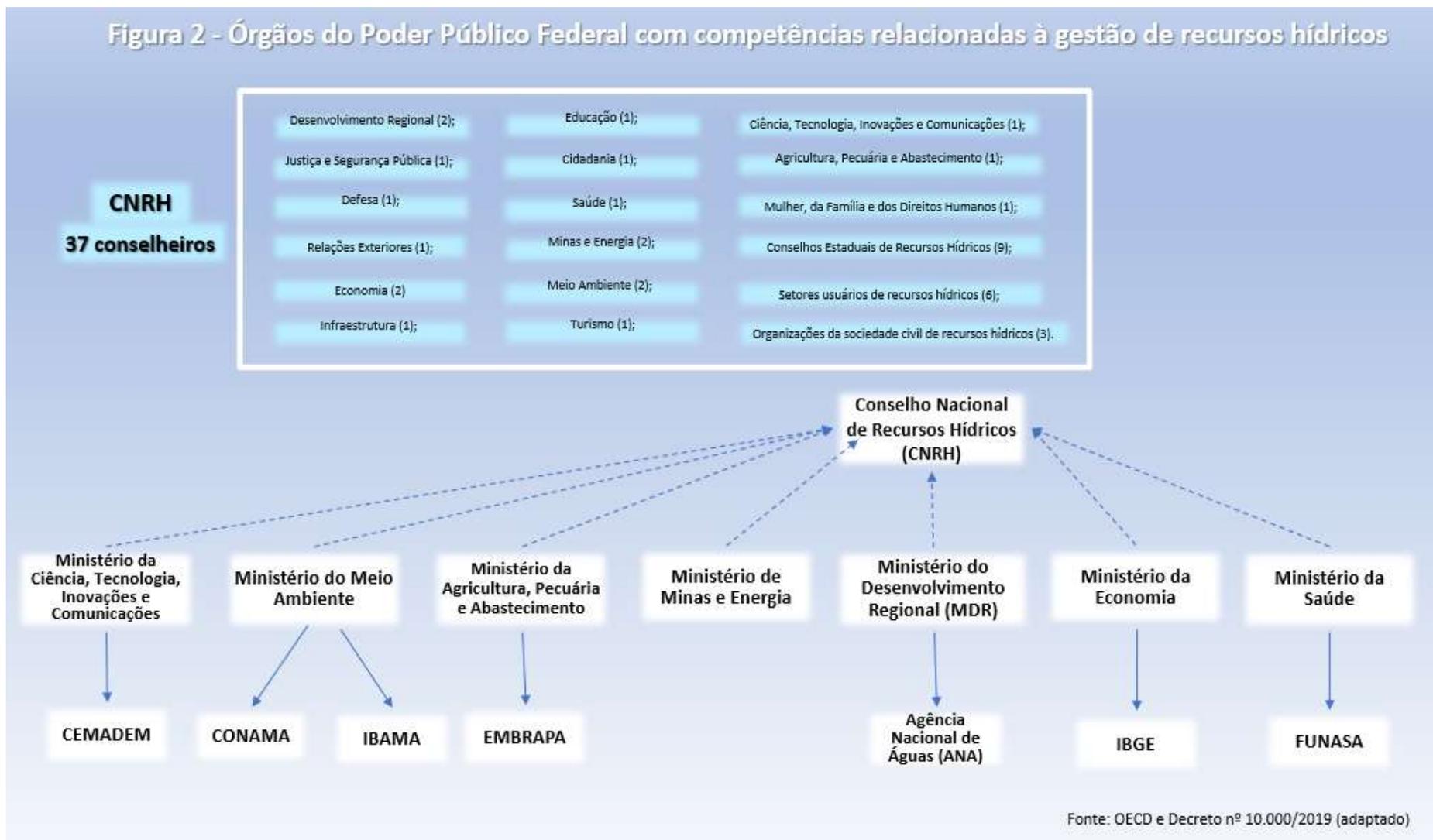
Para facilitar a compreensão do Singreh, apresentam-se duas ilustrações: a primeira, evidencia os órgãos e entidades que compõem o Singreh, no âmbito nacional, estadual e de bacia hidrográfica, bem como as principais competências para a formulação das políticas de recursos hídricos e para a implementação dos instrumentos da política; a segunda, apresenta os órgãos do Governo Federal que desempenham competências relacionadas à gestão de recursos hídricos e a composição atual do CNRH.

Figura 1 - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH



Fonte: Agência Nacional de Águas (adaptado)

Figura 2 - Órgãos do Poder Público Federal com competências relacionadas à gestão de recursos hídricos



II – ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO DECRETO Nº 10.000/2019 NA COMPOSIÇÃO DO CNRH.

Decreto nº	4.613/03	10.000/19
I) GOVERNO FEDERAL		
Fazenda	1	0
Planejamento, Orçamento e Gestão	1	0
Relações Exteriores	1	1
Transportes	1	0
Educação	1	1
Justiça	1	0
Saúde	1	1
Cultura	1	0
Desenvolvimento Agrário	1	0
Turismo	1	1
Cidades	1	0
Integração Nacional	2	0
Defesa	2	1
Desenvolvimento, Indústria e Comércio	2	0
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2	1
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	2	1
Meio Ambiente	3	2
Minas e Energia	3	2
Desenvolvimento Regional	0	2
Justiça e Segurança Pública	0	1
Cidadania	0	1
Economia	0	2
Infraestrutura	0	1
Mulher, Família e Direitos Humanos	0	1
Transportes, Portos e Aviação Civil	0	0
SUBTOTAL	27	19
II) SECRETARIA ESPECIAIS DA PRESIDÊNCIA		
Secretaria de Políticas para as Mulheres	1	0
Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	1	0
SUBTOTAL	2	0
III) CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS HÍDRICOS - CERH		
	10	9
IV) USUÁRIOS		
Irrigantes	2	1
Instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário	2	1
Concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica	2	1
Setor hidroviário, sendo um indicado pelo setor portuário	2	1
Indústria, sendo um indicado pelo setor minero-metalúrgico	3	1
Pescadores e usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo	1	1
SUBTOTAL	12	6
V) ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS - OCRH		
Um indicado pelos comitês de bacia hidrográfica e outro pelos consórcios e associações intermunicipais	2	0
Organizações técnicas de ensino e pesquisa com interesse e atuação comprovada na área de recursos hídricos	2	1
Organizações não governamentais (ONGs) com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal	2	1
Comitês de bacia hidrográfica de rios de domínio da União	0	1
SUBTOTAL	6	3

TOTAL	57	37
--------------	-----------	-----------

Fonte: Planalto.gov.br (com adaptações).

