

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 028.938/2016-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério da Pesca e Aquicultura (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS). COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO À ONU. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPONENTES DO CENTRO DE GOVERNO E DOS MINISTÉRIOS SETORIAIS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização realizada sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) e com a participação da SecexEducação, SecexSaúde, Semag e Semec, com o objetivo de avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. O relatório de auditoria, transcrito a seguir com os ajustes de forma pertinentes, analisou o processo de institucionalização dos ODS, os mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e a coordenação das políticas públicas brasileiras relacionadas à meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos:

1. Introdução

1. A presente auditoria operacional tem por objeto avaliar a preparação do Governo Federal brasileiro para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como a preparação governamental relacionada à meta 2.4 que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

2. Neste trabalho, preparação deverá ser entendida como a presença de estruturas de governança, tanto no Centro de Governo, quanto nos órgãos setoriais, com o propósito de promover a implementação da Agenda 2030.

3. No nível do Centro de Governo, essas estruturas de governança devem permitir a gestão estratégica, a coordenação, a supervisão e a transparência da atuação governamental. Já no nível dos órgãos setoriais, com vistas à implementação das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sob sua responsabilidade, as estruturas de governança visam a possibilitar a internalização das metas, bem como a coordenação e a transversalidade de políticas públicas

relacionadas a essas metas, o acompanhamento e a avaliação, e a comunicação integrada dos resultados dessas políticas.

4. Nesse sentido, os critérios de avaliação utilizados neste trabalho encontram-se definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014).

5. Foram analisados nesta auditoria os seguintes aspectos relativos à preparação: a institucionalização dos ODS, isto é, o processo pelo qual esse compromisso internacional vem sendo incorporado à agenda governamental; o planejamento nacional de longo prazo, instrumento necessário para orientar a estratégia de desenvolvimento nacional; e o monitoramento integrado das políticas públicas, que permita ao Centro de Governo exercer a supervisão da atuação governamental a partir de uma perspectiva integrada de governo.

6. Também foram analisadas a coordenação e o alinhamento das políticas públicas. Contudo, tendo em vista que esse mecanismo pressupõe interação com todos os órgãos setoriais, a análise com essa perspectiva para a Agenda ODS apresenta-se bastante complexa. Por esse motivo, optou-se por analisar esse aspecto com foco na meta 2.4, como meta piloto. Essa meta possui a seguinte redação:

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

7. Vale destacar que não foi escopo da presente auditoria avaliar a efetiva implementação dos ODS, devido à incipiência do governo brasileiro nesse processo e à fase inicial na qual se encontra a Agenda 2030. Também não fez parte do escopo do trabalho a análise da efetividade das políticas públicas relacionadas à meta 2.4, o que poderá ser objeto de futuras auditorias específicas, a partir dos riscos identificados neste trabalho.

8. A exemplo da meta 2.4, a Agenda 2030 possui caráter transversal. Por esse motivo, a implementação dos ODS exige uma abordagem integrada do governo, de outros atores e também dos órgãos de controle externo, que precisam adaptar seus processos e instrumentos de trabalho para lidar com essa perspectiva. Assim, para avaliar a preparação governamental, foi preciso desenvolver um modelo de auditoria que permitisse analisar a coordenação dos órgãos governamentais nos níveis horizontal e vertical, a transversalidade das políticas públicas e aspectos de governança pública multinível. Esse modelo foi estruturado na Figura 1, abaixo:

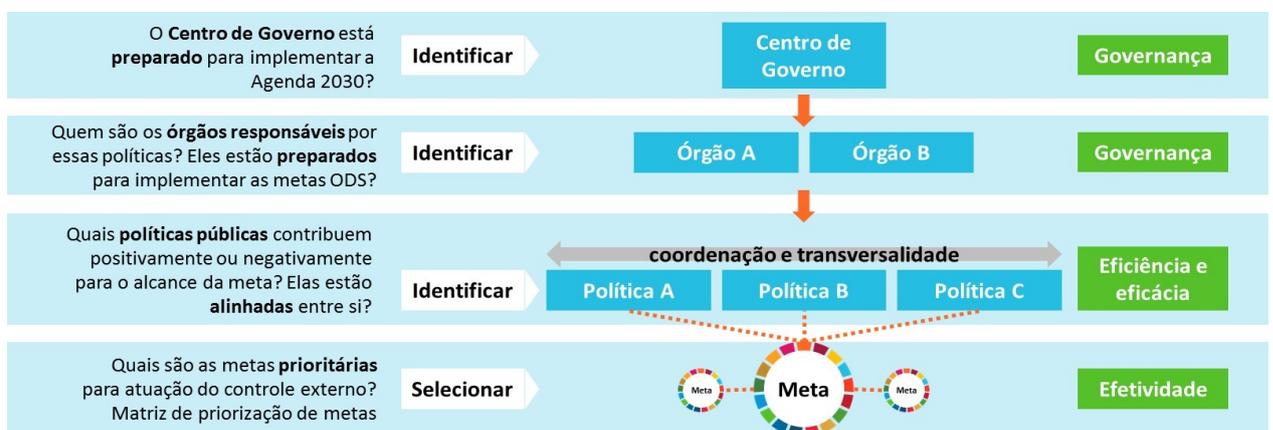


Figura 1 – Modelo de Auditoria em ODS

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

9. Além desse modelo, a auditoria agregou outras ferramentas. Na identificação de fragmentações, sobreposições e duplicidades nas políticas relacionadas à meta 2.4, utilizou-se adaptação do método desenvolvido pela Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (GAO, 2015). Por sua vez, os diversos estudos sobre sistemas sustentáveis de alimentos foram compilados pelo por meio do MAXQDA, software de análise de dados qualitativos em textos.

10. Na realização dos trabalhos desta auditoria, foram observadas as Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, bem como o Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, não tendo sido imposta nenhuma restrição aos exames efetuados. Nas fases de planejamento da auditoria e de elaboração dos achados, foram consultados especialistas por meio de painéis de referência.

11. A versão preliminar do relatório foi submetida à apreciação dos gestores, a fim de coletar comentários que possam contribuir com o aperfeiçoamento dos achados e das conclusões.

12. Por fim, cabe acrescentar que o TCU, por meio da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi), realizou auditoria em 2016 com o objetivo de avaliar a capacidade operacional de implementação de indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2 e 5, cujo processo foi julgado por meio do Acórdão 298/2017-TCU-Plenário.

II. Visão Geral

13. Em setembro de 2015, o governo brasileiro aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa agenda traz um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos, desdobrados em 169 metas, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz. A Figura 2, abaixo, sintetiza os principais objetivos da agenda:



Figura 2 – Os 5 P's da Sustentabilidade

Fonte: Disponível em <http://nospodemos-sc.org.br/os-5-ps-da-sustentabilidade/>. Acessado em 20/3/2017.

14. Os desafios econômicos, sociais e ambientais propostos pela Agenda 2030, em função de sua transversalidade e complexidade, não podem ser tratados isoladamente por organizações, políticas e mecanismos fragmentados. É necessária uma abordagem integrada de governo (whole-of-government approach), a fim de que as diferentes perspectivas sejam consideradas no

planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações governamentais, aproveitando sinergias e evitando contradições.

15. Nesse paradigma, é preciso que os órgãos governamentais se desloquem de suas posições setoriais em direção a uma visão abrangente de governo, integrando processos de tomada de decisão e alinhando agendas ministeriais, de forma coordenada e coerente. Para isso, é preciso haver liderança, um claro compromisso dos níveis políticos mais altos do país, a formulação de uma estratégia nacional de longo prazo e a identificação das áreas prioritárias da sociedade, garantida a alocação de recursos e considerada a diversidade das fontes de financiamento (peça 128, p. 12).

16. Por sua vez, os órgãos de controle também podem contribuir para a efetiva implementação da Agenda 2030. A Assembleia Geral da ONU reconheceu o papel das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) na promoção da eficiência, accountability, efetividade e transparência da Administração Pública, em direção ao alcance de prioridades nacionais e objetivos de desenvolvimento sustentável acordados internacionalmente (ONU, 2014). Dessa forma, as EFS têm um papel importante no acompanhamento da implementação e do monitoramento dos ODS pelo governo, tendo em vista seu mandato de controle externo e a possibilidade de cobrar das instituições mecanismos de governança que agreguem maior efetividade às políticas públicas.

17. Nesse contexto, o TCU vem coordenando ações de controle e de cooperação nacional e internacional a fim de acompanhar e induzir ações governamentais no sentido da implementação da Agenda 2030 no Brasil. Uma dessas ações foi a realização desta auditoria piloto, com o desenvolvimento de modelo de auditoria que poderá ser utilizado por outras unidades em auditorias futuras com o objetivo de avaliar mecanismos de governança nas diversas metas da agenda.

18. Portanto, este relatório de auditoria apresenta os resultados da avaliação dos mecanismos de governança dos órgãos de Centro de Governo brasileiro e dos órgãos setoriais na implementação da agenda no Brasil e na implementação da meta 2.4, referente a sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Assim, os achados de auditoria foram organizados em quatro capítulos principais: institucionalização dos ODS pelo Governo Federal (Achado 1); planejamento de longo prazo (Achado 2); monitoramento integrado (Achado 3); e desalinhamento da atuação governamental referente a sistemas sustentáveis de produção de alimentos (Achado 4).

III. Achados

Achado 1: Falhas no processo de institucionalização dos ODS

19. O processo de institucionalização da Agenda 2030 no Brasil apresenta falhas no que diz respeito à definição de processos, atividades, prazos e produtos esperados, bem como responsáveis pela tomada de decisões, pela execução e pela coordenação do processo. Isso gera riscos à implementação da Agenda 2030 de forma integrada e alinhada à estratégia nacional, além de prejudicar a possibilidade de monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados alcançados.

20. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), 'institucionalização está intimamente relacionada com legitimidade e com capacidade organizacional'. Para este trabalho, o conceito de institucionalização dos ODS será entendido como a definição clara de procedimentos, responsáveis, arenas decisórias e meios para conferir legitimidade à Agenda 2030 no país.

21. Nesse sentido, o compromisso brasileiro com os ODS pode ser verificado em algumas iniciativas já adotadas pelo Governo Federal com o objetivo de criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, prevista no Decreto 8.892/2016. No entanto,

essa Comissão, que se caracteriza como uma importante arena decisória relativa à implementação dos ODS, ainda não entrou em funcionamento.

22. Além do efetivo funcionamento dessa comissão, para fortalecer o compromisso nacional com a Agenda 2030, é necessário definir claramente procedimentos, responsabilidades e atribuições na implementação dos objetivos. O governo já identificou alguns procedimentos necessários, como a internalização das metas ODS e a definição de indicadores nacionais para o seu acompanhamento, mas essas etapas ainda não foram iniciadas. Para agravar, não existe clareza nas atribuições e responsabilidades relacionadas ao processo de institucionalização dos ODS.

23. As situações encontradas neste achado foram esquematizadas em um Mapa de Institucionalização dos ODS (peça 132). Uma versão simplificada desse mapa pode ser vista no apêndice B deste relatório.

24. Assim, a análise desses aspectos de institucionalização está estruturada neste achado nos seguintes tópicos: Comissão Nacional para os ODS; atribuições e responsabilidades dos órgãos de Centro de Governo para os ODS; processo de internalização dos ODS; e definição dos indicadores nacionais. Por fim, traçam-se propostas de encaminhamento com o intuito de contribuir para o saneamento das falhas identificadas na institucionalização da Agenda.

1.1 Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

25. A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável criada pelo Decreto 8.892/2016 não entrou em funcionamento no prazo previsto nessa norma. Isso impede que ela desempenhe seu papel, que é internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 (Decreto 8.892/2016, art. 1º).

26. Segundo o decreto, na Comissão participarão representantes dos estados, dos municípios e da sociedade civil, o que reflete o modelo de compromisso participativo da Agenda 2030. Todavia, essa novidade gerou obstáculos para o início do funcionamento do colegiado, como se verá adiante.

27. O Decreto prevê, em seu art. 9º, que 'a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deverá, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto, elaborar seu regimento interno, a ser aprovado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República'. Esse dispositivo pressupõe o funcionamento da Comissão dentro desse prazo. O que foi verificado, entretanto, é que a Comissão não entrou ainda em funcionamento, tampouco seu regimento interno foi aprovado.

28. Em que pese o descumprimento do dispositivo normativo, as informações trazidas pelos órgãos e entidades fiscalizados não apontam para inércia dessas instituições. Identificaram-se iniciativas no sentido não só de elaborar uma minuta de regimento interno da Comissão como também de se possibilitar o seu funcionamento.

29. A Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) foi apontada como Secretaria-Executiva da Comissão no Decreto 8.892, promulgado em 27/10/2016 e publicado em 31/10/2016, data a partir da qual se pode esperar atuação dessa Secretaria no sentido de implementar a Comissão.

30. A Segov traz, no Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE (peça 57, p. 4-5), a informação de que as seguintes iniciativas para a implementação da Comissão já foram adotadas: elaboração de minuta de regimento; indicação dos titulares e suplentes destinadas aos órgãos públicos federais; elaboração de instrumentos para seleção dos representantes dos governos estaduais e DF, dos governos municipais e da sociedade civil; elaboração de minuta do plano de ação para a Comissão; e elaboração de minuta de orientações para a formação de Câmaras Temáticas.

31. *Em relação ao processo de seleção dos representantes externos ao poder público federal, a Segov elaborou editais de seleção pública para tais representantes que preveem um intervalo de 50 dias entre a data de abertura de inscrições e a data de divulgação do resultado final.*

32. *Mesmo após a seleção dos representantes, verifica-se que ainda serão necessárias algumas atividades preparatórias para o efetivo funcionamento da Comissão, como o agendamento da primeira reunião com seus dezesseis representantes, elaboração de proposta de pauta para a primeira reunião, preparação de subsídios para as discussões, entre outras.*

33. *Identificou-se como causa comum para o não funcionamento da Comissão, bem como para outras situações deste achado, a ausência de um planejamento detalhado para o processo de institucionalização dos ODS no país. Não foi disponibilizado ao Tribunal de Contas da União nenhum documento que demonstrasse o planejamento minucioso desse processo, compreendendo a instalação da Comissão Nacional, a internalização das metas ODS e a definição de indicadores nacionais.*

34. *Caso existisse, esse planejamento teria permitido o sequenciamento de atividades e a definição dos respectivos responsáveis, produtos e prazos. Além disso, teria possibilitado a identificação de riscos e a proposição de medidas para gerenciá-los e mitigá-los. Sendo assim, ficam evidenciadas falhas no processo de instalação da Comissão e aprovação do seu regimento interno.*

35. *Cabe ressaltar que o período de transição vivenciado pelo Governo Federal com constantes mudanças em sua estrutura, sobretudo nos próprios órgãos componentes da Comissão Nacional, contribuiu para a não implementação da referida comissão no prazo estipulado. Exemplos dessas alterações são a recriação da Secretaria-Geral da Presidência da República, a alteração de ministros em todos os órgãos federais integrantes da Comissão desde a fase de negociação dos ODS e as alterações de estrutura e atribuições no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e na Casa Civil.*

36. *Esses fatores têm gerado atrasos e incertezas no processo de instalação da Comissão Nacional para os ODS. A não instalação da Comissão acaba dificultando também o andamento dos processos de internalização das metas ODS e definição dos indicadores nacionais, se considerarmos que esses processos dependem da Comissão, conforme informado por alguns órgãos no Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 'w' (peça 57, p. 7), e no Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'g' (peça 58, p.4).*

37. *Se, por um lado, a Comissão possui importante papel na tomada de decisões relativas à institucionalização dos ODS, esse processo também depende da atuação dos órgãos do Centro de Governo. Contudo, foi identificada falta de clareza nas atribuições desses órgãos, como se verá no tópico seguinte.*

1.2 Atribuições e responsabilidades dos órgãos de Centro de Governo para os ODS

38. *Não estão claramente definidas as atribuições e responsabilidades dos órgãos do Centro de Governo com vistas à institucionalização dos ODS. Isso tem gerado fragmentação na atuação desses órgãos e, em alguns casos, impedido a sua atuação.*

39. *O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU afirma que 'uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos' (TCU, 2014). Esse referencial traz ainda como boa prática:*

(...) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem

para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

40. Já o Decreto 8.892/2016 traz, em seu art. 2º, um rol de atribuições da Comissão Nacional com vistas a internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Tais atribuições, embora tenham foco nos ODS, perpassam todas as funções de governança do Centro de Governo.

41. Entretanto, depreende-se da leitura combinada dos artigos 1º e 2º desse decreto que não será a própria Comissão a responsável por executar as ações necessárias ao cumprimento dessas deliberações. Isso porque lhe foi atribuída uma natureza colegiada e consultiva. Por esse motivo, o próprio decreto aponta a Segov como a Secretaria-Executiva da Comissão.

42. Em que pese o decreto haver definido uma instituição executora para as ações decorrentes das deliberações da Comissão, o teor de suas atribuições permite vislumbrar que essas ações envolverão, além da Segov, a atuação de outros órgãos do Centro de Governo, em especial aqueles que compõem e assessoram a Comissão. Certas atribuições, inclusive, sugerem a atuação de outros órgãos não integrantes do colegiado, tais como o Ministério da Fazenda e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR).

43. Além disso, a própria Comissão ainda não entrou em funcionamento, e, enquanto isso, os órgãos de Centro de Governo já vêm desempenhando certas atividades com vistas à institucionalização e à implementação dos ODS.

44. O Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU considera órgãos do Centro de Governo como (TCU, 2016, grifado no original):

(...) os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (whole-of-government), incluindo, portanto, os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo (...).

45. Com base nessa conceituação, e tendo em vista que a agenda proposta pelos ODS perpassa praticamente todos os setores do governo e apresenta caráter transversal, verifica-se que o Centro de Governo possui papel fundamental na implementação dos ODS no país. Assim, embora a institucionalização dos ODS passe pela atuação da Comissão, não se limita a ela, estendendo-se aos órgãos de Centro de Governo.

46. Sobre a definição de responsabilidades para a institucionalização dos ODS, a Casa Civil informa que 'as competências específicas relacionadas aos ODS já estão devidamente contempladas pelos normativos legais nas competências institucionais dos órgãos envolvidos no tema' (Ofício-SEI 219/2017/SE/CC-PR, § 2º – peça 52, p. 2). Contudo, verifica-se que as competências regimentais dos órgãos de Centro de Governo nem sempre são suficientes para esclarecer o responsável pelas atividades de institucionalização dos ODS. Os moldes da Agenda 2030 desafiam a delimitação das competências estabelecidas em normas, uma vez que essa Agenda busca justamente quebrar silos e integrar a atuação entre instituições. Assim, é necessária para esse processo uma atenção especial ao se delimitarem atribuições e responsabilidades.

47. No geral, as respostas dos órgãos aos ofícios enviados pelo TCU informaram que as atribuições relativas à Agenda 2030 dos órgãos integrantes da Comissão Nacional para os ODS ainda carecem de definição. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por exemplo, afirma que as atribuições de cunho estratégico, de coordenação, de monitoramento e de avaliação relativas aos ODS ainda serão definidas (Ofício 10.472/2017-MP, itens 'a', 'h' e 'i' – peça 45, p. 2 e 4-5).

48. Foi identificada como causa comum para a falta de clareza na definição dessas atribuições, bem como para as outras situações deste achado, a ausência de um planejamento

detalhado para o processo de institucionalização dos ODS. O adequado planejamento desse processo teria permitido a identificação das atividades necessárias à consecução desse fim, bem como a associação de responsáveis a cada atividade, considerando, inclusive, as atribuições regimentais já definidas para cada um desses órgãos.

49. Como consequências da falta de clareza na definição de atribuições relativas aos ODS, podem-se citar a fragmentação de esforços e o travamento de processos com vistas à institucionalização dos ODS. Citam-se a seguir alguns exemplos.

