Relatório de Recomendações

Reabilitação de Barragens

2026

Ciclo CMAP 2025-2026

CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Ficha Técnica

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO

Ministro do Planejamento e Orçamento
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello
Secretário-Executivo Adjunto
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Design
Secretaria Executiva
Ministério do Planejamento e Orçamento
Viviane Barros – **Designer Sênior Coordenadora**
Douglas Saymom – **Designer Junior**
Projeto Gráfico e Diagramação
Viviane Barros e Douglas Saymon

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

Ciclo CMAP
2025/2026

Política Avaliada
Reabilitação de Barragens

Coordenação do Ciclo CMAP
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenação Técnica
Controladoria-Geral da União
Juliana Albertina Pacheco Noel
Ana Maria de Farias Martins

Coordenação Administrativa
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Andréia Rodrigues dos Santos

Equipe Técnica

Controladoria-Geral da União (colaboradores)
Bianca Alves Silveira
Leonarda Cristina Melo Rufino de Sousa
Marcondes Loureiro de Carvalho Batista
Rosa Maria Soares Sabioni Martins

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Eduardo Luiz Zen

Secretaria de Orçamento Federal
Jairo Gabriel Soares de Sousa
Suzana Ferreira Guimarães (colaboradora)

Banco de Avaliadores
Jevuks Matheus de Araujo (UFPB)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSUL)
Leonardo Betemps Kontz
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Jair Sampaio Soares Junior
Apoio Técnico
Escola Nacional de Administração Pública

Informações
E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Sumário

Sumário 3
Resumo Executivo 4
Recomendações CMAP 6
Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares 10

Resumo Executivo

As ações de reabilitação de barragens federais de acumulação de água integram a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, e envolvem intervenções estruturais ou funcionais de maior complexidade, diferenciando-se das ações rotineiras de manutenção e de fiscalização. Essas ações compreendem também a articulação e a coordenação de diversos atores governamentais, em nível nacional e subnacional, para assegurar o planejamento, a execução, o monitoramento e a efetividade das medidas adotadas.

O objeto desta avaliação compreende o conjunto de ações voltadas à reabilitação de barragens federais executadas no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), considerado no contexto mais amplo da PNSB. Nesse sentido, identificou-se como problema central a existência de "barragens destinadas à acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, em situação inadequada para a segurança e a proteção de vidas humanas, do meio ambiente e do patrimônio público e privado". Esse diagnóstico evidencia um problema de dupla natureza. De um lado, verifica-se a existência de um passivo acumulado de infraestrutura. De outro, observa-se um passivo associado à gestão preventiva de riscos.

O modelo lógico construído organizou, de forma sistemática, a lógica de intervenção das ações de reabilitação de barragens do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no âmbito da PNSB, evidenciando como essas ações se conectam aos resultados esperados e servindo de base para indicadores de acompanhamento.

No que se refere à implementação, foram identificadas limitações relevantes na sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança. Entre os principais pontos estão vulnerabilidades no processo de acompanhamento e de avaliação, que comprometem a efetividade das entregas; restrição de recursos diante das necessidades de intervenção; inexistência de processo institucionalizado de gestão de riscos na reabilitação das barragens federais; participação social restrita e predominantemente técnica; dificuldades de coordenação das ações de reabilitação; e canais de comunicação pouco eficazes para promover colaboração.

Em relação à governança, foram identificadas fragilidades institucionais no modelo adotado, que comprometem a condução e a prestação dos serviços à sociedade. Observa-se limitação da capacidade institucional dos atores envolvidos em reabilitação de barragens, com ausência de priorização técnica formalizada, revisão de prioridades e metas de forma pontual e reativa, além de mecanismos de cooperação e interação pouco estruturados. Há lacuna normativa na definição de papéis e de instância formal de reabilitação de barragens federais, falta de acompanhamento sistemático e padronizado dos resultados e vulnerabilidades estruturais na comunicação e disseminação de diretrizes, prioridades e metas, comprometendo o alinhamento entre os atores. Também foram identificadas falhas na prestação de contas, com informações dispersas, incompletas e/ou inacessíveis, limitações nos canais disponíveis para fomentar a participação social e assimetria institucional na maturidade da gestão de riscos.

As análises de resultados e impactos foram estruturadas a partir de três eixos: o desenho da reabilitação de barragens do MIDR, DNOCS e CODEVASF e seu alinhamento à PNSB; o panorama dos dados de fiscalização e classificação de risco das barragens, entre 2018 e 2024; e a execução orçamentária da Ação Orçamentária 21DD, entre 2022 e 2025. Nesse contexto, verificou-se que os dados de fiscalização têm cobertura parcial e baixa padronização, dificultando o uso da fiscalização como insumo direto para priorização orçamentária. A categoria de risco das barragens apresentou pouca mobilidade no subconjunto analisado, essa estabilidade pode indicar ausência de deterioração, mas também pode refletir baixa capacidade de transformar diagnósticos técnicos e intervenções em rebaixamento observável do risco.