III – COMPONENTES E PROGRAMAS DO PNRH

Componentes	Descrição
1) Desenvolvimento da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos	<p>I. Programa de Estudos Estratégicos sobre Recursos Hídricos.</p> <p>II. Programa de Desenvolvimento Institucional da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Brasil.</p> <p>III. Programa de Desenvolvimento e Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos.</p> <p>IV. Desenvolvimento Tecnológico, Capacitação, Comunicação e Difusão de Informações em Gestão Integrada de Recursos Hídricos.</p>
2) Articulação Intersetorial, Inter e Intrainstitucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos.	<p>V. Programa de Articulação Intersetorial, Interinstitucional e Intrainstitucional da Gestão de Recursos Hídricos.</p> <p>VI. Programa de Usos Múltiplos e Gestão Integrada de Recursos Hídricos</p> <p>VII. Programas Setoriais voltados aos Recursos Hídricos.</p>
3) Programas Regionais de Recursos Hídricos	<p>VIII. Programa Nacional de Águas Subterrâneas.</p> <p>IX. Programa de Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiros e de Áreas Úmidas.</p> <p>X. Programa de Gestão Ambiental de Recursos Hídricos na Região Amazônica.</p> <p>XI. Programa de Conservação das Águas no Pantanal, em especial suas Áreas Úmidas.</p> <p>XII. Programa de Gestão Sustentável de Recursos Hídricos e Convivência com Semi-Árido.</p>
4) Gerenciamento da Implementação do PNRH	XIII. Programa de Gerenciamento Executivo e de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PNRH.

Fonte: PNSH, CNRH.

IV – METAS E INDICADORES DO PNRH

Metas	Indicador de desempenho
1 – Elaborar e aprovar no âmbito do CNRH documento denominado Estratégia de Implementação do PNRH.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
2 – Desenvolver, propor e aprovar, no âmbito do CNRH, Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados do PNRH – Sigeor.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
3 – Detalhar, no nível operacional, e implementar o Sistema de Implantação, Monitoramento e Avaliação do PNRH e o Subsistema de Informações de Monitoramento e Avaliação do PNRH, mediante implementação de ações para o fortalecimento dos instrumentos de gestão, especialmente o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.	Apresentação do sistema de forma operacional ao CNRH.
4 – Detalhar, no nível operacional, o programa estabelecido para o Componente de Desenvolvimento da GIRH no Brasil – Programa III – Desenvolvimento e Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos e cinco dos seus nove subprogramas: (...)	Documento contendo as estratégias de implementação concluído e aprovado no CNRH. Apresentação no CNRH do Sistema Nacional de Informação com os avanços alcançados, em forma numérica, estatisticamente comprovados.
5 – Detalhar, no nível operacional, os programas e subprogramas estabelecidos e aprovados, juntamente com o PNRH, para os componentes Gestão Nacional e Gerenciamento Integrado.	Apresentação do documento para aprovação no CNRH.

Fonte: PNSH, CNRH.

V – METAS COM PRAZO EXPIRADO (ANEXO DA RESOLUÇÃO CNRH Nº 181/2016)

Prioridades	Metas até 2020	Executores	Prazo
1. Desenvolver planejamento de longo prazo para a conservação e o uso racional das águas do país, considerando as mudanças climáticas.	Definir diretrizes para a abordagem do tema das mudanças climáticas nos planos de recursos hídricos.	CTPRNH/CNRH	dez/18
2. Promover a melhoria da disponibilidade das águas em quantidade e qualidade, visando a sua conservação e adequação aos diversos usos.	Concluir a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica.	ANA	dez/18 [concluído]
	Lançar edital em rede de pesquisa para desenvolvimento de metodologia para a estimativa do lançamento das cargas difusas em corpos d'água, tendo a bacia hidrográfica como unidade de análise.	MCTI/CT-Hidro e outras fontes de recursos	Dez/17
3. Ampliar o conhecimento a respeito dos usos das águas, das demandas atuais e futuras, além dos possíveis impactos na sua disponibilidade, em quantidade e qualidade.	Divulgar estatísticas e dados atualizados de oferta hídrica, usos da água e balanço hídrico, por região ou bacia hidrográfica, de forma acessível a toda a população.	ANA e CBHs	
	Lançar edital para rede de pesquisa com objetivo de avaliar potenciais metodologias para o balanço hídrico integrado de águas superficiais e subterrâneas.	MCTI/CT-Hidro e outras fontes de recursos	Dez/17
	Lançar edital para redes de pesquisa para desenvolvimento de indicadores para regulação e metas de gestão da quantidade e qualidade da água, e a conservação dos sistemas hidrológicos.	MCTI/CT-Hidro e outras fontes de recursos	Dez/18
	Elaborar estudo piloto sobre Contas Econômicas e Ambientais da Água para pelo menos uma bacia hidrográfica.	ANA, MMA e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Dez/17
4 - Integrar a política de recursos hídricos com a política ambiental e demais políticas setoriais (saneamento, irrigação, energia, turismo, etc.)	Elaborar um estudo de avaliação do potencial de integração de instrumentos das políticas nacionais de meio ambiente e de recursos hídricos e proposição de estratégia para promover a integração.	MMA	Dez/18
5. Apoiar o desenvolvimento institucional e a difusão de tecnologias sociais para a melhoria da gestão das águas	Criar, implementar e divulgar plataforma de boas práticas em gestão de recursos hídricos, incluindo a divulgação de premiações e editais.	MMA	Dez/18