50. No processo de monitoramento, foi identificada fragmentação nas atribuições do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do MP. Enquanto o MP busca criar a Agenda ODS no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (Siop), o IBGE investe na estruturação do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO). Ainda que esses sistemas tenham escopos distintos e não apresentem necessariamente sobreposição entre si, não foi apontado de que forma esses mecanismos se relacionam na estratégia de monitoramento dos ODS.

51. Outro exemplo de consequência da falta de clareza na definição de atribuições é a indefinição de como se dará o assessoramento do IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) à Comissão Nacional, conforme consta no Decreto 8.892/2016. Isso se nota no dissenso quanto à responsabilidade por estabelecer padrões para a produção de informações avaliativas para monitoramento dos ODS (Ofício IBGE/PR 20/2017 (peça 58) e Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE (peça 57)) e na indefinição quanto à forma de participação do Ipea na elaboração dos relatórios de acompanhamento dos ODS (Ofício 12/2017/Dirur/Ipea, § 4º – peça 76, p. 2). Isso tem impossibilitado que esses órgãos desempenhem suas funções na preparação da estratégia de monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados dos ODS.

52. Contudo, o monitoramento, a avaliação e a comunicação dos resultados dos ODS dependem não apenas da definição clara de atribuições, mas também de procedimentos claros. Um dos primeiros passos para isso é o processo de internalização das metas ODS, que culmina na definição de indicadores nacionais, tema que será tratado no tópico a seguir.

1.3 Processo de internalização dos ODS

53. A internalização da Agenda 2030 é o processo que tem por propósito a adaptação das metas dos ODS ao contexto nacional e a definição de indicadores nacionais para o seu acompanhamento. Esse processo está incipiente, visto que foram realizadas poucas atividades no sentido de adaptar as metas ODS e respectivos indicadores ao contexto nacional. O travamento do processo de internalização traz prejuízos à institucionalização dos ODS no Brasil, na medida em que impede o acompanhamento dos ODS em nível nacional e prejudica a transparência da implementação dessa agenda.

54. A Segov prevê três etapas para a implementação da Agenda 2030: negociação, internalização e interiorização, conforme figura 3, a seguir.

Figura 3 – Etapas da Agenda ODS



Fonte: apresentação da SNAS/Segov no GTI ODS/MRE, em 24/08/2016.

55. A etapa de negociação teve por objetivo a confirmação do compromisso brasileiro com a Agenda 2030. Essa etapa foi liderada e conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial para a Agenda Pós-2015 (GTI). Ela incluiu consultas a diversos atores interessados na implementação dos ODS, tendo culminado na edição do Decreto 8.892/2016 (comunicação oficial do MRE, em 10/2/2017, recebida por correio eletrônico).

56. A etapa de internalização tem por objetivo a adaptação das metas globais dos ODS ao contexto nacional. Conforme a Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU, de 25/9/2015, § 55 (ONU, 2015, tradução livre, grifos acrescentados):

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas (...) levam em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada país (...). Embora as metas representem as aspirações a nível mundial, cada governo fixará suas próprias metas nacionais, (...) levando em consideração as circunstâncias do país.

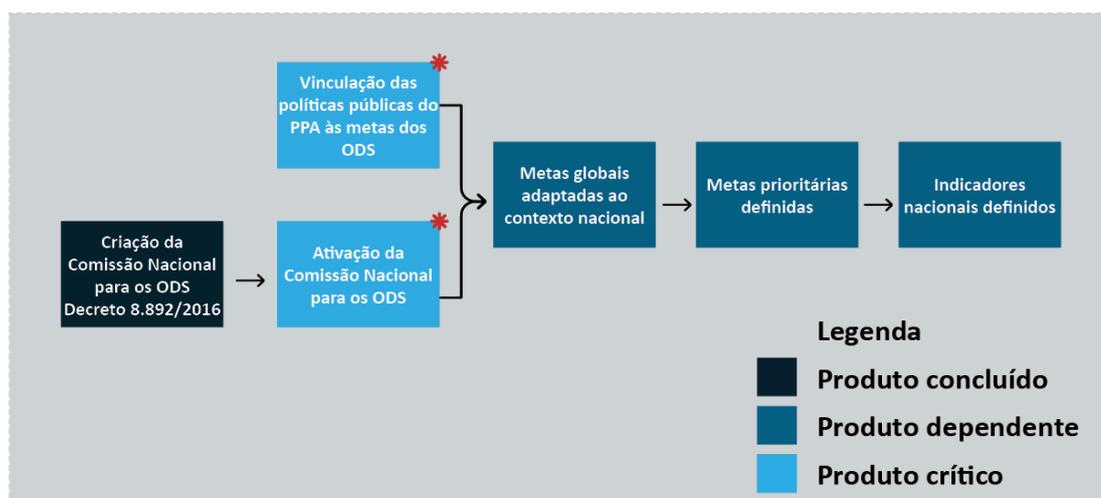
57. Conforme estabelecida pela Segov, a etapa de internalização inicia-se com a publicação do referido Decreto e tem como desfecho a definição de indicadores nacionais.

58. Já a etapa de interiorização inicia-se com o mapeamento de políticas públicas relacionadas a cada ODS e se completa com a articulação e a mobilização local no sentido de levar a Agenda 2030 aos diversos setores da Administração Pública e às distintas esferas de governo.

59. Essa divisão é essencialmente didática, visto que algumas dessas etapas podem ocorrer simultaneamente. A interiorização, por exemplo, já foi iniciada, uma vez que Segov e MP já conduzem uma iniciativa de mapeamento de políticas públicas por ODS que envolve a participação dos ministérios, muito embora as metas não tenham sido internalizadas ainda. Na verdade, conforme se verá adiante, a própria internalização depende desse mapeamento de políticas públicas e articulação com os ministérios.

60. Com base nessa definição e na leitura das respostas dos órgãos componentes da Comissão Nacional para os ODS, pode-se detalhar o processo de internalização no seguinte esquema:

Figura 4 – Processo de internalização dos ODS



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

61. Observam-se na figura 4 dois gargalos destacados: a) vinculação das políticas públicas do Plano Plurianual (PPA) às metas dos ODS e b) ativação da Comissão Nacional, isto é, a não conclusão

dessas atividades impede as demais no fluxo ilustrado. Uma vez vencidos os referidos gargalos, seria possível prosseguir com a adaptação das metas globais ao contexto nacional.

62. O documento **Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development, do United Nations Development Group**, orienta, em sua seção B3, a adaptação dos ODS aos contextos nacionais, subnacionais e locais da seguinte forma:

a) Análise das estratégias e planos existentes identificando áreas de mudança, ou seja, examinar e detalhar o panorama das estratégias e planos existentes nos níveis nacional, subnacional e local em comparação com os ODS a fim de identificar lacunas e fornecer embasamento para propor alterações;

b) Recomendações iniciais à liderança do governo nacional para abordar as lacunas dos ODS nas estratégias e planos existentes;

c) Estabelecimento de metas relevantes a nível nacional para os ODS que sejam ambiciosas, porém realizáveis; e

d) Formulação de estratégias e planos utilizando um pensamento sistêmico, isto é, incorporar as recomendações e o conhecimento dos aspectos acima descritos em forma de estratégias e planos combinando ambição e compromissos com recursos e capacidades (2015).

63. Depreende-se da orientação acima, portanto, que a análise de estratégias e planos já existentes no governo e a comparação com os ODS é parte do processo de internalização dos ODS.

64. Dessa forma, a internalização dos ODS depende não só da ativação da Comissão, conforme dispõe o art. 1º do Decreto 8.889/2016, mas também do mapeamento das políticas públicas brasileiras em relação aos ODS. Isso tem sido feito pelo Governo Federal por meio da vinculação do PPA às metas da Agenda 2030, em conformidade com o referido documento da ONU e competências normativas do Ministério do Planejamento.

65. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) afirmou que é sua competência o estabelecimento de metodologia de compatibilização das metas e indicadores dos ODS com os atributos — programas, objetivos, metas e iniciativas — do PPA do Governo Federal, nos seguintes termos: ‘buscar um alinhamento entre as políticas públicas nacionais e seus indicadores descritos nos planos plurianuais e os ODS’ (Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, item ‘a’ – peça 45, p. 3).

66. Com relação a esse processo de vinculação do PPA aos ODS, o Ministério do Planejamento informou que ‘a elaboração da planilha de vinculação entre as metas do PPA 2016-2019 e as metas e indicadores dos ODS está em fase final’ (Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017 – peça 45, p. 7). A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), do Ministério do Planejamento, enviou ao TCU, na fase de comentários do gestor, um trecho dessa planilha de vinculação. Contudo, não foi possível fazer qualquer análise do documento em razão de sua limitação à primeira página.

67. Esse processo vem sendo conduzido em conjunto com a Segov e também prevê a participação dos ministérios de linha. A Segov informa que uma das etapas da compatibilização das metas ODS com o PPA é ‘orientar os Ministérios na realização do mapeamento de todas as suas políticas públicas (...) para verificar a vinculação com os objetivos e metas dos ODS’ (Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item ‘e’ – peça 57, p. 2).

68. Assim, levando-se em consideração o desenho escolhido para implantação dos ODS no Brasil, evidencia-se que o processo de internalização das metas dos ODS foi iniciado. No entanto, observa-se que seu avanço não ocorrerá enquanto não forem efetivados: a) a ativação da Comissão Nacional (assunto já tratado no tópico 1.3 deste achado) e b) o mapeamento das políticas públicas brasileiras em relação aos ODS.

69. Como boa prática de mapeamento de estratégias e planos nacionais em comparação com os ODS, pode-se citar o **Government – United Nations Partnership for Development Framework (UNPDF) 2016-2020**, parceria estabelecida entre o Governo da Indonésia e a ONU. O objetivo dessa parceria é

que a ONU possa prestar apoio ao governo indonésio por meio de consultorias, capacitações e compartilhamento de conhecimentos nas áreas de atuação governamental consideradas prioritárias. Para viabilizar a parceria, foi necessário promover o alinhamento dos resultados (**outcomes**) prioritários estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Nacional de Médio Prazo da Indonésia (RPJMN), e indicadores previstos para a sua mensuração, aos objetivos da Agenda 2030 (INDONÉSIA, 2017).

70. Pode-se citar também como boa prática a ferramenta desenvolvida pelo **Millenium Institute (MI)**, organização não governamental e sem fins lucrativos, com **status** consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc). O MI desenvolveu um modelo de ferramenta de planejamento de desenvolvimento integrado em parceria com o Governo Nacional da Costa do Marfim. O modelo compreende a avaliação do progresso dos ODS a partir de diferentes cenários. Ele contempla a contribuição de cada política pública, bem como as sinergias decorrentes das interações entre elas, contribuindo para uma alocação de recursos mais eficiente para o alcance dos ODS (MILLENNIUM INSTITUTE, 2017).

71. Por fim, embora a não ativação da Comissão Nacional e a não conclusão da vinculação do PPA aos ODS possam ser apontadas como causas para a incipiência do processo de internalização, é possível identificar como causa anterior para essa situação a ausência de um planejamento detalhado para o processo de institucionalização dos ODS. Esse planejamento poderia ter contribuído para a instalação da Comissão Nacional ou a identificação de possíveis gargalos e desenhos alternativos para o processo de institucionalização dos ODS, destravando, portanto, o processo de internalização.

72. Como consequências da incipiência do processo de internalização das metas ODS, podem-se citar a não definição de indicadores nacionais e o travamento do processo de acompanhamento dos ODS, prejudicando a transparência da implementação da Agenda 2030 e dos próprios resultados das políticas públicas brasileiras. Dada a importância da definição de indicadores para o acompanhamento dos ODS em âmbito nacional, será dado destaque a essa etapa no próximo tópico.

1.4 Definição dos indicadores nacionais

73. Ainda não foram definidos os indicadores nacionais brasileiros para os ODS. Isso inviabiliza o acompanhamento da Agenda 2030 em nível nacional e prejudica a própria transparência da atuação governamental de forma integrada.

74. Primeiramente, convém demonstrar a diferença entre os indicadores globais e nacionais para acompanhamento dos ODS. Os indicadores globais dos ODS são aqueles destinados a mensurar o avanço global de todos os países em direção aos ODS de forma consolidada. Por outro lado, os indicadores nacionais têm por objetivo aferir o avanço de cada país individualmente na Agenda 2030. Assim, da mesma forma que as metas precisam ser adaptadas ao contexto nacional, também há necessidade de definição de indicadores para o âmbito nacional.

75. Com relação ao estabelecimento dos indicadores para o monitoramento, a Seção B7 do documento da ONU **Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development**, referente ao Monitoramento, Reporte e **Accountability**, menciona o desenvolvimento de indicadores e a coleta de dados como aspectos fundamentais para o acompanhamento do alcance dos ODS.

76. Segundo esse documento, o desenvolvimento de indicadores 'requer estreita coordenação entre o Órgão Nacional de Estatística, outros produtores de dados dentro do Sistema Nacional de Estatística (como os Ministérios de linha) e o Ministério do Planejamento' (ONU, 2015, tradução livre).

77. Contudo, existe consenso entre os gestores entrevistados de que é necessária uma etapa prévia antes da definição dos indicadores, conforme mencionado anteriormente. Essa etapa é a de

estruturação da Comissão Nacional, ou seja, sem essa estrutura não haveria como definir os indicadores.

78. O Ministério do Planejamento, a Segov e a Casa Civil, em resposta aos Ofícios de Requisição, afirmam que as principais decisões estratégicas relacionadas aos ODS ainda estão por ser tomadas. Essas decisões levarão em conta os subsídios a serem fornecidos pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, introdução e item 'p' – peça 45, p. 7; Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 't' – peça 57, p. 7; Ofício-SEI 219/2017/SE/CC-PR, § 18 – peça 52, p. 5).

79. A Segov complementa essa informação, ao afirmar que 'a internalização das metas dos ODS ao contexto brasileiro será tema de uma Câmara Temática e aguarda a instalação da Comissão Nacional para os ODS' (Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 'w' – peça 57, p. 7).

80. Também o IBGE afirma que ainda não houve a referida internalização das metas do ODS no País (Ofício IBGE/PR 20/2017, itens 'l' e 'k' – peça 58, p. 6), o que seria pré-requisito para a construção dos indicadores correspondentes (Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'g' – peça 58, p. 4).

81. A definição de indicadores leva à necessidade de uma outra etapa, que é a construção dos indicadores, nos casos em que eles não estejam disponíveis. O documento da ONU traz, em sua seção B7, a informação de que 'onde forem identificadas lacunas de indicadores, podem ser feitas propostas para solucioná-las (...) (2015, tradução livre). Essa visão é compartilhada pelo IBGE, ao afirmar que o monitoramento dos ODS envolve também 'a produção de novas informações, a prospecção e o desenvolvimento de fontes de dados inéditas, a validação de metodologias', entre outras (Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'c' – peça 58, p. 3).

82. Nessa linha, das respostas obtidas aos Ofícios de Requisição extrai-se que caberia ao IBGE a construção dos indicadores dos ODS.

83. Segundo o MP e a Segov, compete ao IBGE definir os indicadores-chave de desempenho alinhados com as prioridades nacionais (Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, item 'i' – peça 45, p. 5; Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 's' – peça 57, p. 6). Nesse cenário, o IBGE afirmou que ainda não houve definição dos indicadores nacionais (Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'p' – peça 58, p. 7) e entende que os padrões técnicos mínimos devem estar sob sua orientação em consonância com as recomendações internacionais e com a participação do órgão gestor da base de dados (Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'p').

84. Apesar do entendimento de que cabe ao IBGE construir os indicadores, não há ainda uma definição clara ou formalização dessa atribuição.

85. A não definição dos indicadores nacionais prejudica o acompanhamento e a análise aprofundada da evolução do desempenho para o alcance dos ODS, dificultando a retroalimentação do processo decisório com informações gerenciais e a promoção de iniciativas baseadas em evidências fundamentadas na coleta de dados. Além disso, traz prejuízos ao alinhamento e à coerência das ações governamentais, uma vez que a ausência desses indicadores não permite verificar o alinhamento dessas ações para o alcance das metas. Por fim, ficam prejudicadas também a elaboração dos relatórios nacionais de acompanhamento dos ODS e a transparência da atuação governamental de forma integrada.

86. Podem ser apontadas como causas para a não definição dos indicadores nacionais: a incipiência do processo de internalização, a não definição de responsabilidades claras para a definição e para a construção desses indicadores e a própria não instalação da Comissão Nacional para os ODS. Contudo, é possível também apontar como causa anterior a essa situação a ausência de um planejamento detalhado para o processo de institucionalização dos ODS. Esse planejamento

teria permitido o estabelecimento de atribuições claras para as etapas necessárias à definição dos indicadores nacionais, destravando esse processo.

87. Assim, com base nas análises deste achado, são propostas no tópico seguinte medidas com o intuito de contribuir para a condução do processo de institucionalização dos ODS.

1.5 Proposta de encaminhamento

88. As situações encontradas descritas nos tópicos deste achado apontam para uma causa central, qual seja, a ausência de um planejamento detalhado do processo de institucionalização dos ODS que estabeleça as atividades pertinentes a esse processo, respectivos responsáveis, produtos e prazos. Assim, diante do exposto, propõe-se:

a) Determinar à **Secretaria de Governo da Presidência da República**, como Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que, com base no Decreto 8.892/2016, art. 5º, apresente, no prazo de 120 dias, plano de internalização dos ODS, definindo as atividades necessárias para esse fim (inclusive a internalização das metas e a definição de indicadores nacionais), bem como os respectivos responsáveis, produtos e prazos.

89. Essa proposição visa dar clareza ao processo institucionalização dos ODS, por meio da efetiva instalação da Comissão Nacional para os ODS e da definição clara de atribuições e responsabilidades nesse processo. Espera-se com isso possibilitar a condução dos processos de internalização das metas ODS e definição dos indicadores nacionais.

90. A adoção dessas medidas poderá contribuir ainda para a estruturação dos esforços necessários à implementação da Agenda 2030 de forma integrada e sinérgica, evitando fragmentação, ineficiência e intempestividade nas ações dos órgãos de Centro de Governo. Poderá contribuir também para o mapeamento das políticas públicas brasileiras frente aos ODS, a construção de uma visão sistêmica dessas políticas, a identificação de lacunas e incoerências no seu desenho e a adoção de medidas para o seu realinhamento.

91. A institucionalização dos ODS no país, portanto, é o primeiro passo para o alcance desses objetivos, na medida em que lança as bases para o alinhamento da estratégia do país a essa Agenda e para o monitoramento dos avanços nacionais em direção aos ODS, fortalecendo também a participação social nesse processo.

Achado 2: Ausência de estratégia de planejamento de longo prazo que defina prioridades multissetoriais, numa perspectiva integrada de governo

92. Não foi identificada uma estratégia de planejamento de longo prazo e multissetorial que possibilite o desenvolvimento nacional no longo prazo de forma a orientar a atuação governamental, bem como o alcance dos ODS. Além disso, a responsabilidade dos órgãos do Governo Federal para estabelecer essa agenda de longo prazo não está definida de forma clara.

93. A ausência desse planejamento dificulta a internalização dos ODS, visto se tratar de uma agenda com horizonte de quinze anos. Além disso, pode trazer prejuízos à definição das prioridades nacionais, gerando risco de descontinuidade e desalinhamento das ações governamentais e alocação de recursos de forma ineficiente, bem como prejuízos à própria entrega de resultados das políticas públicas e ao atendimento de compromissos sociais dispostos na Constituição Federal brasileira.

94. Este achado analisa as questões da ausência de um planejamento de longo prazo como instrumento da ação governamental e da falta de clareza quanto às atribuições dos órgãos do Governo Federal responsáveis pelo planejamento de longo prazo, para, ao fim, propor medidas com vistas à correção dessas situações.