Na execução orçamentária e financeira foram verificados os aspectos relativos ao desenho das ações orçamentárias da União, a capacidade de execução, as entregas (desempenho físico), assim como o próprio sistema de monitoramento da execução, visando identificar fragilidades e oportunidades de aprimoramento na gestão da reabilitação de barragens, destacando-se os aspectos a seguir: falta de coesão da programação orçamentária; volatilidade e dependência de emendas; a partir de 2023, relativo descompasso entre o volume de RAP não processados inscritos e os pagos; inconsistências na mensuração física dos projetos e ausência de informações territoriais. Houve melhora do planejamento orçamentário com a incorporação de parte da programação pelo Novo PAC a partir de 2024.

No que tange à eficiência e economicidade, as análises foram realizadas a partir de informações recebidas em consulta realizada ao MIDR, DNOCS e CODEVASF e, desse modo, as evidências documentais disponíveis foram insuficientes para demonstrar adequação quanto à capacidade institucional, à razoabilidade dos custos e à mitigação dos riscos de custo. Todavia, ressalte-se que a conclusão não aponta para uma adequação parcial, mas sim para a impossibilidade de confirmar resultados, devido à insuficiência de evidências documentais e à existência de respostas negativas em variáveis estruturantes.

Em síntese, a avaliação aponta desafios institucionais significativos, mas também indica caminhos concretos para fortalecer a gestão da reabilitação de barragens federais, com foco em governança, transparência, participação social e eficiência na aplicação dos recursos.

Recomendações CMAP

São consideradas recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) as propostas de aprimoramento formuladas pelas equipes de avaliação que, após análise pelos Comitês Técnicos competentes (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG ou Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS), são classificadas como prioritárias e aprovadas pelo Conselho.

Essas recomendações passam a integrar o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas, encaminhado ao Congresso Nacional até 30 de setembro de cada ano. Após sua aprovação, os órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas são instados a se manifestar quanto às medidas a serem adotadas para sua implementação.

A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO) presta apoio técnico aos órgãos gestores na elaboração dos respectivos planos de ação e acompanha, em articulação com a Controladoria-Geral da União (CGU), a implementação das recomendações aprovadas. Os resultados desse acompanhamento são reportados semestralmente ao CMAP, contribuindo para o monitoramento da adoção das medidas e para o fortalecimento da governança das políticas públicas.

Recomendação 1:

Elaborar, em articulação com a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), regulamentação que estabeleça:

i) o mecanismo de atribuição de responsabilidade pela segurança e reabilitação de barragens quando não for possível identificar o empreendedor pelos critérios legais, em complementação à Lei nº 12.334/2010; e

ii) o rito de atuação em casos de omissão do empreendedor, com prazos definidos para notificação, apresentação de plano de ação, medidas em caso de descumprimento e acionamento da Defesa Civil e do Ministério Público diante de risco iminente..

Destinatários:
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em articulação com a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Imprecisão na definição legal de empreendedor resulta em centenas de barragens sem responsável legal identificado.
- Ausência de rito procedimental para a omissão do empreendedor paralisa o fiscalizador justamente quando a intervenção é mais urgente.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Definição clara de papéis e responsabilidades para a totalidade do portifólio de barragens sob responsabilidade federal.
- Redução do risco associado às estruturas.

Recomendação 2:

Elaborar ou atualizar diagnóstico voltado adequar e qualificar a força de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) para o cumprimento de suas responsabilidades legais na reabilitação de barragens.

Destinatários:
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Capacidade operacional do DNOCS incompatível com suas responsabilidades legais de empreendedor público.
- Acórdão TCU nº 692/2025 reconheceu falha sistêmica estrutural de capacidade operacional na PNSB e deslocou à Casa Civil, com o MIDR, a provisão de estrutura e pessoal ao DNOCS e à Codevasf.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Disponibilização de competências técnicas de engenharia nas unidades de campo compatíveis com as necessidades operacionais.
- Redução do risco associado às estruturas.

Recomendação 3:

Coordenar a elaboração do plano de implementação previsto na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), com definição de estratégias, prioridades, metas verificáveis e indicadores específicos para reabilitação de barragens, assegurando participação social e linguagem acessível, de modo a orientar a execução da política e servir como referencial técnico comum.