Prioridades	Metas até 2020	Executores	Prazo
e desenvolver ações educativas para a sociedade.	Incorporar no Prêmio ANA a categoria iniciativas de uso sustentável da água desenvolvidas por crianças e jovens.	ANA	Dez/18
	6. Estabelecer critérios de autorização para o uso da água e fiscalização dos usuários, considerando as particularidades das bacias hidrográficas.	Revisar a Resolução CNRH nº 16/2001, que estabelece os procedimentos e critérios gerais de outorga.	Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras (CTPOAR/CNRH)
7. Identificar, avaliar e propor ações para áreas com risco de ocorrência de inundações, secas, entre outros eventos extremos relacionados à água, que gerem situações adversas à população.	Definir diretrizes para outorga coletiva	CTPOAR/CNRH	dez/18
	Lançar um edital de pesquisa para desenvolvimento e aprimoramento de modelos de gestão de recursos hídricos com vistas a aumentar a resiliência e mitigar os efeitos de eventos extremos que gerem situações adversas à população.	MMA, ANA e CBHs	Dez/2018
	Lançar edital para redes de pesquisa em segurança de barragens, com foco nos instrumentos de monitoramento da obra e dos recursos hídricos bem como indicadores de acompanhamento.	MMA, Ministério de Minas e Energia (MME), DNPM, Órgãos Estaduais, MI, IBAMA, ANA, CBHs, Instituições de Ensino e Pesquisa	Dez/2018
	Lançar edital para estudos dos efeitos de jusante, na gestão de crise em caso de acidente.	MMA, MME, DNPM, Órgãos Estaduais, MI, IBAMA, ANA, CBHs, Instituições de Ensino e Pesquisa	Dez/2018
	Lançar edital para desenvolvimento de modelagem para rompimento de barragens, entre outros.	MMA, MME, DNPM, Órgãos Estaduais, MI, IBAMA, ANA, CBHs, Instituições de Ensino e Pesquisa	Dez/2018
8. Ampliar e fortalecer a participação da sociedade na gestão das águas.	Implementar, por meio de capacitação, redes de representatividade para os membros do Singreh.	MMA	Dez/2018
	Revisar o Decreto que estabelece a composição do CNRH	CTIL/CNRH	Dez/2018
	Implementar Resolução CNRH no 106, de 23 de março de 2010, que institui o Cadastro de Organizações Civas de Recursos Hídricos – COREH.	MMA	Dez/2018
	Definir critérios de enquadramento e habilitação de	CTIL/CNRH	Dez/2018

Prioridades	Metas até 2020	Executores	Prazo
	instituições nos segmentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.		
	Disponibilizar plataforma para a interlocução dos segmentos integrantes do CNRH.	MMA	Dez/2018
9. Compartilhar informações, em linguagem clara e acessível, a respeito da situação da qualidade e quantidade das águas e da sua gestão.	Elaborar estratégia de comunicação do PNRH.	MMA	Dez/2018
	Disponibilizar a ferramenta Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos – SIGEOR/PNRH para as instituições do Singreh.	MMA	Dez/2018
	Divulgar anualmente o relatório de conjuntura dos recursos hídricos no Brasil.	MMA	Dez/2018 [publicado]
10. Ampliar o conhecimento sobre a ocorrência de chuvas e sobre a quantidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas.	Implantar projeto piloto de gestão integrada de águas superficiais e subterrâneas.	ANA	Dez/2018
11. Destinar recursos financeiros para a implantação de projetos de instituições públicas ou privadas e pessoas físicas que promovam a recuperação e conservação de bacias hidrográficas.	Criar um marco regulatório para financiamento reembolsável aos usuários de recursos hídricos, com recursos oriundos da cobrança ou de outras fontes, para aplicação na bacia de origem.	CTCOB/CNRH	Dez/2018
12. Desenvolver ações para a resolução dos conflitos pelo uso da água nas bacias hidrográficas.	Lançar edital para redes de pesquisas para aprimoramento e desenvolvimento de metodologias de resolução de conflitos pelo uso da água.	MCTI/CT-Hidroe outras fontes de recursos	dez/18
	Estabelecer marcos regulatórios para pelo menos uma bacia hidrográfica com conflitos pelo uso da água instalados.	ANA	dez/18
14. Desenvolver ações para a gestão da água em rios compartilhados com outros países.	Estabelecer agenda piloto para a gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços para a Amazônia, por microrregiões.	Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT/CNRH)	Dez/17
	Analisar e propor a alteração da composição das comissões mistas binacionais/trinacionais.	CTGRHT/CNRH	dez/18
	Estabelecer agenda de trabalho para a CTGRHT/CNRH.	CTGRHT/CNRH	jun/17
15. Desenvolver ações para a promoção do uso sustentável e reuso da água.	Definir diretrizes e critérios para o reuso e uso sustentável da água.	Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT/CNRH)	Dez/18

Prioridades	Metas até 2020	Executores	Prazo
	Lançar edital para elaboração de pelo menos um estudo sobre reuso e uso sustentável da água.	MCTI/CT-Hidro e outras fontes de recursos	Dez/18
16. Integrar as zonas costeiras ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos.	Lançar edital para elaboração de um estudo para a definição de indicadores e metodologia de monitoramento da qualidade das águas costeiras.	MCTI/CT-Hidro e outras fontes de recursos	dez/18
	Estabelecer agenda de trabalho para a CTCOST/CNRH	Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST/CNRH)	jun/17
	Avaliar as inter-relações entre o PNRH e outros planos setoriais para a zona costeira e propor um modelo de interação.	MMA	dez/18

Fonte: Anexo da Resolução nº 181/2016, CNRH (com adaptações)

VII – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por intermédio do Ofício nº 80/2019/AUD/ANA, de 29/11/2019, foram encaminhados a Comunicação Interna nº 249/2019/SAS, de 28/11/2019, e a Nota Informativa nº 35/2019/SPR, de 29/11/2019, contendo as manifestações da ANA acerca dos itens 5 e 7 do presente Relatório, respectivamente.