2.1 Ausência de um planejamento de longo prazo como instrumento da ação governamental

95. *A ausência de uma estratégia de planejamento de longo prazo, multissetorial e orientada para o desenvolvimento nacional dificulta a internalização da Agenda 2030, que propõe um planejamento de quinze anos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.*

96. *Os temas abordados na Agenda 2030 para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável buscam avanços que considerem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.*

97. *A agenda estabelece os seguintes compromissos: (1) erradicar a pobreza e a fome; (2) combater as desigualdades dentro dos países e entre eles; (3) construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; (4) proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero; e (5) assegurar a proteção do planeta e de seus recursos naturais.*

98. *Essas ações coadunam-se com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que traz em seu bojo uma série de normas programáticas as quais expressam uma gama de tarefas e programas para o Estado e a sociedade. Verifica-se um viés de futuro consistente com o estabelecimento de planos e programas para serem cumpridos pelo Estado, a partir das normas programáticas (FERNANDES, 2017).*

99. *Diante desse contexto, o Estado brasileiro, como Estado Democrático de Direito, destina-se a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais para atender complexas demandas sociais. Ou seja, o Estado deve entregar resultados positivos de políticas públicas que melhorem a vida da população.*

100. *Sob esse cenário, encontra-se a Agenda ODS, cujos objetivos e metas a serem atingidos demandam a execução de políticas públicas em diversas áreas que não são novidades para o país. Porém, por essa Agenda ser uma proposta para o ano de 2030, torna-se necessário pensar essas políticas em um horizonte de longo prazo.*

101. *Dessa forma, a falta de uma visão de longo prazo pode provocar prejuízos na implementação das diversas metas a serem buscadas, em função de não se ter um acompanhamento contínuo das políticas, a partir de um planejamento integrado.*

102. *Nesse ponto, a Agenda ODS propicia uma oportunidade de fomentar o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo para o país, uma vez que a implementação dos ODS traz complexos desafios a serem vencidos pelas instituições governamentais ao longo desse período.*

103. *Verifica-se, portanto, a convergência entre as agendas no que se refere à implementação das metas dos ODS e aos objetivos constitucionais na busca de políticas públicas que promovam transformações positivas na sociedade, o que endossa o estabelecimento de um marco estratégico de longo prazo, abrangendo diversos setores da sociedade (multissetorial).*

104. *A visão multissetorial na elaboração de uma agenda de longo prazo coaduna-se com a necessidade da abordagem governamental como um todo (whole-of-government approach). A partir dessa perspectiva integrada, o governo pode atender os anseios da sociedade em relação aos problemas complexos, os quais demandam uma abordagem transversal, que permeie diferentes setores do governo (TCU, 2016).*

105. *Dessa forma, deve-se assegurar coerência e continuidade às ações dos órgãos, conforme proposto no mecanismo de governança denominado Estratégia. Essa função de apoio estratégico busca tornar os programas de governo passíveis de serem implementados. Por esse motivo, impõem-se aos órgãos do Centro de Governo a incumbência de manter essa coerência entre as ações governamentais, bem como a atuação de administrador da estratégia de longo prazo do governo (TCU, 2016).*

106. *Ao se analisar o texto constitucional, verifica-se que não há uma imposição de formalização do planejamento de longo prazo para orientar a ação governamental. Por*

consequente, a estratégia nacional de caráter macro se resume ao PPA, combinado com as leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

107. No âmbito federal, o PPA é apontado pelo governo como o principal instrumento de planejamento da ação governamental, em que pese sua duração de quatro anos e seu caráter predominantemente setorial sob o ponto de vista da materialidade dos programas (conforme análise do Achado 3). Assim, na falta de uma estratégia de longo prazo, o Governo Federal tem utilizado o PPA como mecanismo para orientar as prioridades nacionais, e pretende utilizá-lo também como meio para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável previstos na Agenda 2030.

108. Ressalta-se que o PPA pode contribuir para um planejamento mais amplo cotejando os ODS, mas não seria suficiente, dado que é um instrumento de médio prazo, organizado majoritariamente de forma setorial e limitado à atuação federal, conforme já tratado no relatório do Acórdão 298/2017-TCU-Plenário.

109. A esse respeito, é preciso que as falhas constatadas naquele acórdão, no que concerne ao PPA, sejam levadas em consideração no momento do alinhamento com os ODS, para que não ocorra a transferência das fragilidades identificadas de um instrumento para o outro.

110. Por outro ângulo, o PPA tem o potencial de funcionar como elo entre os ODS e os instrumentos de médio e curto prazo do Governo Federal. Todavia, verifica-se que é necessária uma estratégia de planejamento nacional de longo prazo, alinhada aos atuais instrumentos de planejamento, que possibilite a orientação das ações governamentais, de modo a viabilizar a definição das prioridades multissetoriais inclusive para otimizar as ações com vistas ao alcance dos ODS.

111. Nesse ponto, revela-se uma lacuna no ordenamento constitucional no que se refere ao planejamento nacional de longo prazo com período superior a dez anos, embora se registrem, em sede constitucional, outros planos, como o Plano Nacional de Educação, que é setorial e decenal, e o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual.

112. Cabe ressaltar que os impactos causados por essa lacuna não se limitam à questão da Agenda 2030, estendendo-se também à atuação governamental de forma geral. Assim, a ausência de instrumento de planejamento de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e desalinhamentos. Dificulta também a alocação de recursos de forma eficiente, uma vez que não estão claras as prioridades nacionais. E, em última análise, traz prejuízos à própria entrega de resultados das políticas públicas e ao atendimento das complexas demandas sociais elencadas na Constituição, mencionadas no início desta análise.

113. Diante do exposto, o MP esclareceu que os planejamentos de médio e longo prazos (iguais ou superiores a quatro anos) do Governo Federal têm se baseado nos planos setoriais. Buscando-se uma maior coordenação entre os planos setoriais, foi realizado um mapeamento que identificou 75 planos setoriais, sendo quatorze considerados estruturantes (Ofício 22.741/2017-MP, § 20 – peça 111, p. 8-9).

114. De acordo com o mencionado ofício, o PPA instituído para o período de 2016-2019, por meio da Lei 13.249/2016, integraria o planejamento de longo prazo. Ao retratar os objetivos e metas dos planos setoriais para o período de quatro anos, deveria funcionar como uma forma de implementar a estratégia nacional, servindo de elo entre os ODS e os instrumentos de médio e curto prazos do governo.

115. Quanto ao planejamento de longo prazo, o MP considerou que tem exercido sua competência de formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo, conforme previsão legal, ao focar no fortalecimento do processo de planejamento já existente, bem como na melhor definição dos papéis institucionais sobre o tema. Dessa forma, entende que esse aprimoramento não seria necessariamente por intermédio da elaboração e proposição de um plano compreensivo de longo prazo, pois os planos setoriais já refletiriam a visão de longo prazo e o PPA seria o instrumento de implementação coordenada destes planos.

116. De outro modo, cabe registrar que a utilização do PPA visando à coordenação dos planos setoriais, como mencionado acima, não impede de forma alguma a consolidação desses planos setoriais em um documento nacional com maior amplitude, contendo temas estratégicos, o que favoreceria uma visão mais integrada (multissetorial) da atuação governamental, a partir de um horizonte de tempo maior e não apenas de quatro anos.

117. Nesse sentido, concernente à visão de longo prazo, deve-se destacar a função de planejamento nacional como uma Política de Estado, e não só como uma Política de Governo. Esta se refere às decisões do Poder Executivo em um processo mais simples de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna e externa (ALMEIDA, 2016).

118. As Políticas de Estado, por outro lado, envolvem burocracias de mais de uma agência do Estado, devendo passar pelo Parlamento ou por outras instâncias de discussão, após estudos técnicos, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos e orçamentários. Nesse sentido, determinadas políticas estruturantes em seus aspectos conceituais, como as de defesa, de relações exteriores e de desenvolvimento econômico devem apresentar estudos especializados, com o acompanhamento e a formulação das grandes orientações das políticas vinculadas às suas respectivas áreas (ALMEIDA, 2016).

119. Diante desse entendimento, evidencia-se que o governo não pode prescindir de um planejamento nacional de longo prazo como um plano de estado, caracterizado pela continuidade de ações estratégicas independentemente dos mandatos eletivos, como pode-se verificar à luz dos exemplos a seguir.

120. No cenário internacional, pode-se citar o caso da Eslovênia, que desenvolveu uma visão de longo prazo para 2050, dividida em cinco pilares: qualidade de vida, confiança, qualificação, identidade e inovação. A partir dessa visão, o governo está elaborando uma estratégia de longo prazo até 2030, que será seguida por um plano de ação que deverá estar pronto em janeiro de 2018 (ESLOVÊNIA, 2017a).

121. O processo de preparação do documento Eslovênia 2050 contou com a participação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), devido à sua experiência em ajudar os países na elaboração de políticas de desenvolvimento complexas, incluindo o estabelecimento de uma visão estratégica nacional (ESLOVÊNIA, 2017b).

122. Os aspectos orçamentários também serão considerados nessa estratégia, juntamente com novos programas de políticas transversais. Os resultados da estratégia da Eslovênia 2050 serão regularmente monitorados e avaliados (BOARINI, 2016).

123. Por outro lado, no contexto nacional, podem-se verificar experiências de planejamento de longo prazo nos estados de Minas Gerais e de Pernambuco.

124. O Estado de Minas Gerais incluiu em sua Constituição Estadual a obrigatoriedade de se elaborar um planejamento de longo prazo. O art. 231 prevê que o Estado de Minas Gerais, assegurada a participação da sociedade civil no processo decisório, estabelecerá e executará o

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PDMI) com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico.

125. Este Plano possui entre seus objetivos: o desenvolvimento socioeconômico integrado; a racionalização e a coordenação das ações do governo; o incremento das atividades produtivas; a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; a expansão do mercado de trabalho; e o desenvolvimento tecnológico do Estado.

126. O Plano Mineiro refere-se a um período de onze anos, de 2016 a 2027, consistindo em um processo de avaliação da trajetória pretérita do Estado e de suas perspectivas de desenvolvimento, a partir do reconhecimento dos desafios e possibilidades de transformações sociais, econômicas e culturais.

127. O outro modelo a ser destacado é o caso do Estado de Pernambuco, com o Projeto Pernambuco 2035, que consiste em uma iniciativa conjunta do Governo do Estado, com a Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão e do Movimento Brasil Competitivo, para a formulação de um Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo que prepare o Estado para os desafios futuros.

128. Trata-se de um plano indicativo que está sendo elaborado de forma participativa, numa parceria entre governo e sociedade. O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (Pernambuco 2035), que abrange o período de 2015 a 2035, está fundamentado em uma visão de futuro desenhada a partir de insumos obtidos em pesquisas qualitativas de opinião, em análise retrospectiva das duas décadas anteriores (de 1990 a 2010) e em análises prospectivas do Estado e do contexto mundial, nacional e regional.

129. No âmbito federal, cabe destacar a proposta de emenda à constituição (PEC) 74, de 2015, em tramitação no senado federal, como uma tentativa de alterar a constituição federal para incluir o planejamento estratégico de longo prazo (abrangendo o período de vinte anos) como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.

130. A justificativa da aludida proposta é o atual ‘abandono das experiências de planejamento de longo prazo’ e o direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, dado o predomínio de preocupações concernentes à estabilidade econômica.

131. Nesse sentido, a PEC 74/2015 considera que a inserção da visão estratégica de longo prazo depende do:

(...) estabelecimento de uma sequência de procedimentos, que se inicia com a identificação de cenários futuros possíveis, o estabelecimento das prioridades nacionais, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para que esses benefícios sejam alcançados, o estabelecimento de etapas e metas a serem atingidas para esse fim, e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário.

132. Dessa maneira, demonstra-se a pertinência de se incluir e de se aprimorar o desenvolvimento do planejamento nacional de longo prazo no Brasil, conquanto este tema já esteja previsto nos normativos infraconstitucionais, conforme será analisado em seguida.

2.2 Falta de clareza quanto às atribuições dos órgãos do Governo Federal responsáveis pelo planejamento de longo prazo

133. Ainda sob análise do planejamento de longo prazo, no entanto, sob outra perspectiva, verificou-se que a falta de clareza quanto à responsabilidade dos órgãos do Governo Federal para estabelecer essa agenda de longo prazo contribui para a inexistência de um planejamento multissetorial e de longo prazo.

134. Nesse horizonte, as funções identificadas no Centro de Governo possuem destacada importância por perpassar aspectos relevantes do Estado, como a capacidade de planejamento e visão de longo prazo, eficiência na prestação de serviços públicos e capacidade de resolução dos desafios nacionais, com vistas a assegurar o desenvolvimento do país (TCU, 2016).

135. Nesse sentido, o Referencial do TCU orienta para que se avalie a clareza na definição de tarefas das instituições do Centro de Governo, no que se refere ao planejamento estratégico e visão de futuro. Faz-se necessário que os órgãos responsáveis pelo planejamento de longo prazo tenham suas atribuições claramente definidas e compreendidas, de modo a evitar lacunas e duplicidades normativas.

136. Enquanto as lacunas normativas ocasionam omissões de atribuições e competências às instituições envolvidas com o planejamento, as duplicidades normativas implicam sobreposições de atividades a mais de um órgão, o que gera o risco de haver retrabalho. Ambas as ocorrências podem acarretar menor produtividade e sinergia nos resultados das atividades relacionadas com o referido tema.

137. As disposições da Lei 10.180/2001, por seu turno, organizam na esfera federal, sob a forma de sistemas, as atividades de planejamento e orçamento, bem como as de administração financeira, as de contabilidade e as de controle interno do Poder Executivo Federal.

138. Essa Lei define o MP como órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Os órgãos setoriais e específicos, juntamente com o MP, integram esse sistema, cujas finalidades são: formular o planejamento estratégico nacional, os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; as leis referentes ao orçamento, bem como gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal e promover a articulação com os demais entes federativos, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

139. Todavia, a análise de outros normativos demonstra que as atribuições relativas à elaboração de um planejamento nacional de longo prazo a cargo da SG-PR, do Ipea e do Ministério do Planejamento não estão claramente definidas, conforme histórico representado na figura abaixo.

Figura 5 – Panorama das atribuições dos órgãos do Governo Federal responsáveis pelo planejamento de longo prazo nos últimos anos (2015-2017) (disponível no relatório da unidade técnica – peça 136)

140. Após a extinção da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) pela Medida Provisória 696, de 2/10/2015, decorrente da reforma administrativa implementada pelo Governo Federal, como parte da medida para o ajuste fiscal, e convertida na Lei 13.266/2016, o Ministério do Planejamento ficou com as atribuições de formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo para o desenvolvimento nacional.

141. Nesse passo, o Ipea, antes vinculado à SAE, passou a ser vinculado ao Ministério do Planejamento, fornecendo suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas, por intermédio da realização de pesquisas.

142. Em momento posterior, com a edição da Medida Provisória 768, de 2/2/2017, que criou a SG-PR, as atividades pertinentes ao planejamento de longo prazo foram atribuídas a mais de um órgão. Dessa forma, a Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência e dos Ministérios, definiu que esses dois órgãos (Ministério do Planejamento e SG-PR) estão encarregados dos assuntos que envolvem o planejamento de longo prazo.

143. Com base nas entrevistas e ofícios dos órgãos/entidades envolvidos com o planejamento de longo prazo, constatou-se que essas atribuições previstas nos normativos não apresentaram clareza suficiente, gerando dúvidas em relação aos próprios órgãos no que se refere às atividades inerentes ao planejamento de longo prazo, pois houve a definição de competências semelhantes ao Ministério do Planejamento e à SG-PR. O fato de esse órgão ainda não possuir o respectivo decreto definindo sua estrutura regimental, a fim de esclarecer as atribuições previstas na medida provisória que o criou, agrava a situação.

144. Essa lacuna normativa contribui para a falta de clareza ora apontada nas atribuições dos órgãos envolvidos com o planejamento de longo prazo. Os ofícios e entrevistas realizadas com os diversos órgãos corroboraram a situação apresentada.

145. O Ministério do Planejamento, por meio de Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, item 'b' (peça 45, p. 3), informou que, embora a competência para elaborar estudos e planos de longo prazo tenha sido incorporada recentemente a esse Ministério, a recente Medida Provisória 768/2017 também conferiu à Secretaria-Geral da Presidência da República atribuições envolvidas com o planejamento nacional de longo prazo. Acrescentou que caberia à Seplan assessorar o titular do Ministério no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento econômico e social (peça 45, p. 6, item 'm'). E, por fim, informou que o Ipea estaria desenvolvendo um plano de longo prazo, muito embora aquela entidade não disponha de competência legal para tal, cabendo ao Instituto apenas o suporte técnico para a elaboração de um plano de longo prazo.

146. A Casa Civil, por intermédio do Ofício-SEI 219/2017/SE/CC-PR, §§ 5º e 6º (peça 52, p. 2-3), identificou o Ministério do Planejamento e instituições vinculadas como responsáveis pela formulação dos planos de longo prazo. Além disso, informou que os instrumentos institucionais de planejamento previstos na legislação brasileira seriam o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais, conforme a Constituição Federal. Incluiu, ainda, que a implementação de políticas e planos setoriais seriam de responsabilidade dos ministérios setoriais no âmbito de atuação de cada um.

147. Em relação à Segov, o Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 'a' (peça 57, p. 1-2), abordou a Agenda 2030 como uma agenda nacional de longo prazo e reconheceu o Ministério do Planejamento como competente para estabelecer um planejamento estratégico nacional, bem como linhas de ação e indicadores de desempenho voltados aos ODS. Percebe-se, então, conforme o ofício da Segov, o reconhecimento da Agenda 2030 como uma oportunidade para implementar no Brasil o planejamento de longo prazo.

148. Diante dessa perspectiva, ao avaliar a falta de clareza de responsabilidades e a divisão de atividades nas instituições do Centro de Governo associadas à matéria de planejamento de longo prazo, identificou-se uma duplicidade normativa em relação ao Ministério do Planejamento e a SG-PR, bem como a necessidade de se esclarecerem as atividades específicas das três instituições mencionadas: Ministério do Planejamento, SG-PR e Ipea.

149. Por fim, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU enfatiza a importância da institucionalização formal, por meio de norma legal, da visão de longo prazo (entre dez a vinte anos) do país, definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas (TCU, 2016).

150. Dessa forma, cabe propor aos órgãos de Centro de Governo que definam um processo contendo atividades, produtos, prazos e atribuições de elaboração e proposição de um plano nacional de longo prazo, considerando o alinhamento aos planos de médio e curto prazo, bem como aos planos setoriais. Busca-se, assim, solucionar a ausência da visão estratégica de longo

prazo e contribuir para o alcance do ODS e para a definição das atribuições atinentes à temática de planejamento.

2.3 Proposta de encaminhamento

151. Diante do exposto acima, propõe-se:

a) Determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base na Lei 10.683/2003, art. 3º-A, inciso III, art. 2º, inciso I, alíneas 'a' e 'b', art. 27, inciso XVII, alínea 'a', c/c Decreto 8.818/2016, art. 3º, inciso IV, que, no prazo de 180 dias, definam processo (atividades, produtos, prazos e atribuições) de elaboração e proposição de um plano nacional de longo prazo (dez a vinte anos), considerando o alinhamento aos planos de médio e curto prazo e planos setoriais;

b) Enviar cópia do Relatório de Auditoria ao Congresso Nacional, especificamente à Comissão de Constituição e Justiça, do Senado Federal, para dar ciência da situação descrita neste achado, com o intuito de contribuir em eventuais debates sobre a obrigatoriedade de um planejamento nacional de longo prazo no ordenamento constitucional, a exemplo da PEC 74, de 2015, em tramitação no Senado Federal.

152. A partir da adoção dessas medidas, espera-se que sejam lançadas as bases para o desenvolvimento do marco estratégico de longo prazo, com definição de prioridades multissetoriais, no âmbito de uma perspectiva integrada de governo, de maneira a viabilizar um planejamento nacional integrado superior a dez anos no Brasil.

153. Além disso, almeja-se eliminar as dúvidas no tocante à atribuição dos órgãos responsáveis pela estratégia de longo prazo, permitindo maior sinergia na atuação desses órgãos do governo e a consolidação do planejamento de longo prazo no Brasil.