Destinatários:
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Fragilidade dos canais de comunicação entre coordenadores e implementadores da reabilitação.
- Falta de priorização técnica formalizada e ausência de diretrizes centralizadas no MIDR.
- Insuficiência de mecanismos formais de acompanhamento das informações produzidas pelas entidades vinculadas.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Comunicação técnica regular entre o MIDR, o DNOCS e a CODEVASF, com referencial técnico comum para a execução da política.

Recomendação 4:

Fortalecer o papel de supervisão ministerial das ações de reabilitação de barragens, com definição de:

i) papéis e responsabilidades das unidades vinculadas, observadas as competências e a autonomia administrativa;

ii) critérios de elegibilidade e priorização de empreendimentos custeados com recursos da União;

iii) procedimentos de comunicação técnica entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e as unidades vinculadas; e

iv) sistema operacional de TI para gerenciamento e acompanhamento integrado das ações de reabilitação de barragens, com interface pública..

Destinatários:
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

Evidências que apoiam a Recomendação:
- Inexistência de processos sistemáticos e regulares de acompanhamento e avaliação da execução das reabilitações.
- Controles de natureza apenas orçamentária e financeira, sem mecanismos padronizados de aferição de resultados.
- Critérios de seleção de empreendimentos existem, mas a gestão é fragmentada e não assegura o atendimento dos casos mais urgentes.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Critérios de elegibilidade e priorização aplicados de forma padronizada, com acompanhamento de resultados e ajuste periódico das prioridades.

Recomendação 5:

Definir metodologia e implementar plano consolidado de gestão de riscos para as ações de reabilitação de barragens, contemplando a identificação, priorização, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos técnicos, institucionais, operacionais e sociais, inclusive aqueles decorrentes da não participação das populações locais potencialmente impactadas.

Destinatários:
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em articulação com a Agência Nacional de Águas (ANA), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Não identificados fluxos operacionais definidos, matrizes de risco estruturadas, critérios padronizados de priorização ou rotinas sistemáticas de monitoramento.
- A matriz brasileira de classificação (cruzamento qualitativo entre CRI e DPA) tem limitações para orientar a alocação eficiente de recursos.
- Benchmarking internacional aponta modelos quantitativos e probabilísticos, que permitem priorizar por custo-benefício.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Maior eficiência na alocação de recursos e mitigação dos riscos associados às barragens.
- Direcionamento dos recursos às barragens com maior redução esperada de risco e retorno social.
- Aproximação da gestão brasileira às melhores práticas internacionais.

Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares

Consideram-se propostas de aprimoramento complementares aquelas formuladas pelas equipes de avaliação que, embora reconhecidas como pertinentes pelos Comitês Técnicos (CMAS ou CMAG), não são submetidas à deliberação do Conselho. Em razão disso, sua implementação não integra o conjunto de recomendações cujo acompanhamento é realizado pelo CMAP.

Nesse contexto, a implementação dessas propostas situa-se majoritariamente no âmbito de governabilidade dos órgãos gestores, que dispõem de maior autonomia e discricionariedade para definir a conveniência, a oportunidade e a forma de sua adoção.

Proposta 1:

Avaliar, no processo de elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA), a viabilidade de reorganizar a programação orçamentária destinada à reabilitação de barragens sob responsabilidade federal em um mesmo programa, acompanhado de objetivo específico, indicadores e metas que permitam monitorar a execução das intervenções prioritárias.

Destinatários:
Destinada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- No plano normativo, a ausência de planejamento estratégico com objetivos, metas e indicadores específicos de segurança de barragens no PPA e no planejamento institucional do DNOCS e da Codevasf priva o nível estratégico dos instrumentos necessários para orientar os níveis executores.
- O Acórdão TCU nº 1.257/2019 identificou falhas relevantes na gestão do DNOCS e da Codevasf, no âmbito da PNSB, incluindo a reabilitação de barragens e determinou a inserção de objetivos, metas e indicadores específicos de segurança de barragens no PEI, de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das ações implementadas e possibilitar uma vinculação com o PPA do Governo Federal.
- A falta de divulgação de resultados de inspeções e a ausência de indicadores claros no PPA comprometem a efetividade do fluxo comunicacional. Para que as diretrizes estabelecidas sejam traduzidas em ações concretas, é essencial que haja um sistema de feedback robusto e que as informações sejam compartilhadas de maneira transparente entre todos os níveis de implementação.
- Com base nas análises orçamentária e financeira detalhadas nesta seção avaliativa, observa-se fragmentação da Programação. A política pública não possui um programa próprio no PPA e no Orçamento Geral da União (OGU). É financiada por meio de seis rubricas sob a responsabilidade do MIDR, mas que aparentemente não tem, ao menos formalmente, uma lógica que as integre, o que dificulta o monitoramento e a governança da política pública.