Item 5. Avaliação da governança do Progestão/ANA quanto à meta de melhoria da qualidade das informações incorporadas ao Snirh. Manifestação da Agência Nacional de Águas:

- Comunicação Interna nº 249/2019/SAS

Considera-se pertinente e adequada a recomendação apresentada no Relatório sobre a necessidade de aperfeiçoamento e informatização dos sistemas estaduais de informações sobre recursos hídricos, com claros reflexos não só da disponibilização de dados relevantes para a tomada de decisão local em processos gerenciais e de regulação do uso da água, mas também, para acesso e acompanhamento pela população, além de aprimorar e melhor consolidar os dados compartilhados no SNIRH.

Cabe registrar, entretanto, que a proposta de vinculação de parte dos recursos transferidos pelo Progestão para a modernização desses sistemas fere o regulamento do programa, estabelecido em 2013, e que tem o grande mérito de normatizar a aplicação dos recursos tão somente em ações exclusivas de gerenciamento e fortalecimento dos sistemas estaduais de recursos hídricos, delegando aos órgãos locais a definição de prioridades nos investimentos a serem realizados, dada a enorme diversidade regional, diferenças de organização institucional e de existência de conflitos pelo uso da água em todo o território brasileiro.

Esclarecemos que, por ocasião do 2º ciclo do Progestão, a ANA oferece aos estados que dão continuidade ao programa, a oportunidade de aderirem ao projeto denominado “Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos”, concebido em parceria com o IPEA, por meio do qual são contratados bolsistas para, no prazo máximo de 18 meses, desenvolverem ferramentas inovadoras a partir dos seguintes temas disponibilizados: (i) melhoria nos sistemas de informações em recursos hídricos (ii) gestão de eventos críticos e (iii) atuação em segurança de barragens.

Trata-se de fomento ao desenvolvimento de pesquisa aplicada e ajustada à realidade local, com objetivo de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão adotados pelo órgão gestor estadual.

Em dezembro de 2019 encerra a primeira fase do projeto, que contemplou os estados de Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rondônia e Sergipe, sendo que quatro destes optaram pela melhoria em sistemas de informações. Dentre eles, destacam-se: (i) o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento da execução dos programas, planos e projetos executados pela AESA/PB de modo a facilitar sua implementação e efetividade, além de fornecer informações sistematizadas para a definição de ações estratégicas para a Agência, a partir de softwares livres; e (ii) o desenvolvimento de manual com a elaboração do Primeiro Relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos do estado do Paraná.

Em 2020 outros dez estados integram este projeto, tendo sete deles optado por temas diversos associados à melhoria do sistema de informações. Assim, os estados do Acre, Rio Grande do Norte e Tocantins contarão com bolsistas para auxiliar a sistematização das

informações de recursos hídricos em um banco de dados georreferenciado. Pernambuco irá desenvolver um modelo de suporte à decisão para outorga de direito de uso de recursos hídricos superficiais no estado utilizando software livre, enquanto o Maranhão optou por desenvolver estudo de regionalização das vazões das bacias hidrográficas com vistas a aperfeiçoar a análise e emissão de outorgas no estado. Já no Amazonas será trabalhado a sistematização de dados e informações para a outorga de águas subterrâneas, tendo por base estudo recente dos aquíferos contratado pela ANA no estado. Finalmente o Mato Grosso do Sul irá realizar o mapeamento dos processos e gerenciamento dos projetos, planos e programas para o planejamento estratégico da gestão estadual dos recursos hídricos.

Nesse contexto, a SAS ressalta a oportunidade de, uma vez considerado pertinente pela diretoria colegiada da ANA, pactuar com outros setores da Agência, no âmbito do projeto acima mencionado ou em outro delineado para tal fim, o apoio específico a modernização e melhorias nos sistemas estaduais de informações de recursos hídricos considerando as etapas necessárias e as especificidades locais.

Análise da equipe de auditoria:

A ANA informou em sua manifestação que a proposta de vinculação de parte dos recursos transferidos pelo Progestão para a modernização dos sistemas estaduais de informações sobre recursos hídricos fere o regulamento do programa, que, desde 2013, teve o mérito de normatizar a aplicação dos seus recursos em ações exclusivas de gerenciamento e fortalecimento dos sistemas estaduais de recursos hídricos.

A Agência apresentou ainda o Projeto de Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos que por meio da contratação de bolsistas, dentre outros objetivos, busca introduzir melhorias nos sistemas de informações em recursos hídricos. Por fim, a SAS ressaltou a oportunidade de buscar apoio específico para a ampliação desse programa, uma vez considerado pertinente pela Diretoria Colegiada da ANA.

Considerando as informações apresentadas pela ANA, a equipe de auditoria acolhe a manifestação, no sentido da promoção de discussão no âmbito da Diretoria Colegiada para promover a expansão do Projeto de Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos e propõe a atualização da recomendação antes proposta para a seguinte: *“Recomendar à SAS que busque pactuar com outros setores da Agência apoio específico para a expansão do Projeto de Aperfeiçoamento de Ferramentas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos modernização, bem como submeta essa proposta à Diretoria Colegiada, a fim de promover melhorias nos sistemas estaduais de informações de recursos hídricos”*.