Achado 3: Ausência de mecanismos de monitoramento integrado para mensuração das políticas públicas

154. Não foram identificados mecanismos de monitoramento e avaliação integrados com caráter multissetorial, multinível e de longo prazo que possibilitem o acompanhamento e a análise do desempenho das políticas públicas. Tampouco os mecanismos existentes fornecem subsídios para retroalimentar a atuação do governo. Esse quadro pode gerar prejuízos para a transparência dos resultados, a coerência das ações governamentais e a otimização dos recursos públicos.

155. Foram analisados aspectos do PPA e de outros mecanismos de monitoramento e avaliação macro existentes no Governo Federal, como o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Presidência da República. Além disso, foram feitas considerações sobre o papel do IBGE no monitoramento dos ODS e do Ipea na elaboração dos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODS. Por fim, foi constatada a ausência de uma estratégia definida para o monitoramento e a avaliação dos ODS.

3.1 Monitoramento das políticas públicas por meio do PPA

156. Na ausência de um planejamento de longo prazo para balizar a atuação governamental, conforme tratado no achado anterior, a estratégia nacional, no âmbito federal, se resume ao PPA, cujo monitoramento é auxiliado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). O Siop reúne informações a respeito da implementação de todos os seus objetivos e metas e envolve todos os entes governamentais responsáveis por esses atributos, conforme se depreende do Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, itens 'c' e 'd' (peça 45, p. 3-4).

157. Os critérios e procedimentos para monitoramento do PPA estão definidos na Portaria 347/2016 do MP e no Guia de Monitoramento do PPA 2016-2019, segundo os quais a

responsabilidade pela avaliação dos programas temáticos é dos órgãos setoriais por eles responsáveis. E, no caso de haver programas temáticos com objetivos sob a responsabilidade de mais de um ministério, a Seplan faz a indicação de um responsável para que trabalhe em articulação com os demais órgãos envolvidos.

158. Sobre esse aspecto, convém destacar que o PPA 2016-2019 abrange 54 programas temáticos. Desses, 29 compreendem objetivos e metas que apresentam um ou mais de um órgão setorial responsável pelos seus objetivos e mais de um órgão responsável pelas suas respectivas metas. Isso mostra haver, em alguma medida, intersetorialidade no instrumento, o que se refletirá no momento da avaliação desses programas, de acordo com a metodologia disposta no guia de monitoramento citado acima. Quanto aos valores globais (orçamentários e extraorçamentários) originalmente previstos para o quadriênio do plano, observa-se que esses 29 programas representam 31,85% dos recursos dispostos no Anexo I da Lei 13.249/2016, que institui o referido PPA.

159. Entretanto, os outros 25 programas do plano, que representam quase 70% dos recursos globais desse anexo, possuem um único ministério como responsável pelos objetivos de cada um dos programas e por suas respectivas metas. Ou seja, esses programas serão avaliados por um único órgão setorial, sem que haja consideração das interações transversais por outros atores, como pode-se inferir da consulta ao PPA 2016-2019 e à metodologia descrita no seu guia de monitoramento. Assim, em termos de materialidade e considerando-se os critérios da avaliação, entende-se que o PPA 2016-2019 é predominantemente setorial, conforme demonstrado na tabela e no gráfico a seguir, situação que pode gerar obstáculo para avaliações multiministeriais e influenciar o acompanhamento do desempenho dos ODS.

Gráfico 1 – Representação gráfica da materialidade dos recursos planejados por programa temático (disponível no relatório da unidade técnica – peça 136)

Número de responsáveis pelos objetivos e pelas metas dos programas temáticos	Quantidade de programas temáticos	Previsão de recursos globais no PPA 2016-2019 (orçamentária e extraorçamentária) (em bilhões de reais)	Percentual dos recursos (%)
Programas com um único órgão responsável pelos objetivos e um único órgão responsável pelas metas vinculadas	25	4.747	68,15%
Programas com um único órgão responsável pelos objetivos e mais de um órgão responsável pelas metas vinculadas	10	782	11,23%
Programas com mais de um órgão responsável pelos objetivos e mais de um órgão responsável pelas metas vinculadas	19	1.436	20,62%
Total	54	6.965	100,00%

Fonte: elaboração própria, com base no Anexo I do PPA 2016-2019

160. Ademais, acerca das avaliações dos programas pelos órgãos setoriais, o Tribunal realizou, recentemente, levantamento de auditoria para desenvolvimento de um Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais (iSA-Gov), que resultou no Acórdão 1.209/2014-TCU-Plenário. Esse trabalho teve o fim de mensurar a percepção dos gestores sobre o nível de adequação dos mecanismos e instrumentos disponíveis nos órgãos governamentais para (1) demandar, (2) produzir e (3) utilizar as informações sobre o desempenho e os resultados dos programas, com vistas ao (4) aprendizado e ao aperfeiçoamento das políticas

públicas. A definição das dimensões utilizadas nesse trabalho consta no relatório do referido acórdão:

(...) a. *demandas avaliativas*: trata dos contextos externo e interno no qual as demandas por avaliação são formuladas. Nesta dimensão as variáveis a serem identificadas dizem respeito ao contexto organizacional (político-administrativo), externo e interno, onde as demandas por avaliação surgem, se estruturam e delimitam os propósitos do sistema de avaliação;

b. *produção de conhecimento avaliativo (oferta)*: trata dos arranjos, ou seja, da estruturação dos processos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas, que pode ser depreendida como capacidade avaliativa. Nesta dimensão as variáveis a serem investigadas se referem à definição e disseminação, na organização, das práticas avaliativas instituídas; ao suporte organizacional, em termos da formação e capacitação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades avaliativas; da formalização das práticas avaliativas, mediante a definição de responsabilidades, rotinas e instrumentos, assim como da alocação dos meios necessários à execução das atividades; e

c. *utilização*: trata-se da investigação dos mecanismos que favorecem a utilização das informações avaliativas produzidas, para que efetivamente o conhecimento necessário seja gerado e decisões sejam tomadas, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e políticas públicas.

(...)

23. Desta forma, foi considerada uma quarta dimensão no modelo de análise proposto, que diz respeito à capacidade de aprendizado organizacional, que pode ser examinada a partir da investigação de como as organizações definem estruturas e estratégias para encorajar o aprendizado (DODGSON, 1993 apud GOH; RYAN, 2002).

161. Como resultado desse levantamento, especificamente quanto à produção de informações, foi observado que apenas 33% dos órgãos pesquisados desenvolveram capacidade para produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas, sendo que foram pesquisadas unidades de 28 ministérios responsáveis pela implementação de programas e políticas finalísticos. Outra conclusão a que o citado trabalho chegou foi a de que, embora as demandas avaliativas sejam estruturadas em todos os órgãos pesquisados, a capacidade avaliativa de 67% dos órgãos não é suficientemente desenvolvida para atender essa demanda.

162. A partir das constatações acima, depreende-se que o aprimoramento da capacidade de avaliação dos órgãos setoriais passa pelo aperfeiçoamento da produção de informações desses órgãos, que devem ser disseminadas de maneira transparente, consistente e confiável. A ausência dessa capacidade para produção de conhecimento avaliativo pode resultar na impossibilidade de monitoramento e análises aprofundadas da evolução do desempenho das políticas públicas, tanto de forma setorializada quanto multissetorial, já que isso requer contribuições dos diversos setores envolvidos em determinada questão. E isso é um risco ao monitoramento dos ODS, em face do seu caráter transversal e indivisível.

163. Por essa razão, os ODS têm potencial para induzir a definição de uma estratégia de monitoramento que configure um sistema integrador e fomentador das capacidades dos sistemas setoriais.

164. Uma boa prática de monitoramento que contempla a multissetorialidade é o **Better Life Index**, desenvolvido pela OCDE, que se refere a um sistema interativo para exploração das estatísticas de bem-estar. O índice procura colaborar na elaboração de políticas públicas melhores. Ele é multidimensional e abrange onze quesitos essenciais para medir o bem-estar das pessoas em determinado país/região. São eles: moradia, emprego, educação, engajamento cívico,

satisfação pessoal, vida/trabalho, renda, comunidade, meio ambiente, saúde e segurança. A edição de 2015 focou no bem-estar das crianças, no papel do voluntariado e na medição do bem-estar regional (OCDE, 2015).

165. Nesse contexto, a possibilidade de monitorar e avaliar as políticas públicas com um olhar transversal pode gerar diagnósticos mais abrangentes, fortalecendo a transparência dos resultados, não apenas para o acompanhamento dos ODS, mas, também, para a atuação governamental como um todo, dando suporte para retroalimentar o processo decisório e a correção de rumos quando necessária.

166. Ainda quanto ao PPA, outro ponto que merece destaque é o fato de se tratar de um instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) que está sujeito a descontinuidades. Essa ferramenta tem sofrido alterações conceituais, estruturais e metodológicas de um planejamento para o outro, como tem sido demonstrado em sucessivos Relatórios do TCU sobre as Contas do Governo da República, a exemplo do relatório do exercício de 2014, capítulo 3. Embora essas alterações tenham sido realizadas com a finalidade de aperfeiçoar o instrumento, elas podem dificultar o acompanhamento dos resultados das políticas públicas federais no longo prazo, gerando descontinuidade de informações gerenciais para retroalimentar o processo de tomada de decisão.

167. A esse respeito, é pertinente destacar que o Referencial de Avaliação da Governança de Centro de Governo do TCU cita, com respaldo em publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, entre os benefícios de um monitoramento contínuo da implementação das políticas e avaliação do desempenho governamental (BID, 2013b e BID, 2013c; WORLD BANK, 2001 apud TCU, 2016):

(...) maior coerência programática para atingir os objetivos das políticas governamentais e o alinhamento de esforços no sentido de priorizar os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos.

168. Nessas circunstâncias, conforme já tratado no Achado 2, os ODS teriam o potencial de fortalecer a integração dos instrumentos de planejamento existentes, inclusive dos de médio prazo, apoiando-os no sentido de fomentar a coerência e a interligação entre planos e, por conseguinte, das demais orientações de curto prazo a eles vinculados.

169. No que diz respeito às iniciativas do Governo Federal com relação aos ODS, foi informado que está planejada a criação de uma agenda de monitoramento das metas e objetivos dos ODS no Siop, em nível federal. Conforme Ofício 10.472/2017-MP, de 10/2/2017, itens 'a', 'c' e 'e' (peça 45, p. 2-4), é possível a adaptação do Siop para formatar agendas de monitoramento diferentes da estrutura dos programas temáticos, a exemplo de outras agendas transversais que já foram criadas no sistema, tais como a de água e a de mudanças climáticas.

170. Com esse propósito, está em curso um processo de mapeamento das políticas públicas e de análise dos planos setoriais existentes e sua relação com as metas ODS, conforme informado no Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 'r' (peça 57, p. 6). Assim, da relação entre as metas do PPA e as metas dos ODS seria possível criar essa agenda de monitoramento dos ODS.

171. De fato, a formatação de uma agenda ODS no Siop, caso venha a permitir a visualização da contribuição das diferentes metas do PPA para o acompanhamento das metas dos ODS, tem o potencial de fornecer subsídios ao monitoramento dos ODS no nível federal. Entretanto, considerando os ODS em seu caráter de (1) longo prazo (até 2030), (2) multinível (abarca todas as esferas da federação) e (3) multissetorial (transversal), não se pode afirmar que o Siop de forma isolada seja suficiente para dar conta de monitorá-los. Isso porque a lógica de construção dos programas temáticos constantes dos PPA, monitorados com suporte do Siop,

conforme visto acima, é de médio prazo (quatro anos), restringe-se ao Governo Federal e é predominantemente setorial sob o ponto de vista da materialidade.

172. Para que se possa dar conta do desafio que representa o monitoramento e a avaliação dos ODS no longo prazo e de forma multissetorial e multinível, é necessário que a Administração pense mecanismos que extrapolem a visão setorial e levem em conta as interações entre as políticas públicas, de modo a poder contemplar a transversalidade dessa agenda.

3.2 O IBGE e o Sistema Nacional de Informações Oficiais

173. Entre as atribuições vislumbradas pelo IBGE no âmbito da Agenda 2030, ainda que não de forma exclusiva, consta no Ofício IBGE/PR 20/2017, item 'b' (peça 58, p. 2): produzir informações para cálculo dos indicadores globais, regionais e nacionais para os ODS; e prestar assistência técnica e capacitação às demais instituições relacionadas ao Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO).

174. O desafio relacionado à produção de informações oficiais que possibilitem o monitoramento dos ODS não se restringe ao Brasil. Conforme relatado em reunião com representantes do IBGE, entidade técnica representante do Brasil, dos demais membros do Mercosul e do Chile no Grupo Interagencial de Especialistas sobre Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs), mesmo no melhor cenário institucional dos países mais desenvolvidos, não há disponibilidade de todos os dados necessários para se mensurar o progresso dos ODS.

175. Corroborando a necessidade de fortalecimento da produção nacional de dados, o documento da ONU *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development* (ONU, 2015) especifica quatro aspectos chave para o monitoramento da Agenda 2030 (**Section B7: Monitoring, Reporting and Accountability**): (1) desenvolvimento de indicadores e coleta de dados; (2) desagregação dos dados; (3) sistemas de monitoramento e de reporte; e (4) revisão de processos e mecanismos.

176. Esse ponto foi inclusive externado no ODS 17, meta 18, que ressalta a parceria em prol das metas com base no reforço do apoio à capacitação para os países em desenvolvimento para aumentar a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais, confiáveis e desagregados.

177. Quanto à produção de informações no âmbito nacional, cabe mencionar que o PPA 2016-2019 previu ações que poderão contribuir para o alcance da estrutura informacional necessária ao acompanhamento dos ODS. Trata-se especificamente da iniciativa 06LU, vinculada ao Objetivo 1160, que destaca o aprimoramento do conhecimento sobre a realidade brasileira por meio da implementação da infraestrutura do SNIO, promovendo a organização e articulação das instituições envolvidas e dos dados por elas produzidos.

178. Nos comentários ao relatório preliminar, o IBGE informou que o SNIO tem o objetivo de facilitar a geração, o tratamento, o armazenamento, a disseminação e o uso das informações. O sistema compreende três dimensões: (1) a político-normativa, que diz respeito às normas, aos acordos e parcerias que regulam as articulações institucionais, a governança, os recursos e as atividades necessárias ao funcionamento do sistema; (2) a conceitual-metodológica, a qual estabelece as definições, métodos, classificações adotadas e os padrões das bases de dados que permitem a compreensão das informações e a sua comparação; e (3) a tecnológica, cujo objetivo é reunir os recursos tecnológicos necessários à interoperabilidade dos dados (peça 114, p. 1-2).

179. De acordo com o IBGE, as informações que constituem o SNIO resultam de censos, pesquisas, registros administrativos ou levantamentos geocientíficos, produzidos ou compilados por instituições públicas dos diferentes poderes e esferas administrativas e outras de interesse nacional (peça 114, p. 2).

180. No IV Seminário Nacional do Comitê de Estatísticas Sociais, realizado em novembro de 2015, foi destacado que o sistema integrará informações, garantirá a padronização conceitual e metodológica e permitirá o acesso facilitado, integrado e harmonizado a essas informações. Na ocasião, foram listados desafios e oportunidades para atender as demandas nacionais e internacionais para o acompanhamento da Agenda 2030. Entre eles destaca-se o de 'reforçar a capacidade técnica e institucional para a produção de informações, na qual a coordenação é instrumento fundamental para preencher as lacunas existentes e satisfazer os novos requisitos de dados' (peça 115, p. 5).

181. No âmbito federal, esses objetivos se coadunam ao disposto no Decreto 8.789/2016, que trata do compartilhamento de base de dados. Segundo o art. 1º desse decreto, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão.

182. Entre as finalidades do acesso aos dados descritas no art. 2º do citado decreto, ressaltam-se as previstas nos incisos II e IV, que enfatizam a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas, bem como a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades.

183. Esses dispositivos sinalizam que o Governo Federal está ciente da necessidade de melhorar a qualidade das informações armazenadas nas bases dos entes governamentais e de facilitar o acesso a essas informações, com vistas à implementação, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas.

184. Diante desse contexto, o IBGE vislumbra 'prestar assistência técnica e capacitação nas suas áreas de conhecimento para as demais instituições envolvidas na construção do Sistema Nacional de Informações Oficiais, coordenando as ações de harmonização e integração das informações', conforme Ofício IBGE/PR 20/2017, itens 'a' e 'b' (peça 58, p. 1-2).

185. Observa-se que essa atribuição almejada pelo IBGE, no contexto dos ODS, pode fortalecer a capacidade dos órgãos nacionais no que se refere à produção de informação e concorrer para a construção do SNIO, com coleta de informações desagregadas e padronizadas. E, por conseguinte, contribuir para melhorar a qualidade das evidências que fundamentam a tomada de decisão para combater determinado problema e fortalecer os compromissos assumidos de mudança da realidade.

186. Ademais, se os sistemas e as informações produzidas pelos entes governamentais se comunicarem dentro da Administração Pública, certamente aumentará a possibilidade de se produzirem avaliações mais abrangentes, que considerem variáveis que possam ir além da visão de um setor isolado.

3.3 Experiências de avaliação de políticas públicas de forma colaborativa no Governo Federal

187. No que se refere à avaliação de políticas públicas de forma colaborativa no âmbito federal, merece destaque a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) pela Portaria Interministerial 102, de 7/4/2016, com o intuito de coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal (art. 1º, § 1º).

188. Conforme informado pelo Secretário-Executivo Adjunto Substituto do MP, por correio eletrônico, atualmente o CMAP tem realizado reuniões constantes desde junho de 2016 e conta com duas agendas, uma de curto e outra de médio prazo (peças 116-122). A de curto prazo está

focada em distorções do gasto público que requerem ações urgentes e podem gerar rápidos resultados fiscais. Já a agenda de médio prazo está voltada para a revisão de políticas públicas escolhidas como prioritárias pelos órgãos membros do comitê, notadamente Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e Casa Civil.

189. O comitê pode contar ainda com apoio do Ipea, do IBGE, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Escola de Administração Fazendária (Esaf) e da Ouvidoria Geral da União, segundo art. 4º da portaria.

190. Apesar de não haver participação formal de outros ministérios, observa-se que, para a revisão de algumas políticas públicas, tem havido articulação com outras pastas, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA (medidas de combate à fraude no seguro defeso), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) (revisão dos benefícios do Bolsa Família) e Ministério da Educação (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies).

191. O CMAP, ao reunir diferentes atores para suas avaliações, pode estar avançando na questão da multissetorialidade das políticas públicas por ele selecionadas.

192. Na mesma linha, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU, no que se refere à função de monitoramento e avaliação (TCU, 2016), traz que:

(...) o monitoramento da implementação das políticas e a avaliação do desempenho governamental ajudam a trazer maior coerência horizontal para atingir os objetivos das políticas governamentais. Nesse sentido, é necessário não só a avaliação feita pelo próprio ministério de linha, mas também uma avaliação multiministerial baseada na coleta de informações intersetoriais, com capacidade de retroalimentar o processo decisório, a cargo do Centro de Governo.

193. Ao se relacionar essa questão aos ODS, tem-se que a característica da multissetorialidade é essencial para qualquer estratégia de monitoramento que pretenda acompanhar a sua evolução. Além disso, essa estratégia deve considerar as demais esferas da federação e voltar o olhar para o horizonte de longo prazo, o que, neste momento, está além do que o CMAP oferece.

194. Além do CMAP, existem projetos prioritários do governo, definidos pelo Presidente da República, que, após considerações dos ministérios envolvidos nos projetos eleitos, são monitorados diretamente pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Presidência da República (SAM), segundo Decreto 8.889/2016, art. 8º, incisos I a III, conforme informado na Nota Técnica 1/2017/SAM/C.CIVIL-PR e em correio eletrônico encaminhado pelo Subchefe-Adjunto da SAM (peças 123-126).