- O PPA vigente 2024-2027 não contempla aspectos relacionados diretamente ao tema de reabilitação de barragens e não confere maior destaque aos seus objetivos e metas, apresentando como objetivo mais próximo aquele relacionado à segurança hídrica "056 - Ampliar a segurança hídrica para garantir os usos múltiplos da água, priorizando a eficiência e o uso racional".

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Revisão periódica de metas e prioridades pelos gestores;
- Ampliação do Controle Social;
- Aprimoramento da governança e do monitoramento dos resultados da política de reabilitação de barragens para melhor qualidade dos gastos;
- Redução da fragmentação entre ações orçamentárias e aprimorar a governança e o monitoramento dos resultados.

Proposta 2:

Ampliar a estratégia de articulação com os estados, para a estruturação mínima dos órgãos municipais de proteção e defesa civil localizados nas zonas de autossalvamento das barragens prioritárias, para assegurar atuação preventiva, preparação comunitária e resposta a emergências, conforme previsto na PNSB.

Destinatários:
Destinada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Existência de iniciativa de articulação com os estados para estruturação mínima dos órgãos municipais de proteção e defesa civil nas zonas de autossalvamento das barragens prioritárias, como condição necessária para que o papel preventivo da defesa civil previsto na PNSB seja exercido efetivamente.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Fortalecimento dos órgãos municipais de proteção e defesa civil para atuação na prevenção e ações de mitigação de riscos em barragens.

Proposta 3:

Elaborar diagnóstico institucional prévio contendo a definição de modelo de governança, padronização das informações, integração dos sistemas e disponibilização de força de trabalho com o objetivo de formalizar instância responsável pela análise de economicidade das ações de reabilitação de barragens, com competências, responsáveis e equipe designados, e instituir procedimentos padronizados para avaliar, registrar e monitorar custos e alternativas de intervenção.

Destinatários:
Destinada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Capacidade institucional não demonstrada;
- Priorização com economicidade integrada não demonstrada;
- Comparação de alternativas por custo do ciclo de vida não identificada;
- Custo por beneficiário não calculado e proxy não padronizado;
- Necessidade de padronizar a compreensão, o registro e o reporte de práticas de economicidade por meio de Instrução interna de padronização e formulário único de reporte por unidade.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Fortalecimento da capacidade institucional e implementação processo sistemático para subsidiar as decisões das intervenções de reabilitação de barragens;
- Existência de razoabilidade nos orçamentos das contratações;
- Demonstração de que houve a escolha da alternativa mais econômica e da correta priorização das intervenções ou da mitigação dos riscos de custo.

Proposta 4:

Aperfeiçoar a execução orçamentária e financeira das ações de reabilitação de barragens, com base em diagnóstico dos entraves que dificultam a conversão dos recursos empenhados em entregas efetivas e na adoção da barragem como unidade central de monitoramento.

Destinatários:
Destinada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Evidências que apoiam a Recomendação:

- As restrições orçamentárias, com execução federal de apenas 52% do previsto em 2024 e alta dependência de restos a pagar (RAP), são geridas internamente por cada entidade, sem mecanismo interinstitucional de ajuste de prioridades;
- As bases atualmente disponíveis permitem observar o panorama fiscalizatório das barragens e a execução financeira agregada da Ação 21DD, mas não permitem identificar, de forma sistemática, quais barragens foram beneficiadas, quais intervenções foram realizadas, quais anomalias foram corrigidas, quanto foi aplicado em cada estrutura e qual foi o efeito observado sobre a Categoria de Risco;
- O principal gargalo identificado está entre o empenho e a liquidação, indicando dificuldade de converter recursos orçamentários reservados em entregas reconhecidas. Esse padrão sugere entraves em etapas anteriores ao pagamento, especialmente na maturação dos projetos, contratação, execução física, medição ou comprovação das entregas.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Redução do estoque de restos a pagar e melhoria da regularidade da execução financeira
- Rastreabilidade entre fiscalização, orçamento, intervenção e resultado;
- Possibilidade de acompanhamento da trajetória completa de cada barragem: diagnóstico, decisão de priorização, recurso aplicado, intervenção realizada e resultado técnico observado;
- Maior qualidade dos dados, o que facilitará a prestação de contas e permitirá avaliar se os recursos estão sendo direcionados às estruturas mais críticas;

- Maior capacidade de transformar orçamento em entrega física. A proposta permitirá identificar onde estão os principais bloqueios da execução e adotar medidas corretivas para aumentar a taxa de liquidação e a entrega física das intervenções. O benefício esperado é maior capacidade de transformar orçamento em obras, serviços, estudos e adequações efetivamente concluídas.