Item 7. Estágio inicial de implementação Plano Nacional de Segurança Hídrica

- Nota Informativa nº 35/2019/SPR:

As questões pontuadas são relevantes para o aprimoramento do SNIRH e a modernização dos sistemas estaduais é oportuna e beneficiará principalmente os usuários. A implementação de melhorias nas ferramentas e no procedimento de envio das informações dos sistemas estaduais é positiva, devendo para tanto ser garantida a interoperabilidade entre os sistemas, visando a agilidade no intercâmbio de informações entre os sistemas estaduais e o SNIRH.

Cabe apontar que algumas UFs estão mais avançadas que outras no processo de integração. Como exemplo de esforços já em desenvolvimento visando fortalecer a parceria com os

estados, pode-se citar a adoção da metodologia de ottocodificação da ANA na construção das bases hidrográficas de referência dos Estados. Neste caso sete Estados (RS, SC, PR, MG, RJ, SP, BA) que já adotam a metodologia, dois Estados (TO e PA) estão em fase de desenvolvimento e há tratativas com outros dois Estados (AC e MA) para adoção da metodologia.

Dentre as análises associadas ao eixo “planejamento em nível nacional”, o relatório preliminar aborda, em seu item 7, questões relacionadas à implementação Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH. Nesse item, após uma descrição desse Plano, a CGU cita alguns questionamentos feitos ao MDR e respostas obtidas sobre a implementação do PNSH, além de resgatar algumas recomendações feita pelo TCU ao MDR em função de fragilidades apontadas por aquele tribunal relacionadas ao antigo Ministério da Integração Nacional.

Especificamente sobre esses pontos cabe esclarecer que o processo de inventário das intervenções estruturantes realizado no âmbito do PNSH considerou não apenas a carteira de investimentos do extinto Ministério da Integração Nacional, mas também um levantamento de estudos, planos, projetos e obras existentes e em diferentes estágios de planejamento e implementação, identificados junto a setores usuários de água e órgãos e entidades estaduais e federais com envolvimento em recursos hídricos ou infraestrutura hídrica. Além disso, as intervenções habilitadas no PNSH foram alvo de análise integrada, que contemplou abordagens quantitativas e qualitativas de análise, resultando em um portfólio consistente de intervenções habilitadas.

Análise da equipe de auditoria:

Nas suas considerações, especificamente quanto à citação do Acórdão nº 2272/2019 TCU-Plenário no ponto de auditoria, a ANA esclarece que o processo de inventário para o PNSH não considerou apenas a carteira de investimentos do extinto Ministério da Integração Nacional.

Dessa forma, considerando que o citado Acórdão não foi direcionado à ANA e as justificativas encaminhadas quanto ao processo de elaboração do inventário das intervenções constantes do PNSH, esta equipe de auditoria acolhe a manifestação da ANA e propõe ajustes no texto no item 7.

Por intermédio do Ofício nº 549/2019/AECI/MDR, de 09/12/2019, foram encaminhados a Nota Informativa nº 16, de 29/11/2019, oferecendo as manifestações do MDR acerca dos itens 2, 3, 6 e 7 do presente Relatório.

Item 3. Avaliação da estrutura de governança do CNRH em relação ao Singreh:

3. Ao longo do documento é citado que o “CNRH informou” (...). Importante frisar que as respostas aos questionamentos da CGU foram fornecidas pela Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias, que apoia administrativa e financeiramente o funcionamento do CNRH, mas que não responde pelo Colegiado. Consideramos importante alterar essa redação, evitando à falsa impressão que o CNRH foi consultado.

4. Página 11: (...) O Projeto Legado propôs ainda que a representação dos grupos de usuários e organizações civis fosse mais paritária, sem prevalência de um setor econômico em detrimento de outros. Quanto a este quesito, o Decreto não privilegiou um setor em prol de outro. No entanto, a representação não governamental sofreu um abalo significativo. Além disso, o governo federal tem se utilizado da participação máxima permitida por lei, ou seja, 19 membros, metade mais um do total, prejudicando uma maior participação de outros setores.

5. O Projeto Legados, a nosso ver, constitui-se em excelente trabalho, cabe, entretanto, reconhecer que sua base de orientação, de informações e condições administrativas, institucionais e legais são anteriores às da estratégia do Governo em exercício, que adotou em suas ações princípios que consideram que a melhoria do desempenho dos colegiados será obtida pela redução do número de colegiados e tornando efetiva a participação de membros, que embora sejam em menor quantidade, apresentarão elevada qualificação, princípios esses, que foram decididos e aplicados, ao CNRH.

6. Página 12 (...) o Relatório do CGU cita que: O CNRH informou ainda que estão sendo providenciados contratos para a realização de gravação e de gravação das reuniões. Sugerimos aprimorar a informação do texto, alterando-o para: O Departamento de Recursos Hídricos de Revitalização de Bacias, que atua como Secretaria Executiva do CNRH, informou que está previsto no seu planejamento a contratação de empresa para realizar a gravação e de gravação das reuniões.

7. (...) De 1988 a 2018, verificou-se que o Plenário do CNRH realizou 83 reuniões, sendo 43 ordinárias e 40 extraordinárias. O Conselho vem cumprindo a regra de realizar duas reuniões ordinárias por ano e, em média, tem realizado duas reuniões extraordinárias anuais. No entanto, há exercícios em que se realizam mais reuniões extraordinárias que ordinárias, fato que aponta para a insuficiência de reuniões ordinárias para tratar da gestão de recursos hídricos, podendo trazer prejuízos ao entendimento e domínio dos temas pelos Conselheiros, bem como fazer com que as decisões sejam guiadas pelas CT, órgãos técnicos formadores de opinião ou setores específicos.