195. Segundo a SAM, essas informações referem-se a projetos mapeados nos cinco eixos temáticos discriminados na referida nota técnica: econômico; externo; infraestrutura; social; e gestão pública e Estado. Após o diagnóstico, foram efetuados pela Subchefia o detalhamento e a idealização de metas para cada um dos projetos propostos.

196. Embora alguns dos projetos selecionados afetem o Brasil como um todo e tenham impactos no longo prazo, por se tratar de projetos definidos pelo Presidente, todo o esforço de idealização e acompanhamento dessas metas ficará adstrito ao mandato presidencial. No atual cenário, esse horizonte é o final de 2018, conforme se verifica na ficha de monitoramento dos projetos apresentada pela SAM, que define esse prazo para as metas (peça 124, p. 1).

197. Sobre esses aspectos, as mesmas observações feitas com relação ao CMAP também são válidas para os projetos monitorados e avaliados pela SAM, tendo-se em mente o desafio que os ODS representam para as estruturas de monitoramento e de avaliação existentes, dado seu caráter

integrativo das políticas públicas que contempla os aspectos multissetorial, multinível e de longo prazo.

3.4 Monitoramento dos ODS

198. *Com relação ao monitoramento dos ODS, consta no Decreto 8.892/2016, art. 2º, que essa atribuição será responsabilidade da Comissão Nacional, o qual elaborará relatórios periódicos. De acordo com o Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, itens 's', 'v', 'y' e 'z' (peça 57, p. 6-7), a principal ferramenta do Governo Federal para monitorar a Agenda 2030 e para comunicar os resultados encontrados pelo monitoramento será o Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODS. Entretanto, nenhuma estratégia de monitoramento e avaliação foi definida até então. Segundo a Segov, essa definição caberá a ela própria e à Casa Civil, ouvida a Comissão Nacional.*

199. *Acerca do desenvolvimento de ferramenta para acompanhamento do progresso dos ODS, pode-se citar como boa prática o modelo desenvolvido pelo Millennium Institute, organização não governamental e sem fins lucrativos com **status** consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc).*

200. *O modelo constitui uma ferramenta de planejamento de desenvolvimento integrado em parceria com o Governo Nacional da Costa do Marfim. Compreende a avaliação do progresso dos ODS a partir de diferentes cenários, considerando a contribuição de cada política pública, bem como as sinergias decorrentes das interações entre elas, cooperando para uma alocação de recursos mais eficiente para o alcance dos ODS (MILLENNIUM INSTITUTE, 2016).*

201. *No que toca à atribuição para o exercício da função de monitoramento e avaliação das ações voltadas à Agenda 2030, na visão da Segov, em âmbito nacional, caberia ao IBGE a definição dos indicadores-chave de desempenho alinhados com as prioridades nacionais, e, ao Ipea, a responsabilidade de garantir uma avaliação multiministerial (transversal) baseada em coleta de informações intersetoriais, conforme Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item 's' (peça 57, p. 6).*

202. *Sobre a definição dos indicadores pelo IBGE, conforme o Ofício IBGE/PR 37, itens 'a' e 'b' (peça 73), importa ressaltar que a realização dos Censos Demográfico (previsto para 2020) e Agropecuário (último realizado em 2006) são essenciais para o cálculo de vários indicadores dos ODS e, em decorrência, para o seu monitoramento e avaliação. Isso porque esses censos são pesquisas estruturantes para a produção de informações estatísticas, que não se esgotam em si mesmas e servem de base para outras investigações. O Censo Demográfico, por exemplo, é essencial para conhecer características gerais da população, como número de habitantes, distribuição, etnias e faixas etárias, entre outras. E o Censo Agropecuário traz informações para as pesquisas agropecuárias além da atualização de outras informações sobre o uso da terra no país.*

203. *Com relação ao Censo Agropecuário, tem-se previsão para ida a campo em 1º/10/2017, sendo que as informações referentes a metas dos ODS deverão ser capturadas nessa ocasião e também posteriormente, conforme planilha, anexa ao citado ofício, que relaciona os ODS às estatísticas agropecuárias censitárias (peça 73, p. 3-6). Para o IBGE, o 'Censo Agropecuário ensinará Cadastro rural completo, capaz de dar suporte à criação de investigações amostrais realizadas anualmente de 2018 em diante, sobre todos os temas dos ODS no meio rural' (peça 73, p. 2). Os riscos apontados pelo IBGE para a realização dessas pesquisas estariam além da atuação da instituição e se relacionariam com a questão orçamentária.*

204. *Nessa linha, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por meio do Ofício 1/2017-SIM, item 'ix' (peça 50, p. 3), afirmou que a falta de dados atualizados do Censo Agropecuário e de indicadores que expressem as particularidades e a importância da agricultura brasileira para o desenvolvimento sustentável são fatores que dificultam sobremaneira o processo de monitoramento e avaliação dos ODS.*

205. *A respeito da definição dos indicadores, tem-se que a Comissão Nacional dos ODS está em sua fase inicial e várias ações dependem de sua estruturação, em especial, a definição técnica dos indicadores, conforme tratado no Achado 1.*

206. *Como mencionado anteriormente, o Decreto 8.892/2016, art. 2º, atribuiu competência do monitoramento dos ODS à Comissão Nacional, por meio da elaboração de relatórios periódicos, de modo que a principal ferramenta do Governo Federal será o Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODS (peça 57, p. 6-7).*

207. *Na perspectiva do Ipea, os futuros Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODS deveriam ocorrer de forma similar ao ocorrido na vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O Ipea atuou, de 2004 a 2015, como coordenador dos cinco Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM, e, em conjunto com a Enap, das cinco edições do Prêmio ODM Brasil, como se observa no Ofício 12/2017/DIRUR (peça 76, p. 1-2).*

208. *Contudo, deve-se ressaltar que o desafio dos ODS é maior. Na ocasião dos ODM, tratava-se de oito objetivos e dezoito metas a serem acompanhadas por 48 indicadores. E, para os ODS, há dezessete objetivos, 169 metas e 241 indicadores globais, sendo que esses objetivos são integrados e indivisíveis, conforme Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/70/1, adotada em 25/9/2015.*

209. *Ciente desse desafio, o Ipea afirmou no citado ofício que o papel de coordenador dos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODS vai ao encontro de sua missão institucional, no sentido de ‘aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas’. Além disso, destacou algumas competências institucionais, dispostas no Decreto 7.142/2010, Anexo I, art. 3º, que dão suporte a esse papel, tais como: ‘analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira’; ‘realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo’; e ‘fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável’, entre outras (peça 76, p. 1-2).*

210. *Essa instituição acrescentou ainda que não teria dificuldade metodológica para tratar de forma conjunta e integradas os ODS 1 a 5, visto possuírem alguma semelhança com a estratégia anterior da ONU, os ODM. Entretanto, afirmou não deter estudos e reflexões suficientes sobre os ODS 9, 14 e 17 (peça 76, p. 1-2). Não houve manifestação sobre os ODS 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15 e 16.*

211. *Por fim, o Ipea destacou que o adequado acompanhamento dos ODS, além da adequação da rotina da instituição, exige a adaptação das metas e indicadores à realidade brasileira (peça 76, p. 2). Posição semelhante foi esboçada pelos gestores do IBGE e da Segov, segundo Ofício IBGE/PR 20/2017, itens ‘k’ e ‘l’ (peça 58, p. 6), e Ofício-SEI 97/2017/Segov-SE, item ‘w’ (peça 57, p. 7).*

212. *Uma vez que não foram identificados mecanismos de monitoramento integrado para mensuração das políticas públicas, que contemplem as características de longo prazo, multissetorial e multinível, o processo de aprendizado desenvolvido com os ODM poderia colaborar na construção da estratégia de monitoramento dos ODS, de modo a aprimorar a aferição dos resultados das políticas e a verificação da efetividade no atingimento das metas dos ODS.*

3.5 Proposta de encaminhamento

213. *Com base nessas constatações, pode-se afirmar que não foram identificados mecanismos de monitoramento integrado para mensuração das políticas públicas, considerando as*

três esferas da federação. Para tanto, foram analisados aspectos do PPA e de outras instâncias de caráter macro, no nível federal, como o CMAP e a SAM, à luz dos aspectos intrínsecos aos ODS, notadamente o seu caráter multissetorial, multinível e de longo prazo.

214. Foram tecidas considerações sobre o papel do IBGE e a estruturação do SNIO com potencial para fortalecer a capacidade dos órgãos nacionais na produção de informações. Também foram feitas considerações sobre a ausência de estratégia definida para o monitoramento e a avaliação dos ODS e, por conseguinte, dos respectivos relatórios nacionais de acompanhamento, cuja elaboração o Ipea vislumbra coordenar, dada a experiência anterior com os ODM.

215. Diante do exposto, propõe-se:

a) Recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, inciso VIII, c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'd', e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base na Lei 10.683/2003, art. 27, inciso XVII, alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd', c/c Lei 10.180/2001, art. 2º, inciso V, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com base na Lei 5.878/1973, art. 2º, § 1º, e art. 9º, c/c Decreto 4.740/2003, Anexo I, art. 2º, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base no Decreto 7.142/2010, Anexo I, art. 3º, incisos I ao VI, que desenvolvam um plano para estruturação do monitoramento integrado das políticas públicas, definindo responsáveis, prazos e produtos, considerando as características inerentes aos ODS (multissetorial, multinível e de longo prazo), e que avaliem a conveniência de contemplar nesse plano as contribuições que podem ser decorrentes da adaptação de sistemas existentes, a exemplo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), e do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), em construção, possibilitando avaliações transversais ao longo do tempo, de forma contínua e permanente, compreendendo as três esferas da federação.

216. Como benefício decorrente da estruturação de um plano de monitoramento integrado das políticas públicas, considerando as características inerentes aos ODS, espera-se uma melhora na aferição do alcance das metas de resultados e das razões do sucesso ou não das políticas públicas.

217. Isso permitirá também uma melhora na capacidade governamental de intervir nos problemas, retirar obstáculos e extrair maiores benefícios das experiências passadas, e na coerência horizontal das ações do governo, de forma a viabilizar o bom desempenho das políticas públicas e, conseqüentemente, do país em relação aos ODS.

218. Por fim, possibilitará uma melhora da própria ação política do Estado, uma vez que permite a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, a reflexão sobre se a política pública eleita para combater determinado problema é de fato a mais adequada, e quais alternativas podem ser consideradas.

Achado 4: Ausência de coordenação horizontal e desalinhamento de políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos (meta 2.4)

219. Em relação à meta 2.4, foi verificado que a estrutura de coordenação atualmente existente das políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos ocorre por meio de instâncias colegiadas que funcionam principalmente no âmbito das respectivas políticas, sem que haja uma coordenação horizontal entre elas para a definição de uma estratégia integrada de governo (whole-of-government approach). Tal configuração contribui para o desalinhamento das políticas públicas, visto que não há uma visão sistêmica e integrada que possibilite a identificação de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições entre essas políticas.

220. De acordo com o documento *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: Interim Reference Guide to UN Country Teams*, elaborado pela ONU (ONU, 2015, tradução livre):

Para criar políticas horizontalmente coerentes, integradas e articuladas, há a necessidade de mecanismos de coordenação institucional formalizados na forma de instâncias de coordenação interagências. O envolvimento dos níveis mais altos do governo junto às instâncias de coordenação pode servir para conectar e romper os silos setoriais em todo o governo.

221. Nessa mesma linha, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU cita a seguinte boa prática de coordenação das políticas públicas (TCU, 2016):

Existência de estrutura e mecanismos definidos para produzir coordenação de uma perspectiva integrada do governo, com a definição de papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado, detalhes da atividade que deverá ser empreendida e identificação dos recursos humanos, físicos e financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, levando a políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades conjuntas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento.

222. Assim, as boas práticas de governança indicam que a consistência e a coerência das políticas públicas, numa perspectiva transversal e integrada, dependem do envolvimento dos níveis mais altos do governo e da definição de papéis e responsabilidades na colaboração inter-organizacional.

223. A fim de verificar aspectos de coordenação e coerência nas ações governamentais que impactam o alcance da meta 2.4, foram identificadas as principais políticas públicas existentes no Governo Federal relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Para cada uma dessas políticas buscou-se identificar a existência de estruturas e mecanismos de coordenação, normalmente presentes em estruturas colegiadas, como comissões, comitês ou câmaras. A figura 6 apresenta de forma esquemática algumas das políticas identificadas e as respectivas instâncias colegiadas.

Figura 6 – Principais políticas do Governo Federal relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos e suas respectivas instâncias colegiadas (disponível no relatório da unidade técnica – peça 136)

(...)

224. A relação completa das políticas identificadas com as respectivas instâncias colegiadas, elencando os órgãos vinculados, consta do apêndice E.

225. Destaca-se que cada uma das políticas identificadas possui órgãos e instituições governamentais federais de diferentes setores participando de suas instâncias colegiadas, o que evidencia o caráter transversal e interministerial dessas iniciativas, a exemplo da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo).

226. No entanto, apesar do caráter intersetorial e interministerial, as instâncias colegiadas identificadas possuem limitado poder decisório para definir uma estratégia integrada de governo em relação a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, bem como para assegurar que as diferentes políticas sejam coerentes, integradas e alinhadas entre si.

227. Ademais, a articulação de políticas realizada por essas instâncias junto aos ministérios de linha ocorre principalmente com foco na implementação e alcance dos objetivos da política pública à qual estão vinculadas, sem que haja uma coordenação horizontal com outras políticas públicas que também impactam o alcance da meta 2.4 e que possuem objetivos distintos. Por exemplo, a atuação da Caisan e da Ciapo para garantir sistemas sustentáveis de produção de

alimentos é direcionada principalmente às políticas públicas voltadas ao modelo de produção da agricultura familiar, com baixa interação com as políticas voltadas ao modelo de produção de alimentos do agronegócio.

228. Não foi identificada a existência de mecanismos formais ou informais para coordenar, com uma visão transversal, a atuação dos ministérios e órgãos responsáveis pelas políticas identificadas. Os diferentes colegiados funcionam principalmente no âmbito das respectivas políticas, sem poder decisório para articular e definir uma estratégia integrada de governo (whole-of-government approach) no que diz respeito a sistemas sustentáveis de produção de alimentos. A figura 7 apresenta de forma esquemática a ausência dessa coordenação horizontal.

Figura 7 – Lacuna de coordenação horizontal da meta 2.4 (disponível no relatório da unidade técnica – peça 136)

[...]

229. Assim, a configuração atualmente existente de coordenação vertical entre a política e sua respectiva instância colegiada contribui para o desalinhamento, a fragmentação, a duplicidade e a existência de lacunas nas políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

230. Em 2013, o Ipea avaliou o impacto recíproco da atuação de diversos conselhos nacionais, a partir da percepção dos respectivos membros. Nesse estudo, verificou-se que a maioria dos conselheiros considerava que a sua influência era expressiva especialmente nos órgãos aos quais os respectivos conselhos estavam vinculados, e pouco significativa sobre as decisões de outros ministérios e sobre a agenda do Congresso Nacional (IPEA, 2013). Esse estudo confirma a constatação de que a atuação do colegiado de uma política tem pouco impacto sobre outra política, contribuindo para o desalinhamento da atuação governamental.

231. No âmbito do Centro de Governo, compete à Casa Civil a coordenação e integração das ações do governo, no executivo federal (Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'a'). Entretanto, de acordo com a Casa Civil, o desenho e a implementação das políticas públicas seriam atribuições dos ministérios setoriais, que teriam competências para estabelecer estratégias e diretrizes, editar normas, acompanhar e avaliar seus programas (Ofício-SEI 219/2017/SE/CC-PR – peça 52, p. 5-6). Nesse contexto, caberia à Casa Civil, segundo ela própria, a coordenação das diversas instituições e políticas, bem como o direcionamento estratégico da atuação estatal. Por sua vez, a Segov é responsável pela função de coordenação política do Governo Federal, ou seja, a articulação e interlocução com a sociedade civil, com os entes federados e com o Poder Legislativo Federal (Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, incisos V, VI e VIII). No entanto, não foi identificada nenhuma atuação de coordenação por parte da Casa Civil ou da Segov nas políticas públicas que impactam a garantia de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

232. Cabe ressaltar que está prevista a possibilidade de criação de câmaras temáticas no âmbito da Comissão Nacional para os ODS, conforme disposto no art. 8º do Decreto 8.892/2016. Tais câmaras poderiam atuar como mecanismo de coordenação horizontal entre os atores responsáveis pelas políticas transversais relacionadas ao alcance das metas ODS, a exemplo da meta 2.4.

233. Como boa prática internacional, cita-se o exemplo de coordenação integrada de políticas da Finlândia, por meio de sua Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável. A secretaria interministerial dessa comissão é um órgão de coordenação interinstitucional que facilita a coerência, integração e parcerias de políticas. Dirigido pelo Ministério do Meio Ambiente finlandês, o secretariado é composto por cerca de vinte membros de diferentes ministérios, cada um assumindo a liderança na preparação de temas dentro da sua área de atuação. O secretariado vem facilitando a coordenação horizontal ao longo dos anos, incluindo a

criação de subcomitê para a integração de múltiplas estratégias de diferentes setores do governo e de grupos de stakeholders (ONU, 2015).

234. Como efeitos da falta de coordenação com uma perspectiva integrada de governo no que diz respeito a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, verificou-se a ocorrência de desalinhamento de políticas públicas, bem como fragmentação, duplicação, ineficiência e lacunas nas ações governamentais. A seguir são apresentadas algumas situações que evidenciam esses efeitos.

4.1 Desalinhamento de políticas públicas relacionadas a agrotóxicos

235. Um dos grandes e atuais desafios para o desenvolvimento brasileiro e mundial é manter o crescimento da produção agropecuária e, ao mesmo tempo, reduzir os impactos dessa produção sobre os recursos naturais e a sociedade. Busca-se globalmente um novo modelo de desenvolvimento, que seja capaz de conciliar o crescimento econômico com a conservação do meio ambiente e a sustentabilidade social (IPEA, 2012; CHING, 2016).

236. Nesse sentido, vários estudos indicam a necessidade da transição de uma produção agropecuária agressiva ao ambiente, com predominância da monocultura e do uso maciço de agrotóxicos, para um modelo de sistemas sustentáveis de produção de alimentos (IPEA, 2012; CHING, 2016; FAO, 2014; FAO, 2011).

237. Recentemente, as políticas governamentais brasileiras começaram a atentar para as questões relativas à sustentabilidade ambiental dos sistemas de produção de alimentos, como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC). No entanto, ainda predominam diretrizes políticas que induzem práticas pouco sustentáveis de produção de alimentos. Como resultado dessa dicotomia entre políticas, ocorre desalinhamento entre as ações empreendidas pelo Governo Federal no que diz respeito ao uso de agrotóxicos no setor agrícola.

238. Se, por um lado, existem políticas públicas no Governo Federal que buscam incentivar e fomentar a adoção de práticas sustentáveis de produção de alimentos, por outro lado, o Brasil continua sendo um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo (CARNEIRO et al., 2015). De acordo com o Relatório de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do IBGE (2015), a quantidade de agrotóxicos (em kg) usados por área plantada (em ha) no país mais que dobrou de 2000 para 2012, passando de 3 kg/ha para 7 kg/ha nesse período.

239. Apesar de o objetivo do uso de agrotóxicos ser centrado em ganhos de produtividade, o uso intensivo desses produtos está associado à degradação do meio ambiente (solo, água e ar) e a agravos à saúde da população, tanto dos consumidores dos alimentos contaminados quanto dos trabalhadores que lidam diretamente com essas substâncias (IBGE, 2015; ANVISA, 2016; PINHEIRO e FREITAS, 2010 apud IPEA, 2012).