8. Entende-se que o elevado número de reuniões nos primeiros anos de funcionamento do Conselho se justificava, uma vez que estava se iniciando a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e muitos assuntos precisavam ser regulamentados, especialmente sobre os instrumentos de gestão e diretrizes complementares para a Política. Outro aspecto é que o fato da reunião ser ordinária ou extraordinária não influencia no andamento dos temas. Se utiliza deste recurso, na maioria das vezes, quando se verifica que as matérias tratadas nas câmaras técnicas, que precisam ser aprovadas para atender a prazos, não foram finalizadas a tempo de ser convocada a reunião ordinária. Quanto as Câmaras Técnicas, essas atuam como instâncias de assessoramento ao Conselho, que prima por tomar as decisões por meio de consenso e não por comando e controle. Este fato pode acarretar que

determinados temas mais sensíveis levem um tempo maior para serem encaminhados a decisão da plenária.

9. Página 17 - Quadro 4 – Justificativas da ausência de deliberação em competências específicas. Sobre as Oitivas do CNRH relativas à prorrogação do prazo para início de operação estabelecidos na outorga de direito de uso dos recursos hídricos do Rio São Francisco para execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, a última apreciação do CNRH sobre esse tema foi na 40ª Reunião Ordinária, em 18 de dezembro de 2018, tendo se constituído na 4ª solicitação.

10. Página 18 (...) No entanto, a falta de deliberação quanto à competência para aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes de uso denota uma fraca atuação do Conselho em relação à implementação desse importante instrumento da PNRH, pois a única proposta relativa à Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba não chegou a ser concluída.

11. As propostas de enquadramento dos corpos de água em classes de uso devem ser encaminhadas pelos comitês de bacias hidrográficas de rios de domínio da União (CBH de domínio da união), devendo ser construídas quando da elaboração/revisão dos planos de recursos hídricos. Por serem instrumentos que, para serem implementados ao nível dos CBH de domínio da união, requerem adequadas articulações e pactuações na definição de prioridade e em suas metas, diálogos e cooperações essas que devem ocorrer envolvendo os diversos entes da federação de interesse nos temas em pauta, esses fatos exigem um prazo maior para serem implementados de forma eficaz pelos Comitês. Por entender a importância deste instrumento, o CNRH aprovou nas prioridades do Plano Nacional de Recursos Hídricos a meta de “Elaborar propostas de enquadramento dos corpos d'água em classes, ou sua revisão, para todas as bacias com cobrança pelo uso de recursos hídricos implantada”.

12. (...) Questionado sobre a ausência de deliberação específica do Plenário do CNRH sobre o Relatório de Segurança de Barragens, o Conselho informou que o mesmo não tem sido apreciado pelo Plenário, mas pela Câmara Técnica de Análise de Projeto (CTAP).

13. Esclarecemos que em cumprimento à Lei nº 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), o CNRH, por meio da então Câmara Técnica de Análise de Projeto (CTAP), conforme definido na Resolução CNRH 178/2016, anualmente emite um parecer sobre o Relatório de Segurança de Barragens, elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA). O relatório juntamente com o parecer é apresentado na reunião plenária, ocasião em que os conselheiros se manifestam sobre toda essa documentação e propõe melhorias, quando for o caso. No site do CNRH, em reuniões plenárias é possível acessar as reuniões em que essa matéria foi pautada. Normalmente esse tema é tratado na última reunião ordinária ou extraordinária do ano. Os quatro últimos relatórios assim o foram: 1. Relatório de Segurança de Barragens 2014 – 38ª Reunião Extraordinária, 09.12.15 2. Relatório de Segurança de Barragens 2015 - 36ª Reunião Ordinária, 07 e 08.12.16 3. Relatório de Segurança de Barragens 2016 - 39ª Reunião Extraordinária, 19 e 20.12.17 4. Relatório de

Segurança de Barragens 2017 - 40ª Reunião Ordinária, 18.12.18 14. De fato, para quem não tem a vivência do temas que estão sendo tratado pelo Conselho e do acesso a página pode ser complicado encontrar o RSB. Para resolver este problema, é importante que nas próximas apreciações o CNRH se manifeste por meio de uma resolução, moção ou comunicação informando sobre a apreciação do documento e o envio para o Congresso Nacional. Atualmente, o procedimento utilizado é o envio de ofício do secretário executivo ou presidente do CNRH ao presidente do Congresso Nacional.

Análise da equipe de auditoria:

Considerando a solicitação do parágrafo terceiro, serão realizadas substituições do texto do Relatório para contemplar que as respostas à CGU foram fornecidas pela Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias, que apoia administrativa e financeiramente o funcionamento do CNRH, mas que não responde pelo Colegiado.

Conforme argumentos apresentados no parágrafo quinto e entendimentos da equipe de auditoria, optou-se pela atualização do texto do item “2. Alterações na composição do CNRH” do presente Relatório.

Quanto ao disposto no parágrafo quinto da Nota Informativa nº 16, de 29/11/2019, decidiu-se excluir essa parte do texto.

No que se refere às justificativas contidas nos parágrafos 8 e 9, a equipe de auditoria mantém o entendimento anterior, no sentido de que se constituiria em boa prática a ampliação das oportunidades de discussão no Plenário do CNRH, considerando seu extenso e importante rol de competências para o País. Por outro lado, compreende-se que o CNRH tem cumprido a determinação legal de reuniões semestrais, entretanto esse fato não significa que o quantitativo de oportunidades de discussão no âmbito do Plenário do CNRH não possa ser aumentado, quer seja por modificação legislativa quer seja pela utilização de recursos de tecnologia da informação.

Em relação aos parágrafos de 9 a 13, que tratam da ausência de deliberação específica do Plenário do CNRH, em resposta à solicitação de auditoria da CGU, parte das informações apresentadas já haviam sido consideradas no Relatório Preliminar. Adicionalmente, no que se refere à atuação do Conselho na implementação do instrumento de enquadramento, foi informado que o CNRH aprovou, no âmbito das prioridades do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2016-2020, a meta de “Elaborar propostas de enquadramento dos corpos d'água em classes, ou sua revisão, para todas as bacias com cobrança pelo uso de recursos hídricos implantada”. De acordo com a Resolução nº 181/2016, o prazo final para o cumprimento dessa meta é 2020, no entanto, não foi informado como o Conselho tem atuado para articular os executores, Agências de Bacia ou entidades delegatárias, para contribuírem com a conclusão dessa meta.

Relativamente quanto às apreciações do Relatório de Segurança de Barragens pelo CNRH, foi informado que o relatório e respectivo parecer da CTAP são apresentados em reunião plenária, ocasião em que os conselheiros podem se manifestar e propor melhorias. Verifica-se, portanto, que o rito atual de apreciação do relatório e respectivo parecer não inclui a manifestação formal do Plenário. Como providência, foi ressaltado que nas próximas oportunidades, o CNRH se manifestará por meio de uma resolução, moção ou comunicação sobre a apreciação do documento e o envio para o Congresso Nacional, pois, o procedimento utilizado atualmente é o envio de ofício do secretário executivo ou presidente do CNRH ao presidente do Congresso Nacional. A equipe de auditoria considera essa iniciativa importante para dar transparência à sociedade acerca da atuação do Conselho na apreciação desse importante instrumento de controle da Política Nacional de Segurança de Barragens.

Item 6. Avaliação da estrutura de governança para monitoramento dos resultados do PNRH (CNRH/MDR):

15. Em relação à “Avaliação da estrutura de governança para monitoramento dos resultados do PNRH”, a Auditoria apontou as conclusões e a recomendação final elencadas abaixo, que são seguidas pelas nossas considerações e informações sobre os encaminhamentos a serem adotados pela SNSH/MDR.

Conclusão da CGU. Realizar o acompanhamento e monitoramento sistemático do PNRH.

16. Algumas das causas das lacunas identificadas no acompanhamento e monitoramento do PNRH foram a ausência já na concepção dos seus Programas e Subprogramas, assim como dos seus objetivos finalísticos, de um conjunto de metas e indicadores claros para o monitoramento e a avaliação da sua execução.

Além disso, a abrangência do PNRH, inclusive endereçando responsabilidades para o planejamento e políticas públicas de outros setores, sem uma pactuação com os atores estratégicos para a sua implementação, constitui outro fator que dificultou esse monitoramento de forma contínua. Outro fator foi a falta de uma metodologia de acompanhamento e monitoramento contínuo de seus avanços com possibilidade de ajustes ao longo do tempo.

17. Embora a ausência de metas e indicadores implicasse certo grau de subjetividade para o monitoramento e avaliações do PNRH, foram elaborados informes periódicos do PNRH e apresentados para a avaliação da respectiva Câmara Técnica no CNRH durante esse período. Portanto, nos anos de 2008 e 2009, respectivamente, foram elaborados dois “Informes sobre a Execução dos Programas e Subprogramas do PNRH”. Depois, foi elaborado o documento de

“Informe sobre a implementação do PNRH nos anos de 2012 a 2014”. Finalmente, em 2015, foi elaborada um “Diagnóstico e Avaliação dos Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de Recomendações para a Construção do novo PNRH, com horizonte temporal a partir de 2021”, como o apoio de consultoria especializada.

18. Quanto às duas revisões do PNRH, seus processos e metodologias tiveram dentre seus objetivos trazer maior foco para o planejamento nacional, com a priorização de ações para os ciclos seguintes de implementação do PNRH.

Dessa forma, os resultados da primeira revisão do PNRH influenciaram na elaboração do “Programa Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos” do PPA do Governo Federal para o mesmo período. No entanto, ainda sem contar com indicadores claros para o seu monitoramento, foi elaborado o “Relatório de Implementação das Prioridades no período de 2012 a 2014”, conforme citado acima, para a análise da Câmara Técnica do PNRH, que emitiu o Parecer Técnico com recomendações para o próximo ciclo do PNRH e para o monitoramento de sua implementação.

19. Naquele período, o Ministério do Meio Ambiente - MMA, então responsável pela Política, contratou consultoria especializada para elaboração de uma avaliação externa do Plano Nacional de Recursos Hídricos, no período 2006-2015, que além de uma análise global da situação dos seus Programas e Subprogramas, realizou uma avaliação e ranqueamento do índice de execução das 22 Prioridades do PNRH para 2012-2015, conforme gráfico abaixo:

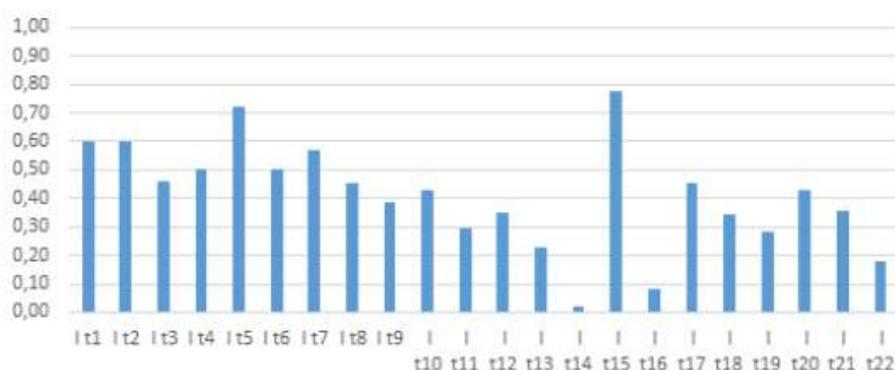


Gráfico 1 – Ranqueamento do índice de execução das Prioridades do PNRH para 2012-2015 (Fonte: Avaliação Global do PNRH).