240. Em vez de fomentar a redução do consumo excessivo de agrotóxicos no país, as políticas de crédito e seguro agrícolas, em geral, induzem o uso de agrotóxicos na agricultura a fim de mitigar o risco de perdas de produção decorrentes de pragas, doenças e ervas daninhas. Não há incentivos suficientes ao desenvolvimento e à disseminação de alternativas sustentáveis que gradativamente possam substituir aqueles defensivos químicos mais tóxicos no controle de pragas.

241. De acordo com o Relatório de Balanço do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2013-2015, uma das causas da baixa execução orçamentária de linhas de crédito voltadas para práticas agropecuárias sustentáveis, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Eco, o Pronaf Agroecologia e o Programa ABC, é a falta de conhecimento sobre as necessidades técnicas, operacionais e financeiras dessas alternativas sustentáveis e menos tóxicas para a produção de alimentos por parte dos agentes

financeiros, que avaliam os projetos de solicitação de crédito, e dos técnicos que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER), responsáveis por elaborar os projetos para solicitar crédito. Desse modo, o uso de agrotóxicos é privilegiado em detrimento da adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis.

242. Ademais, o governo incentiva o acesso a agrotóxicos e o seu uso pelos agricultores por meio de isenções tributárias concedidas à importação, à produção e à comercialização interestadual de agrotóxicos, seus componentes e afins. A renúncia tributária do imposto de importação sobre a importação de agrotóxicos é prevista na Lei 8.032/1990, art. 2º, inciso II, alínea 'h', regulamentada pelo Decreto 6.759/2009. O Decreto 8.950/2016 isenta a cobrança de imposto sobre produtos industrializados sobre agrotóxicos fabricados a partir de alguns ingredientes ativos. A Lei 10.925/2004, em seu art. 1º, inciso II, estabelece que os defensivos agropecuários são isentos de contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), incidentes na importação e na comercialização no mercado interno. Por fim, o Convênio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) 100/97 (e suas alterações) reduziu em 60% a alíquota de incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS) na comercialização interestadual de agrotóxicos.

243. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) apresentou estimativas da renúncia tributária para defensivos agropecuários relativa à alíquota zero de PIS/Cofins no período de 2011 a 2014, e projeções dessa renúncia para os anos de 2015 e 2016 (peça 74). A renúncia tributária estimada/projetada para o período (2011-2016) totalizou aproximadamente 6,85 bilhões de reais, sendo crescente a cada ano, conforme demonstra o quadro 1.

Quadro 1 – Valor estimado (2011-2014) e projetado (2015-2016) da renúncia de receita relativa à alíquota zero de PIS/Cofins para defensivos agropecuários

Ano	Valor (em bilhões de reais)
2011	0,608
2012	0,906
2013	1,226
2014	1,303
2015	1,366
2016	1,441
Total	6,850

Nota: (1) consideram-se defensivos agropecuários: herbicidas, inseticidas, rodenticidas, fungicidas, inibidores de germinação e reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e produtos semelhantes

Fonte: Nota Audit/Diaex 19/2017, Anexo I (peça 74).

244. Ao reduzir o preço dos agrotóxicos por meio de renúncia tributária para a importação, a produção e a comercialização interestadual de defensivos químicos, o governo brasileiro incentiva o uso de agrotóxicos e atua de forma contraditória e contraproducente aos objetivos das políticas que buscam garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

245. Ademais, os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER) não são suficientes para atender de forma continuada os agricultores rurais brasileiros, embora façam parte da política agrícola brasileira (CF/1988, art. 187; Lei 8.171/1991, art. 54, inciso III). Segundo a Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) pública não alcançam nem 50% dos

agricultores familiares, que ficam sem acesso a serviços de orientação quanto ao uso correto dos agrotóxicos, bem como quanto ao processo de transição para a adoção de alternativas mais sustentáveis (Asbraer, 2014). Essa situação foi constatada no Censo Agropecuário de 2006, em que se verificou que apenas 22% dos estabelecimentos rurais recebiam ATER, dos quais 43% recebiam orientação técnica de origem governamental, mais voltada para os estabelecimentos menores (IBGE, 2006).

246. Por fim, a insuficiência dos serviços de ATER pública gera uma dependência de alguns produtores rurais junto aos fornecedores de agrotóxicos, os quais fornecem assistência técnica e crédito acoplados ao uso de seus produtos (DUARTE; CASTRO, 2004 *apud* CASTRO, 2015; PEIXOTO, 2008).

247. Os desalinhamentos tratados neste tópico foram representados no esquema a seguir.

Figura 8 – Desalinhamento de políticas relacionadas a agrotóxicos



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

4.2 Desalinhamento de posicionamentos governamentais quanto à redução do uso de agrotóxicos

248. A falta de coordenação governamental para alinhar posicionamentos divergentes dos ministérios de linha pode ser ilustrada pela não instituição do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara).

249. O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), lançado em 2013, propôs a criação de um programa para induzir a redução do consumo de agrotóxicos, por meio da substituição de agrotóxicos convencionais por insumos de origem biológica e de baixa toxicidade, a fim de reduzir a contaminação e os impactos negativos causados pelo uso excessivo dos agrotóxicos (CNAPO, 2014). Contudo, o programa não foi instituído, apesar de existir uma minuta de portaria interministerial elaborada pelo Grupo de Trabalho Agrotóxicos da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

250. Em 2015, todos os órgãos membros da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) aprovaram a proposta da minuta, com exceção do MAPA (Nota Técnica 2/2016-SE-Ciapo, de 27/4/2016 – peça 127, p. 3). As Secretarias de Defesa Agropecuária (SDA) e de Política Agrícola (SPA) do MAPA apresentaram parecer inconclusivo quanto à criação do programa, alegando que o programa imporiam restrições a sistemas de produção que utilizam

agrotóxicos como parte do pacote tecnológico e causaria impacto econômico à produção dos agricultores brasileiros (Nota Técnica Conjunta 1/2015/SPA-MAPA e SDA-MAPA – peça 69, p. 21-22). Essas duas secretarias afirmaram que o programa deveria ter como objetivos centrais o estímulo e a criação de incentivos para sistemas produtivos orgânicos e agroecológicos. Em contraponto, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead), enquanto coordenador da Ciapo, manifestou-se no sentido de que o Pronara não possui em seus objetivos a intenção de estabelecer ações punitivas contra agricultores que utilizam agrotóxicos (Nota Técnica 2/2015/SDA/SPA, de 27/11/2015 – peça 69, p. 23).

251. Esse conflito de posicionamentos, que tem como efeito a não instituição de um programa de redução de agrotóxicos, indica a existência de divergências ministeriais não administradas e não coordenadas. Essa situação demonstra a dificuldade governamental de conciliar aspectos econômicos, ambientais e sociais entre órgãos setoriais com visões e objetivos distintos, fora de um contexto de transversalidade e atuação governamental integrada.

4.3 Duplicação e lacuna no monitoramento governamental de resíduos e contaminantes em alimentos

252. No monitoramento de resíduos de agrotóxicos e contaminantes em alimentos, identificaram-se duplicação de esforços e lacuna na atuação dos órgãos governamentais responsáveis pela saúde, pela agricultura e pelo meio ambiente.

253. Por um lado, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) coordena o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA); por outro, o MAPA conduz o Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes (PNCRC). Esses dois mecanismos de monitoramento possuem o mesmo objetivo geral de realizar controle sobre a existência de resíduos de agrotóxicos e de contaminantes em alimentos, embora os focos de atuação sejam distintos conforme as competências de cada órgão. No PARA, coletam-se amostras de alimentos no último ponto da cadeia de distribuição ao consumidor final, com foco em mitigar o risco de danos à saúde humana causados pela exposição a resíduos de agrotóxicos. Por sua vez, o PNCRC realiza coletas em pontos mais próximos à produção, tendo a rastreabilidade do estabelecimento do produtor como diretriz de suas ações, com foco no monitoramento dos instrumentos de controle dos sistemas de produção de alimentos e da qualidade e da segurança dos produtos disponibilizados ao comércio e ao consumo. No entanto, independentemente do local da coleta, o resultado do monitoramento realizado nos dois programas deve ser coerente.

254. Apesar de possuírem focos distintos, esses dois mecanismos de monitoramento precisam de maior integração entre si, de acordo com a Nota Técnica 8/GGTOX/DIARE/Anvisa (peça 66, p. 14), de 21/2/2012, corroborada pela Nota Técnica 3/2017/DFIA-SDA/SDA/MAPA (peça 61, p. 15), de 17/2/2017. Tendo em vista a similaridade desses programas de controle de resíduos de agrotóxicos, seria mais efetivo que as ações fossem desenvolvidas conjuntamente, de forma complementar, aproveitando esforços, recursos e sinergias, respeitada a autonomia de cada órgão. Nesse sentido, o MAPA e a Anvisa iniciaram tratativas com a finalidade de estabelecer um plano interinstitucional de controle de resíduos de agrotóxicos em alimentos (peça 66, p. 25-26).

255. Não obstante exista essa duplicidade de atuação entre a Anvisa e o MAPA, verificou-se uma lacuna no controle de resíduos de agrotóxicos no meio ambiente. De acordo com o Ofício Gabinete da Presidência/Ibama, de 22/2/2017, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) informou não possuir mecanismos para monitorar resíduos de agrotóxicos em corpos hídricos superficiais, água da chuva, solo e ar, visando aferir se a situação em campo de fato corresponde aos riscos estimados informados pelas empresas de agrotóxicos no processo de registro desses produtos (peça 68, p. 7). A maior dificuldade está na realização de análises laboratoriais, visto que o Ibama não dispõe de suporte analítico de uma

unidade própria de pesquisa. Nesse ponto, a Anvisa trabalha em conjunto com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e os Laboratórios Centrais de Saúde Pública (Lacen), enquanto o MAPA articula-se com a Embrapa e os Laboratórios Nacionais de Agropecuária (Lanagros).

256. O Ibama informou que vem dialogando com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) sobre a possibilidade de utilização da Rede de Laboratórios de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Animal e Vegetal destinados ao Consumo Direto e Indireto, para fins de monitoramento de resíduos de agrotóxicos em água e solo. Entretanto, para o estabelecimento dessa parceria é necessário o repasse de recursos pelo Ibama para custeio das análises.

4.4 Ineficiência na execução de políticas públicas (PNAPO e ATER)

257. A baixa execução do crédito para a produção agroecológica e orgânica é um exemplo de ineficiência devida ao desalinhamento de ações empreendidas por políticas distintas. Por meio do Pronaf, foram disponibilizados R\$ 2,5 bilhões para custeio e investimento na produção agroecológica e orgânica e, por meio do Programa ABC, foram disponibilizados R\$ 4,5 bilhões. Entretanto, conforme o Relatório de Balanço do Planapo 2013-2015, os recursos efetivamente aplicados via Pronaf somaram R\$ 63,1 milhões, o que representa 2,5% dos recursos disponibilizados inicialmente. Já no âmbito do Programa ABC, os recursos efetivamente executados foram R\$ 9,2 milhões, correspondendo a 0,2% do total disponibilizado.

Quadro 2 – Execução do crédito do Pronaf para produção agroecológica e orgânica e do Programa ABC no período de 2013-2015

Programa	Crédito disponibilizado (em milhões de reais)	Crédito executado (em milhões de reais)	Porcentagem do executado em relação ao disponibilizado (%)
Pronaf Produção agroecológica e orgânica	2.500	63,1	2,5
Programa ABC	4.500	9,2	0,2

Fonte: Relatório de Balanço do Planapo 2013-2015 (CIAPO, 2015).

258. De acordo com o Relatório de Balanço do Planapo 2013-2015, uma das causas da baixa execução orçamentária das linhas de crédito do Pronaf é a falta de conhecimento por parte dos agentes financeiros e técnicos de ATER sobre as necessidades técnicas, operacionais e financeiras da produção orgânica e agroecológica. Em relação ao Programa ABC, a baixa execução orçamentária também é decorrente da falta de conhecimento das tecnologias por parte dos produtores e técnicos rurais, além da burocracia existente para a liberação do crédito.

259. Além disso, não é possível identificar que parcelas do montante executado do Programa ABC foram aplicadas na produção orgânica e na agroecológica, uma vez que o modelo de contratação utilizado pelo agente financeiro não distingue essas duas categorias. Assim, há necessidade de alinhamento das ações dos agentes financeiros e dos técnicos de ATER relacionadas ao Pronaf e ao Programa ABC com os objetivos da PNAPO, como a melhoria do sistema bancário de concessão de crédito e o fornecimento de assistência técnica adequada para sistemas mais sustentáveis de produção de alimentos.

4.5 Fragmentação das ações e das chamadas públicas de ATER

260. A falta de coordenação governamental com uma perspectiva integrada de governo também pode ser exemplificada pela fragmentação das chamadas públicas de ATER e baixa articulação para a integração das ações de ATER com os programas governamentais destinados ao agricultor rural.

261. Em 2012, o TCU realizou auditoria nas ações de ATER, identificando que existe pouca articulação entre o então MDA (atual Sead), os estados e outros ministérios para o planejamento das chamadas públicas de ATER e para a integração de programas (Acórdão 2.395/2013-TCU-Plenário). De acordo com o relatório daquela auditoria, a articulação deficiente pode ter como efeito a sobreposição e a fragmentação da atuação governamental, ou seja, a mesma família pode ser atendida por mais de uma entidade, sem sinergia significativa entre elas, enquanto outras famílias ficam sem acesso aos serviços de ATER. Além disso, verificou-se a ausência, em várias localidades, de condições necessárias para a implantação do projeto produtivo proposto pelos técnicos de ATER, especialmente o acesso à água, sendo que o MDSA possui programa de fornecimento de água por meio da construção de cisternas.

262. Destaca-se que tal situação ainda perdura, pois, conforme informado pela Sead, por meio do Ofício 77 SAF/SEAD/CC/PR, de 2/3/2017, ainda permanece como uma das lacunas de ATER a integração efetiva das políticas de ATER com outras políticas e programas, tais como o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (peça 69, p. 8-9).

263. Atualmente, as chamadas públicas de ATER ocorrem por modalidades diferenciadas, de acordo com as especificidades dos públicos a serem beneficiados (agricultores familiares, mulheres, jovens, agroextrativistas, pescadores etc.), conforme se observa nas chamadas de ATER no Planapo 2013-2015 (quadro 3).

Quadro 3 – Chamadas de ATER no Planapo 2013-2015

Chamadas de ATER	Modalidade de ATER	Recursos investidos (em milhões de reais)	Órgão responsável
12 e 13/2013	Agroecologia	218,5	MDA
12/2012 e 9/2013	Sustentabilidade	195,8	MDA
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	Extrativismo	11,0	Incra
14/2013 e 15/2013	Pescadores	3,7	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Agroextrativismo (Manejo de espécies florestais não madeiras)	n.i.	MMA
10/2013; 1/2014 e 2/2014	Mulheres	n.i.	MDA
2/2015	Jovens Rurais	n.i.	MDA
TOTAL		429,0	

Observação: n.i. = não informado

Fonte: Adaptado do Relatório de Balanço do Planapo 2013-2015, 2016.

264. Esse tipo de chamada pública específica para públicos distintos induz a disseminação fragmentada de conhecimentos. Tal fragmentação pode ter aspectos positivos e negativos. O aspecto positivo é que cada chamada pública pode se destinar a um público específico, permitindo que os serviços de ATER disseminem conhecimentos particulares a um maior número de potenciais beneficiários. Por outro lado, o aspecto negativo dessa fragmentação é a pouca sinergia entre os diferentes públicos e o foco em uma modalidade específica sem que haja uma visão sistêmica da unidade de produção familiar quanto à sua diversidade produtiva.

265. O êxito das iniciativas de ATER depende da capacidade de o governo articular as diversas iniciativas existentes nos âmbitos federal, estadual e municipal e estabelecer sua compatibilização com outras políticas públicas.

4.6 Proposta de encaminhamento

266. Na atualidade, não há mais espaço para discutir crescimento da produção agrícola sem a integração da visão econômica com a sustentabilidade ambiental e social. Para alcançar esse objetivo, será necessário criar uma visão sistêmica e integrada de governo (whole-of-government approach) entre organizações e políticas públicas no que diz respeito a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, visando a sua otimização e continuidade no longo prazo.

267. Neste contexto, foi verificado que o sistema de coordenação atualmente existente entre essas políticas públicas ocorre por meio de instâncias colegiadas que funcionam principalmente voltadas ao alcance dos objetivos das respectivas políticas, sem que haja uma coordenação horizontal entre elas para a definição de uma estratégia integrada de governo. Tal configuração contribui para a ocorrência de desalinhamentos das políticas públicas, visto que os órgãos colegiados dessas políticas não se articulam de forma a constituir uma visão integrada que possibilite a identificação de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições entre essas políticas, de forma a corrigir a atuação governamental a fim de alinhar os objetivos, identificar sinergias, solucionar contradições e alcançar resultados comuns.

268. Destacam-se como exemplos de desalinhamentos de políticas brasileiras em torno do objetivo de garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos: (1) a dicotomia existente entre as políticas que, direta ou indiretamente, induzem o uso de agrotóxicos e aquelas que buscam uma transição para uma agricultura mais sustentável; (2) a fragmentação das chamadas públicas de modalidades específicas de ATER; e (3) a duplicação e a lacuna da atuação governamental no monitoramento de resíduos de agrotóxicos e contaminantes em alimentos e no meio ambiente. A existência de mecanismos de coordenação horizontal surge como uma tentativa de integrar e alinhar diferentes políticas setoriais, de modo a corrigir essas distorções e criar uma maior sinergia entre elas.

269. Diante do exposto, entende-se que a existência de mecanismos de coordenação em um nível mais alto ao das instâncias colegiadas pode contribuir para o desenvolvimento de políticas coerentes e alinhadas entre si, evitando a permanência de silos setoriais. Tais mecanismos devem dispor do poder institucional necessário para influenciar, direcionar, decidir e coordenar a atuação dos vários ministérios de linha e órgãos responsáveis por políticas que impactam a garantia de sistemas sustentáveis de produção de alimentos, com uma visão transversal.

270. Nesse sentido, propõe-se:

a) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'a', e à Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, incisos V, VI e VIII c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único c/c art. 5º, que, considerando uma perspectiva integrada de governo (whole-of-government approach), estabeleçam mecanismos de coordenação interministerial para promover o alinhamento e consistência das políticas públicas relacionados a sistemas sustentáveis de produção de alimentos no Brasil.

271. Espera-se que, com a implementação da recomendação proposta, ocorram melhorias na coordenação e na articulação dos ministérios de linha e das diversas instâncias colegiadas que atuam em políticas públicas que impactam o alcance da meta 2.4, de modo a assegurar a consistência, a coerência e o alinhamento dessas políticas para que se reforcem mutuamente, evitando a fragmentação, as duplicidades negativas, a ineficiência de políticas e as lacunas nas ações governamentais empreendidas.

272. *Frisa-se que as questões aqui levantadas tratam apenas da coordenação e da coerência das políticas públicas relacionadas à meta 2.4 e não esgotam o tema, que é amplo e cheio de especificidades. As análises efetuadas demonstram que a implementação de uma meta ODS é uma tarefa complexa, a qual exigirá a adoção de estratégias diferenciadas para possibilitar o acompanhamento das diversas políticas públicas que impactam o seu alcance, além de ações mais integradas entre os diferentes setores do governo.*

IV. Análise dos Comentários dos Gestores

273. *A versão preliminar deste relatório de auditoria foi enviada para que os gestores pudessem apresentar seus comentários, especialmente quanto às determinações e recomendações propostas.*

274. *Em virtude de a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) já ter enviado cronograma para o início do funcionamento da Comissão Nacional para os ODS, foi retirada a respectiva determinação.*

275. *Ponderando o que foi aduzido pela Segov, foi alterado o prazo dado de 90 para 120 dias para apresentação do plano de internalização dos ODS, definindo as atividades necessárias para esse fim (inclusive a internalização das metas e a definição de indicadores nacionais), bem como os respectivos responsáveis, produtos e prazos.*

276. *Levando-se em consideração que a recomendação dirigida à Segov, à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, referente ao desenvolvimento de um plano para estruturação do monitoramento integrado das políticas públicas, também abrange a causa que motivou a recomendação para articulação de um acordo nacional entre a Segov e a Casa Civil constante da versão preliminar, esta última recomendação foi retirada deste relatório.*

277. *A análise completa dos comentários dos gestores pode ser examinada na peça 135.*

278. *Vale ressaltar que as demais alterações não modificaram o conteúdo geral da avaliação, ficando mantidas as respectivas análises e conclusões.*

V. Conclusão

279. *A Agenda 2030 propõe aos países signatários um modelo de desenvolvimento nacional baseado nos três pilares da sustentabilidade: o social, o econômico e o ambiental. Suas metas possuem caráter transversal, exigindo o alinhamento das diversas políticas públicas brasileiras. Ela se constitui, portanto, em uma oportunidade para que o Governo Federal integre suas ações em prol desse compromisso de longo prazo.*

280. *O TCU se propôs a avaliar a preparação do Governo Federal para a implementação dos ODS como forma de contribuir com a Administração Pública nesse desafio. Nesta auditoria, foram analisados o processo de institucionalização dos ODS, os mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e a coordenação das políticas públicas brasileiras relacionadas à meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.*

281. *Quanto ao processo de institucionalização, concluiu-se que há falhas na forma como esse processo vem sendo conduzido. Verificou-se que a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estratégia do Governo Federal para coordenar a implementação dessa Agenda, ainda não entrou em funcionamento. Isso tem impedido o início de outros processos relevantes, como a internalização das metas dos ODS e a definição dos indicadores para o seu acompanhamento no âmbito nacional.*

282. *Quanto ao mecanismo de estratégia, identificou-se a inexistência de um planejamento nacional de longo prazo que permita definir prioridades de forma multissetorial, com uma*

perspectiva integrada de governo. Tampouco estão claras as definições de responsabilidade pela instituição de tal instrumento. Isso dificulta a internalização dos ODS, além de trazer prejuízos à definição de prioridades nacionais e riscos de descontinuidade e desalinhamento da atuação governamental, com impacto na entrega de resultados de políticas públicas.

283. Em relação ao mecanismo de supervisão, foi analisado o monitoramento integrado das ações governamentais brasileiras. Verificou-se que o país carece de mecanismos integrados que permitam o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma multissetorial, multinível e numa perspectiva de longo prazo. Esse fato prejudica não apenas a transparência dos resultados dessas políticas de forma integrada, mas também a retroalimentação da tomada de decisões pelo governo e a correção de rumos quando necessário.

284. Por fim, o mecanismo de coordenação foi analisado nas políticas públicas brasileiras relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, tema da meta 2.4 dos ODS. Sobre essa questão, foi constatada a ausência de coordenação horizontal nas políticas públicas afetas ao tema. Nessa esteira, foram identificados desalinhamentos nessas ações, tais como contradições entre políticas de transição para a agricultura sustentável e os incentivos ao uso de agrotóxicos, fragmentação dos serviços de assistência técnica e extensão rural e duplicações e lacunas no monitoramento do uso de agrotóxicos. Esses desalinhamentos geram ineficiências que prejudicam o alcance da meta.

285. De forma geral, verificou-se que o Governo Federal Brasileiro possui iniciativas para a implementação da Agenda 2030, mas há falhas na sua preparação que representam riscos não só à implementação, mas também ao alcance desses objetivos.

286. O modelo utilizado neste trabalho implica um olhar abrangente e transversal sobre a atuação governamental, não se restringindo a determinados setores da Administração Pública. Essa abordagem permite a identificação de fragmentações e sobreposições na atuação governamental que podem gerar desperdício de esforços e recursos ou mesmo comprometer a efetividade das políticas públicas. Espera-se que essa abordagem possa ser replicada em trabalhos futuros, de forma a induzir a articulação intersetorial e o planejamento integrado de longo prazo das políticas públicas.

287. Diante dessas conclusões, na próxima seção são consolidadas as propostas de encaminhamento feitas no decorrer das análises, buscando fortalecer a atuação governamental integrada no país com vistas ao alcance dos resultados das políticas públicas e à promoção do desenvolvimento sustentável.

VI. Propostas de Encaminhamento

288. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

I. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a) À Secretaria de Governo da Presidência da República, como Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que, com base no Decreto 8.892/2016, art. 5º, presente, no prazo de 120 dias, plano de internalização dos ODS, definindo as atividades necessárias para esse fim (inclusive a internalização das metas e a definição de indicadores nacionais), bem como os respectivos responsáveis, produtos e prazos (item 88);

b) À Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base na Lei 10.683/2003, art. 3º-A, inciso III, art. 2º, inciso I, alíneas 'a' e 'b', art. 27, inciso XVII, alínea 'a',

c/c Decreto 8.818/2016, art. 3º, inciso IV, que, no prazo de 180 dias, definam processo (atividades, produtos, prazos e atribuições) de elaboração e proposição de um plano nacional de longo prazo (dez a vinte anos), considerando o alinhamento aos planos de médio e curto prazo e planos setoriais (item 151).

Recomendações

II. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a) À Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, inciso VIII, c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'd', e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base na Lei 10.683/2003, art. 27, inciso XVII, alíneas 'a', 'b', 'c', 'd', c/c Lei 10.180/2001, art. 2º, inciso V, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com base na Lei 5.878/1973, art. 2º, § 1º, e art. 9º, c/c Decreto 4.740/2003, Anexo I, art. 2º, e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base no Decreto 7.142/2010, Anexo I, art. 3º, incisos I ao VI, que desenvolvam um plano para estruturação do monitoramento integrado das políticas públicas, definindo responsáveis, prazos e produtos, considerando as características inerentes aos ODS (multissetorial, multinível e de longo prazo), e que avaliem a conveniência de contemplar nesse plano as contribuições que podem ser decorrentes da adaptação de sistemas existentes, a exemplo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), e do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), em construção, possibilitando avaliações transversais ao longo do tempo, de forma contínua e permanente, compreendendo as três esferas da federação (item 215);

b) À Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'a', e à Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, incisos V, VI e VIII c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único c/c art. 5º, que, considerando uma perspectiva integrada de governo (whole-of-government approach), estabeleçam mecanismos de coordenação interministerial para promover o alinhamento e consistência das políticas públicas relacionados a sistemas sustentáveis de produção de alimentos no Brasil (item 270);

Dar ciência

III. A fim de dar ciência da situação encontrada na presente auditoria, encaminhe-se o Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser prolatado à (ao):

- 1) Secretaria de Governo da Presidência da República;*
- 2) Casa Civil da Presidência da República, com cópia à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, integrante de sua estrutura;*
- 3) Secretaria-Geral da Presidência da República, com cópia à Secretaria Especial de Comunicação Social, integrante de sua estrutura;*
- 4) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;*
- 5) Ministério das Relações Exteriores;*
- 6) Ministério do Meio Ambiente;*
- 7) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário;*
- 8) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;*
- 9) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;*

- 10) *Secretaria da Receita Federal do Brasil;*
- 11) *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*
- 12) *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;*
- 13) *Agência Nacional de Vigilância Sanitária;*
- 14) *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;*
- 15) *Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;*
- 16) *Comissões da Câmara dos Deputados:*
 - i. *Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;*
 - ii. *Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural;*
 - iii. *Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia;*
 - iv. *Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;*
- 17) *Comissões do Senado Federal:*
 - i. *Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle;*
 - ii. *Comissão da Agricultura e Reforma Agrária;*
 - iii. *Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo;*
- 18) *Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, do Congresso Nacional;*

IV. Enviar cópia do Relatório de Auditoria ao Congresso Nacional, especificamente à Comissão de Constituição e Justiça, do Senado Federal, para dar ciência, em especial, da situação encontrada descrita no Achado 2, qual seja, a ausência de estratégia de planejamento de longo prazo que defina prioridades multissetoriais, numa perspectiva integrada de governo, com o intuito de contribuir em debates em torno da inserção da obrigatoriedade de um planejamento nacional de longo prazo no ordenamento constitucional, a exemplo da PEC 74, de 2015, em tramitação no Senado Federal (item 151);

Outras propostas

V. Autorizar a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

VI. Arquivar os autos.

3. Estando os autos em análise em meu Gabinete, a SecexAmb acostou instrução complementar nos autos (peça 141), cujo teor reproduzo com os ajustes de forma cabíveis:

Assunto: Contexto da auditoria piloto sobre a preparação do governo federal brasileiro para implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e para a meta 2.4 dessa agenda, referente a sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

1. A presente instrução tem por objetivo sistematizar as informações que contextualizam o papel das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) no acompanhamento da implementação e do monitoramento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo ações do Tribunal de Contas da União (TCU) realizadas, em curso e em planejamento.

2. As informações são apresentadas conforme a seguinte estrutura:

Construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;

Natureza jurídica da Agenda 2030;

Conteúdo da Agenda 2030: temas diversos e desafios conhecidos;

Abordagem integrada de governo, problemas complexos e coerência de políticas públicas;

Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores na Agenda 2030, segundo a ONU e a Intosai;

Ações do TCU;

Modelo de auditoria; Intosai; Planejamento; Conclusão.

Construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

3. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Brasil em junho de 2012, acordou-se que um conjunto de metas seria desenvolvido com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. Essas metas universais teriam como base os avanços dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acordados em 2000 e com validade até 2015.

4. A partir da Rio+20, iniciou-se um amplo debate sobre questões globais, de forma a subsidiar a construção de uma agenda de desenvolvimento pós-2015. Os objetivos dessa agenda deveriam estar amparados no tripé do desenvolvimento sustentável, que considera as dimensões social, ambiental e econômica, de forma integrada e indivisível (ONU, 2015).

5. O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu a nível mundial em 1987, no relatório de Brundtland, fruto dos trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Essa comissão foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. Segundo esse conceito, desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

6. Cabe destacar que o conceito de desenvolvimento sustentável se distingue do conceito de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico consiste na expansão contínua da renda per capita de uma economia, com melhorias sistemáticas do bem-estar da população (Bresser-Pereira, 2006). Já o desenvolvimento sustentável inclui, além dos aspectos econômicos e sociais do desenvolvimento, as questões ambientais, integrando a produção com a conservação dos recursos naturais. Por exemplo, se uma fábrica de bebida é aberta no sertão do Nordeste, onde a água é escassa, apesar de trazer desenvolvimento econômico para região com a criação de empregos e impostos, a água, que é um bem essencial para a vida humana e de animais, poderá se tornar mais escassa tanto para a geração atual como para as futuras (CNM, 2017). Assim, para que haja desenvolvimento sustentável, é preciso que haja um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a dimensão ambiental.

7. Com base no debate iniciado na Rio+20, em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, chegou-se a uma proposta que foi adotada por 193 estados membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ou Agenda 2030). A agenda consiste em uma declaração, dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um sistema de acompanhamento e revisão.

Natureza jurídica da Agenda 2030

8. A Agenda 2030 é uma declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada pelos seus países-membros por unanimidade.

9. O fato de não se tratar de um tratado internacional vinculativo não lhe tira a juridicidade, em razão da aplicação de normas gerais de Direito Internacional e do estabelecimento de um

consenso político sobre questões de interesse coletivo (Borges, 2015). De acordo com Malanczuk (2004), os costumes e os princípios gerais de direito são fontes primárias do Direito Internacional. Dessa maneira, mesmo que não seja um tratado em seu sentido técnico, a Agenda 2030 produz efeitos jurídicos.

10. Segundo a doutrina, as declarações são consideradas soft law, pois enunciam preceitos que incentivam certas condutas, mas sem cominar sanções para o seu descumprimento. Esse tipo de norma internacional (soft law) costuma estabelecer recomendações e servir de balizas de comportamento dos governos dos países signatários, diante de preceitos tidos como politicamente relevantes pela sociedade internacional (Mazzuoli, 2014; Malanczuk, 2004).

11. Nesse sentido, a Agenda 2030 concretiza um amplo consenso da comunidade internacional sobre princípios éticos e desafios globais a serem enfrentados de forma coletiva, de forma que possui uma forte e inegável força moral junto às nações signatárias.

12. Pode-se fazer um paralelo das normas de soft law do direito internacional com as normas constitucionais programáticas do direito interno. Essas normas programáticas enunciam princípios e objetivos a serem buscados, mas sem prever sanções específicas para o seu descumprimento, o que não lhes retira a juridicidade e o efeito sobre os gestores públicos (Borges, 2015). No entanto, a existência dessas normas dá sentido e valor ao restante do texto constitucional, e impede – juridicamente – a atuação governamental que lhe seja diretamente contraditória. As declarações internacionais, como a Agenda 2030, têm esse efeito.

Conteúdo da Agenda 2030: temas diversos e desafios conhecidos

13. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é abrangente e requer uma abordagem integrada, a fim de direcionar o mundo para um caminho mais sustentável e resiliente no período de 2016 a 2030.

14. Essa agenda tem como objetivo enfrentar os desafios existentes e emergentes. A crescente desigualdade global, o aumento da exposição a riscos naturais, a rápida urbanização, os novos padrões de migração e o consumo excessivo de energia e recursos naturais ameaçam levar o risco de desastres a níveis perigosos com impactos globais sistêmicos.

15. Foram definidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que buscam estimular a ação conjunta de todos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta, fornecendo uma base sólida para apoiar sociedades resilientes, lidar com emergências humanitárias e reduzir os riscos de instabilidade e choques, dentre outros (ONU, 2015). Os ODS, embora de natureza global e universalmente aplicáveis, dialogam com as políticas e ações nos âmbitos regional e local. O sucesso desses objetivos depende em grande medida da coordenação dos esforços de implementação por meio de uma boa governança (OCDE, 2017).

16. São diversos os temas tratados pelos ODS, tais como água, energia, saúde, educação, desigualdade, igualdade de gênero, mudanças climáticas, crescimento econômico sustentável, boa governança, paz, segurança (IDI, 2017). Essas questões não são exatamente novas, e muitas delas já estão tratadas nas Constituições dos Estados-membros da ONU. Assim, as principais contribuições dessa agenda são estabelecer um prazo e mecanismos de monitoramento, além de propor uma perspectiva transversal e integrada de ações de governo, da sociedade civil e do setor produtivo.

17. A Constituição brasileira de 1988 instituiu um Estado Democrático para servir a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, assegurando-lhe o exercício dos direitos sociais e individuais e os valores supremos da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça (CF/88, Preâmbulo). A cidadania, a dignidade da pessoa humana, o

desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza são exemplos de princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, arts. 1º e 3º).

18. Verifica-se que diversos dos propósitos dos ODS encontram eco nos princípios e objetivos fundamentais da República brasileira, em outras normas constitucionais, na legislação infraconstitucional brasileira e em vários acordos internacionais de que o Brasil é signatário. Assim, a preparação governamental para implementação da Agenda 2030 é exigência que se pressupõe desses e de outros postulados constitucionais.

19. Por exemplo, a Agenda 2030 propõe pôr fim à pobreza e à fome, em todas as suas formas, e reduzir as desigualdades (ODS 1, 2, 10); de forma semelhante, a Constituição determina erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III). Por sua vez, o ODS 2 visa estimular uma agricultura sustentável, que também constitui um dos objetivos da Política Agrícola Brasileira (Lei 8.171/1991, art. 3º, incisos III e IV). O ODS 3 busca uma vida saudável e promover bem-estar a todos, o que corresponde ao objetivo fundamental de promover o bem de todos e a garantia do direito social à saúde (CF/88, arts. 3º, inciso IV, e 6º). O quadro a seguir elenca os ODS e os vincula a alguns comandos legais brasileiros:

<i>ODS 1 a 16</i>	<i>Normas brasileiras relacionadas</i>
<i>ODS 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>	<i>CF/88, art. 3º, inciso III</i>
<i>ODS 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável</i>	<i>CF/88, art. 6º (alimentação); Lei 11.346/2006 e Decreto 7.272/2010 (segurança alimentar); Lei 8.171/1991, art. 3º, incisos III e IV (agricultura sustentável)</i>
<i>ODS 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>	<i>CF/88, art. 3º, inciso IV (bem-estar); CF/88, art. 6º (saúde)</i>
<i>ODS 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos</i>	<i>CF/88, art. 6º (educação)</i>
<i>ODS 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>	<i>CF/88, art. 3º, inciso IV (igualdade de gênero)</i>
<i>ODS 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos</i>	<i>Lei 9.433/1997, art. 2º (água); Lei 11.445/2007, art. 2º (saneamento)</i>
<i>ODS 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos</i>	<i>Lei 10.438/2002 e suas alterações (energia)</i>
<i>ODS 8. Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos</i>	<i>CF/88, art. 1º, inc. IV, art. 6º e 7º (trabalho)</i>
<i>ODS 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação</i>	<i>Lei 10.257/2001, art. 2º, inc. I (cidades sustentáveis); CF/88, art. 218 (inovação)</i>
<i>ODS 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles</i>	<i>CF/88, art. 3º, inciso III (desigualdades sociais e regionais); CF/88, art. 4º, incisos V e IX (desigualdades entre países)</i>

<i>ODS 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>	<i>CF/88, art. 6º (segurança); Lei 10.257/2001, art. 2º, inc. I (cidades sustentáveis)</i>
<i>ODS 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis</i>	<i>CF/88, art. 225 (meio ambiente); Processo de Marrakesh (produção e consumo sustentáveis), a que o Brasil aderiu em 2007</i>
<i>ODS 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos</i>	<i>Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ratificada pelo Brasil em 1994</i>
<i>ODS 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</i>	<i>CF/88, art. 225 (meio ambiente); Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Brasil em 1988.</i>
<i>ODS 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</i>	<i>CF/88, art. 225 (meio ambiente); Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil em 1994; Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, ratificada pelo Brasil em 1997</i>
<i>ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>	<i>CF/88, art. 3º, inciso I</i>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria. Não se considerou o ODS 17, que trata de cooperação internacional para o desenvolvimento.

20. Assim, a Agenda 2030 envolve uma diversidade de temas e problemas que já são conhecidos no Brasil, não sendo nenhuma novidade para o sistema legal e político vigente. Isso permite concluir que os critérios normativos para exigir a atuação do governo nessas questões já estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Abordagem integrada de governo, problemas complexos e coerência de políticas públicas

21. A natureza multidimensional dos ODS requer uma visão transversal das diferentes políticas, entre as áreas de políticas econômicas, sociais e ambientais. Um grande problema para os governos nacionais é o de alinhar essas políticas tendo em vista a amplitude e a complexidade dos ODS e a necessidade de incluir uma gama de atores públicos e privados na implementação dessas políticas. É preciso que o Centro de Governo dos países lidere iniciativas transversais para o alcance dos ODS, muitas das quais se concentram em melhorar os processos de governança (OCDE, 2017). Ademais, para multiplicar o impacto das políticas para o alcance dos ODS é preciso compreender as inter-relações entre vários objetivos e metas, a fim de alavancar suas sinergias.

22. Os ODS foram projetados para refletir as sinergias e as relações entre diferentes objetivos. A maioria das metas dos ODS fazem uma referência explícita a pelo menos outro objetivo ou meta, o que pode facilitar a integração transversal do desenho e implementação de políticas pelo governo.

23. As metas 6.5, 11.3 e 11.b exemplificam essa perspectiva integrada. A meta 6.5 é sobre gerenciamento integrado de recursos hídricos, enquanto a meta 11.3 discorre sobre o planejamento integrado de assentamentos humanos. Por sua vez, a meta 11.b trata da adoção e da implementação de políticas e planos integrados para inclusão, eficiência de recursos, mitigação e

adaptação às mudanças climáticas e resiliência a desastres (IDI, 2017). Ao buscar uma abordagem integrada, faz-se necessária uma análise transversal entre esses planos e políticas a fim de garantir a coerência entre eles.