20. De acordo com a Avaliação realizada, as Prioridades do PNRH para 2012-2015 com maiores índices de avanço foram: i) Apoio à criação de novos Comitês de Bacia e ao fortalecimento dos Comitês já existentes (P1); ii) Elaboração de Planos de Recursos Hídricos (P5); iii) Ampliação do Cadastro de Usos e Usuários de Recursos Hídricos (P2) e iv) Desenvolvimento de processos

formativos continuados para os atores do SINGREH e para a sociedade (P15). Já as prioridades com menores índices foram: i) Desenvolvimento de um plano de comunicação social e de difusão de informações para o SINGREH (P14); ii) Desenvolvimento da gestão compartilhada de rios fronteiriços e transfronteiriços (P16); iii) Apoio ao desenvolvimento e difusão de tecnologia, incluindo a tecnologia social, para a gestão de recursos hídricos (P13); e iv) Implantação do Sistema de Gerenciamento do PNRH (SIGEOR/PNRH) (P22).

Segundo os critérios adotados, o índice médio de implementação do PNRH, ponderado a partir dos pesos indicados pelos analistas da Câmara Técnica do PNRH, foi de pouco acima de 40%, no período de 2006 (ano da aprovação do PNRH) até 2015 (ano da avaliação externa).

21. Quanto às duas revisões do PNRH, seus processos e metodologias tiveram como um de seus objetivos trazer maior foco para o planejamento nacional, com a priorização de ações para os ciclos seguintes de implementação.

Os resultados da primeira revisão do PNRH influenciaram na elaboração do “Programa Conservação e Gestão dos Recursos Hídricos” do PPA do Governo Federal para o mesmo período. No entanto, ainda sem contar com indicadores claros para o seu monitoramento, foi elaborado o “Relatório de Implementação das Prioridades no período de 2012 a 2014”, para a análise da Câmara Técnica do PNRH, que emitiu o Parecer Técnico, com recomendações para o próximo ciclo do PNRH (2016-2020) e para o monitoramento de sua implementação.

22. Com relação à segunda revisão do PNRH, foram definidas as Prioridades, Ações e Metas para o ciclo 2016-2020, por meio da Resolução nº 181/2016. Com base nesse escopo, a mesma consultoria que realizou a avaliação do PNRH, propôs um sistema de indicadores e metodologia para acompanhamento e avaliação das metas 2016-2020. Esta sistemática começou a ser adotada no ano de 2017, com a realização de uma primeira rodada de consultas aos executores sobre a situação de implementação das Prioridades e Metas 2016-2020. Na segunda rodada de consulta, em 2018, conforme informações prestadas anteriormente no âmbito desta Auditoria, foram verificados problemas em relação ao preenchimento dos formulários criados para auxiliar a consulta às instituições executoras, o que inviabilizou a elaboração do Informe em tempo para a avaliação da Câmara Técnica, ainda em 2018. Em 2019, em decorrência da inatividade do CNRH pelos motivos expostos anteriormente, este assunto não foi retomado.

Conclusão da CGU. Promover a transparência ativa das informações de monitoramento à sociedade para exercício do controle social.

23. Uma das iniciativas adotadas pela coordenação do PNRH foi a elaboração de uma Estratégica de Comunicação para o PNRH, com o apoio de consultoria especializada, como o objetivo de i) permitir a maior transparência das informações sobre a execução do PNRH, por

meio da divulgação dos resultados da implementação das Prioridades e Metas para 2016-2020; ii) ampliar e fortalecer os canais de comunicação da SNSH/MDR e do CNRH sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos; e iii) apoiar o processo de construção do novo Plano, com vistas à ampla divulgação de informações, mobilização dos atores do Singreh e da sociedade, registro do processo de construção do novo Plano. Esta estratégia será pauta da primeira reunião da Câmara Técnica do PNRH, nesta nova configuração do CNRH, para contribuições, visando a sua adoção no processo de acompanhamento e divulgação do PNRH.

Conclusão da CGU. Utilizar as informações de monitoramento para avaliar a consistência e efetividade do planejamento nacional de recursos hídricos, corrigindo eventuais desvios.

24. O Informe Final das Execução das Prioridades e Metas do PNRH 2016- 2020 deverá compor o Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos de 2020, produzido pela ANA, que, conforme preconiza a Resolução CNRH nº 180/2016, será o documento de diagnóstico que servirá de base para a elaboração do novo PNRH, com vigência 2021-2040. A Resolução CNRH nº 180, de 08 de dezembro de 2016, estabeleceu o conteúdo mínimo do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil a ser elaborado pela Agência Nacional de Águas-ANA, deverá envolver as seguintes áreas temáticas: I - Situação dos Recursos Hídricos; II - Situação da Gestão dos Recursos Hídricos; e III - Situação da Implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

25. Em relação à área temática sobre a “Situação da implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH” deverá incluir, no mínimo, os seguintes aspectos: I - Atendimento às prioridades do PNRH; II – Recursos alocados para a implementação do PNRH; e III - Monitoramento e avaliação do PNRH. Assim, o Relatório de 2020 trará as informações consolidadas sobre o andamento das Prioridades 2016-2020. Entendemos que para um processo efetivo e continuado de monitoramento e avaliação do PNRH é fundamental a adoção de uma sistemática e rotina, para suporte à tomada de decisão dos entes de coordenação do Plano quanto aos ajustes de rumos para a implementação do PNRH.

Recomendação da CGU. Recomendar à Secretaria Executiva do CNRH que apoie à CT de Planejamento e Articulação do CNRH para que promova o monitoramento do PNRH considerando os indicadores propostos para as metas da Resolução CNRH nº 181/2016.

26. Na pauta da primeira reunião da CT será apresentada a situação atual da implementação das metas para avaliação da Câmara Técnica e recomendações. A partir desse parecer será realizado um Relatório Completo da Execução das Prioridades, que irá municiar o processo de elaboração do novo PNRH e compor o Relatório de Conjuntura 2020. O objetivo é que os resultados sejam avaliados para que seja possível corrigir falhas de planejamento para o novo PNRH.

Análise da equipe de auditoria:

Segundo as informações encaminhadas pela Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos do DRHB a equipe de auditoria entende que a recomendação expedida está em processo de implementação.