24. *Assim, a implementação dos 17 ODS e das metas correlatas requer uma abordagem integrada de governo ('whole-of-government approach'), com foco na coordenação e na coerência das políticas públicas, bem como na mobilização, no uso e na alocação efetiva de todos os recursos disponíveis – públicos, privados, nacionais e internacionais. A meta 17.14 induz todos os países a aumentarem a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável, que faz parte dos meios de implementação da Agenda 2030.*

25. *A coordenação e coerência das políticas públicas é fundamental para capitalizar as sinergias entre ODS e metas, entre diferentes políticas setoriais e entre diversas ações nos níveis local, regional, nacional e internacional. É um mecanismo de governança que auxilia os administradores públicos a gerenciar potenciais **trade-offs** e inconsistências entre os objetivos da política econômica, social e ambiental, bem como coordenar o papel de diferentes atores, a fim de alinhar essas inconsistências para um fim comum. A coordenação e coerência das políticas públicas é um desafio persistente para o desenvolvimento internacional, bem como de uma governança eficaz (OCDE, 2017).*

26. *Nesse sentido, é preciso que os governos nacionais, inclusive o brasileiro, assegurem a coerência das ações entre diferentes níveis de governo (coerência vertical), considerem as interações entre as áreas econômicas, sociais e ambientais (coerência horizontal), avaliem o impacto das políticas de forma a alinhar ou remover políticas que criem efeitos negativos, e acompanhem o progresso e a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável.*

27. *A transição de um país para um quadro universal de desenvolvimento sustentável exige a atualização de abordagens atuais com base em lições aprendidas no passado. Segundo a OCDE (2017), os governos nacionais precisam enfrentar esse desafio criando mecanismos e processos institucionais para harmonizar e gerenciar objetivos e interesses de políticas. Esses mecanismos incluem: i) comprometimento político e declarações políticas que possam ajudar a traduzir o compromisso em ação; ii) coordenação e coerência política para resolver conflitos ou inconsistências entre políticas públicas; e iii) sistemas de monitoramento, análise e relatórios sobre os impactos das políticas públicas para fornecer evidências para informar os tomadores de decisão.*

28. *Além disso, para a OCDE (2017), esses mecanismos institucionais são apenas um ponto de partida. Embora continuem a ser relevantes no contexto dos ODS, eles precisam ser reconfigurados para responder efetivamente à visão e às necessidades dessa nova agenda. Isso inclui: i) mecanismos que envolvam plenamente todo o governo ('**whole-of-government approach**'); ii) ter o mandato e a capacidade de gerenciar as diversas interações entre políticas setoriais – tensões políticas, **trade-offs** e sinergias – e entre políticas nacionais e internacionais; iii) assegurar uma avaliação mais sistemática dos efeitos das políticas **ex ante**, durante e **ex post**; iv) envolver os principais interessados, particularmente as ONGs e o setor privado; e v) mobilizar e fortalecer os sistemas de monitoramento e acompanhamento nacionais.*

Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores na Agenda 2030, segundo a ONU e a Intosai

29. *As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem trabalhar positivamente para a implementação bem sucedida de Agenda 2030, devido à posição que ocupam sobre os sistemas nacionais, ao seu mandato sobre todas as áreas das despesas governamentais e à cooperação ativa nas organizações internacionais de âmbito global e regional. As EFS podem ser fundamentais para garantir que os governos nacionais estejam colocando seus compromissos internacionais de desenvolvimento em suas agendas políticas e perseguindo-os com transparência e responsabilidade*

(Dutra, 2017). Essa relevância foi afirmada por importantes organismos internacionais, como a ONU e a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai).

30. A Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio de sua Resolução A/RES/66/209, de 2011, reconheceu o importante papel das EFS e da Intosai em promover a eficiência, accountability, efetividade e transparência da administração pública, além de propiciar o desenvolvimento nacional em direção a acordos internacionais, tais como os ODM, vigentes à época (2011). Do mesmo modo, a Resolução A/RES/69/228, de 2014, reforçou explicitamente o papel das EFS nesse processo:

A Assembleia-Geral (...)

2. Reconhece ainda o importante papel das entidades fiscalizadoras superiores na promoção da eficiência, accountability, eficiência e transparência da administração pública, contribuindo para o alcance dos objetivos e das prioridades de desenvolvimento nacional, bem como as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente;

(...)

6. Reconhece o papel das entidades fiscalizadoras superiores na promoção da responsabilização dos governos para a utilização de recursos e desempenho voltados ao alcance de objetivos de desenvolvimento;

7. Registra o interesse da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores na agenda de desenvolvimento pós-2015;

8. Encoraja os Estados-membros a darem a devida consideração à independência e à criação de capacidade das entidades fiscalizadoras superiores de acordo com suas estruturas institucionais nacionais, bem como à melhoria dos sistemas de contabilidade pública em conformidade com os planos nacionais de desenvolvimento no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015; (...).

(Tradução livre de trecho da Resolução A/RES/69/228 da Assembleia Geral da ONU)

31. Por sua vez, a Intosai adotou a Declaração de Abu Dhabi durante o seu XXII congresso, em 2016 (XXII Incosai). Essa declaração orienta a atuação da Intosai nos próximos anos, incluindo fornecer uma significativa contribuição para o alcance da Agenda 2030 e dos ODS por meio de auditorias independentes, conforme se extrai do seguinte trecho:

1. O Congresso identificou a importância e o interesse em realizar auditorias e trabalhos de monitoramento e acompanhamento nos ODS, e fazê-los por meio de quatro abordagens diferentes, conforme elaborado no plano estratégico. Cada abordagem será apoiada por uma estrutura que ajudará a Intosai a compilar os principais resultados dos trabalhos das EFS nesta área. Em geral, a Intosai pretende se tornar uma voz autônoma e independente sobre os desafios que a comunidade global enfrenta no planejamento e implementação dos ODS e no relatório sobre o seu progresso.

2. A Intosai planeja fornecer feedback regular para a própria comunidade sobre questões de auditoria relacionadas aos ODS, tais como abordagens, metodologias e resultados, a fim de envolver, informar e incentivar as EFS a fazerem trabalhos efetivos nesta área. Além disso, a Intosai irá prover análises e insights periodicamente aos organismos internacionais sobre questões de auditoria e accountability relacionadas aos ODS, baseadas na experiência coletiva e nos trabalhos das EFS. Essas iniciativas visam ser uma demonstração efetiva da importância e utilidade do papel da Intosai e dos resultados de suas organizações membros.

3. Para acompanhar as nossas ambições no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Intosai formará um grupo de especialistas liderado pelo Presidente da Intosai e que reportará ao Comitê de Supervisão em Assuntos Emergentes (SCEI). Esse grupo, que contará com especialistas internos e externos atuando como comunidade de prática, supervisionará o desenvolvimento e a aplicação dos frameworks. O grupo adotará formas de trabalho ágeis e receptivas, e envolverá os grupos de trabalho da Intosai e outros recursos, conforme apropriado e efetivo.

4. O Congresso identificou os seguintes objetivos-chave para o grupo de especialistas abordar no período que antecede o XXIII-Incosai em 2019: Desenvolver e entregar frameworks para implementar as quatro abordagens baseadas nas iniciativas das EFS e um mecanismo para monitorar o progresso e coletar informações; Apoiar a produção de informações relacionadas aos ODS de alta qualidade por meio desses frameworks e sua participação junto às EFS; e Garantir relações eficazes com a ONU e outros parceiros externos, incluindo relatórios informativos e acessíveis, e maximizar o resultado dos futuros simpósios da Intosai/ONU sobre o tema.

5. O objetivo geral da Intosai é apoiar as EFS a darem uma contribuição significativa para o sucesso da Agenda de 2030 e, assim, ajudar a melhorar a vida dos cidadãos em todo o mundo.

(Tradução livre de trecho da Declaração de Abu Dhabi da Intosai)

32. De acordo com a Intosai (2017), os ODS fornecem uma oportunidade significativa para aprofundar ainda mais o relacionamento da Intosai junto à ONU e garantir que as EFS contribuam a nível global, regional e nacional para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, a questão dos ODS foi incluída como uma das cinco prioridades transversais do plano estratégico da Intosai 2017-2022:

Prioridade transversal 2: ‘Contribuir para o acompanhamento e revisão dos ODS no contexto dos esforços específicos de desenvolvimento sustentável de cada país’.

33. A contribuição da Intosai para a implementação dos ODS centra-se no apoio às EFS por meio de quatro abordagens, assim delineadas:

Abordagem 1: avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar, monitorar e relatar o progresso dos ODS e posteriormente auditar o funcionamento e a confiabilidade dos dados que produzem;

Abordagem 2: realizar auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e efetividade de programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS;

Abordagem 3: avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que trata de instituições transparentes, eficientes e responsáveis; e

Abordagem 4: ser modelos de transparência e accountability em suas próprias operações, incluindo auditoria e relatórios.

34. Segundo essas abordagens, a contribuição das EFS para a implementação da Agenda 2030 decorre não só de auditorias e avaliações de desempenho, mas também do próprio exemplo dado pelas EFS na sua qualidade de organização pública.

35. No âmbito da primeira abordagem, um dos meios propostos pela Intosai para prestar apoio às EFS é o guia sobre auditoria de preparação para implementação dos ODS, elaborado por meio da IDI (Intosai Development Initiative), a organização de capacitação da Intosai. Esse guia fornece orientações de como usar uma abordagem integrada de governo (‘whole-of-government

approach') em uma auditoria operacional, baseada nas ISSAIs, para examinar a preparação do governo de um país para a implementação dos ODS.

36. Destaca-se que o TCU participou da elaboração desse guia, em conjunto com uma equipe formada por representantes de outras EFS convidadas (Índia, Indonésia, EUA, Emirados Árabes), de órgãos da Intosai, da IDI e da ONU, entre maio e outubro de 2016. Uma primeira versão do guia foi discutida no XXII Incosai em 2016. O documento final deverá estar disponível para acesso até o final de 2017.

Ações do TCU

37. Em relação ao papel das EFS, o TCU pode fazer contribuições valiosas na avaliação dos esforços governamentais voltados aos ODS, por meio de suas auditorias e outras ações de controle, a fim de monitorar a implementação da Agenda 2030 e de identificar oportunidades de melhoria. Desde o início de 2016, o Tribunal começou a organizar-se internamente para acompanhar a Agenda 2030.

38. Assim, instituiu-se no TCU o Comitê de Acompanhamento das Ações Governamentais para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Comitê ODS), integrado pela Segecex (que o preside), pela Adgecex, pelas Coordenações, pela Semec (secretaria-executiva), pela Serint e pelo ISC (Portaria-TCU 225, de 8 de setembro de 2016).

39. No âmbito do controle externo, a SecexAmbiental iniciou estudos e propostas de ações de controle que considerassem a perspectiva do desenvolvimento sustentável, a transversalidade da agenda e os conceitos de governança pública. Para isso, constituiu-se uma equipe multidisciplinar, composta por auditores de diversas secretarias: SecexAmbiental, SecexEducação, SecexSaúde, Semag e Semec. Essa equipe desenhou um projeto de atividades voltadas ao desenvolvimento de capacidades, métodos e ferramentas de controle externo a fim de preparar o TCU para acompanhar a implementação da Agenda 2030, com possibilidade de replicação pelos demais tribunais de contas brasileiros e por outras EFS.

40. Esse projeto possui entre outros objetivos: desenvolver uma matriz de priorização de metas; colaborar com a IDI na elaboração do Guia de auditoria de preparação; executar uma auditoria-piloto de preparação em ODS (TC-028.938/2016-0); desenvolver uma abordagem de controle em ODS e um modelo de auditoria, com a possibilidade de sua replicação por outras entidades (nacionais, subnacionais e estrangeiras); desenvolver curso à distância sobre ODS e realizar tutoria em curso virtual de auditoria operacional, em espanhol, oferecido no âmbito da Olacefs; e coordenar uma auditoria no âmbito da Olacefs.

41. A seguir, detalham-se três atividades mencionadas: a auditoria-piloto, a auditoria coordenada na Olacefs e, num tópico à parte, o modelo de auditoria.

42. Na auditoria-piloto, realizada de junho de 2016 a março de 2017, avaliou-se a preparação do Centro de Governo para implementar a Agenda 2030 no Brasil, com foco na meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos). Por preparação, entende-se a presença de mecanismos de governança pública, de acordo com os referenciais desenvolvidos pelo Tribunal.

43. A seleção da meta (2.4) foi precedida do desenvolvimento de uma ferramenta de priorização de metas ODS, a fim de identificar um tema setorial para servir de caso de aplicação prática do modelo de auditoria. Essa priorização considerou diversos aspectos, como materialidade, relevância e risco, com base nas informações preliminares coletadas e no julgamento profissional da equipe. A partir dessa meta, levantaram-se diversas políticas brasileiras relacionadas a esse tema, que foram avaliadas quanto à governança pública e quanto à existência de fragmentações, sobreposições e duplicidades (FSD), método elaborado pelo GAO/USA e adaptado pela equipe de auditoria.

44. Como resultado desse trabalho, o relatório de auditoria (peça 136) apresenta os achados relativos à governança do Centro de Governo federal brasileiro para ODS e à governança das políticas selecionadas relativas à meta 2.4. Trata-se de uma primeira aplicação da abordagem desenvolvida pela equipe de auditoria, que ainda precisa ser replicada, validada e aperfeiçoada.

45. Durante a realização das fases da auditoria-piloto, a equipe de auditoria negociou também a realização da auditoria coordenada no âmbito da Olacefs. Com esse objetivo, ofertou-se um curso virtual de auditoria operacional, em espanhol, para auditores de EFS latino-americanas. Ademais, em dezembro de 2016, realizou-se um evento internacional sobre a Agenda 2030, sediado pela EFS-Chile, oportunidade em que se lançou a proposta da auditoria coordenada, capitaneada pelo TCU.

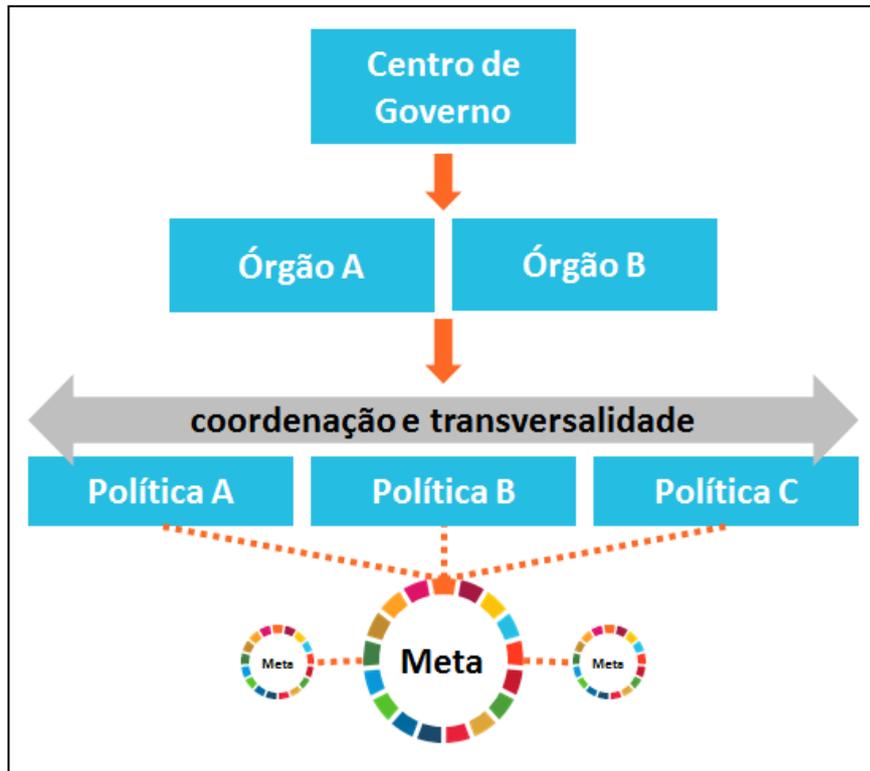
46. Em abril de 2017, após a finalização do relatório da auditoria-piloto, iniciou-se formalmente a auditoria coordenada no âmbito da Olacefs. A equipe de auditoria do TCU elaborou papéis de trabalho preliminares, traduzidos para o espanhol, e apresentou-os a onze EFS no workshop realizado em maio na Cidade do México. Desde então, o TCU tem acompanhado a etapa de planejamento dos trabalhos dessas EFS em seus contextos nacionais, a fim de consolidar os resultados em um workshop que será realizado em novembro de 2017. A finalização do relatório de auditoria do Brasil bem como do relatório de consolidação dos resultados de todos os países envolvidos no trabalho internacional está prevista para o primeiro semestre 2018.

47. Um dos papéis de trabalho desenvolvidos nesse trabalho foi a escala de governança, que busca medir um grau de maturidade de cada componente de governança nos governos nacionais dos países participantes, a fim de possibilitar a consolidação dos resultados num relatório final para a auditoria coordenada. A utilização desse instrumento permitirá comunicar, de forma simples e efetiva, a preparação dos governos nacionais latino-americanos para a implementação da Agenda 2030 em seus países.

48. Essa auditoria coordenada exigiu esforços adicionais, o que justificou a elaboração de um projeto de especialista-sênior, reconhecido pela CCG como um trabalho relevante para o Tribunal, além de ser um trabalho estratégico (TERE) do TCU.

Modelo de auditoria

49. Ao longo do planejamento e da execução da auditoria-piloto, a equipe de auditoria desenvolveu um modelo de auditoria em ODS a fim de estruturar o planejamento de futuras ações de controle do TCU e de entidades parceiras. Esse modelo tem o seguinte desenho:



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

50. Esse modelo foi desenhado no âmbito das primeiras discussões no TCU sobre como as EFS poderiam contribuir à implementação dos ODS. Ele nasceu para que as EFS pudessem lidar com os problemas complexos enfrentados pelos governos, resumidos nos objetivos e nas metas da Agenda 2030, e cujo enfrentamento passa necessariamente pela perspectiva integrada de governo.

51. Segundo a IDI/Intosai, uma auditoria de preparação dos governos para implementar a Agenda 2030 deve verificar sete elementos-chaves, os quais se relacionam intimamente com os mecanismos de governança descritos nos referenciais do TCU, como se vê no quadro a seguir:

Sete elementos chave	Mecanismos de governança
1. Compromisso político e reconhecimento da responsabilidade nacional por implementar os ODS;	Institucionalização
2. Sensibilização do público para os ODS e fomento ao diálogo e à participação de diferentes atores;	Coordenação / Transparência
3. Atribuição de responsabilidades no nível ministerial e outros níveis apropriados, e alocação de recursos financeiros e outros, além do estabelecimento de arranjos de accountability;	Estratégia / Coordenação
4. Elaboração de planos detalhados para implementar os ODS nos níveis nacional e subnacional, definindo, inclusive, o papel dos vários atores governamentais e não-governamentais e como os vários objetivos e metas serão alcançados de forma integrada e coerente;	
5. Desenho e estabelecimento de sistemas para medir e monitorar os objetivos e metas da Agenda 2030;	Supervisão
6. Definição de linhas de base (a situação no início do processo) para os vários indicadores para avaliar o progresso alcançado ao longo do ciclo dos ODS;	
7. Processos de monitoramento e elaboração de relatórios sobre o progresso nos ODS, envolvendo todos os atores relevantes	Supervisão / Transparência

Fonte: elaboração da equipe de auditoria.

52. Portanto, o modelo considera que a preparação para a implementação dos ODS consiste na presença e no funcionamento dos mecanismos de governança.

53. A utilização da literatura relativa à governança permite que o modelo traga uma linguagem comum para análise e comparação de resultados de distintos centros de governo, em nível internacional, e de distintas metas, em nível nacional. A necessidade de se ter essa linguagem comum surgiu do fato de que as fiscalizações em políticas públicas frequentemente chegavam a achados semelhantes, como deficiências no planejamento, na coordenação, na articulação, na supervisão, nos sistemas de monitoramento e na transparência dos órgãos públicos. Isso aponta para problemas estruturais e culturais no setor público, o que merece um olhar abrangente e sistêmico.

54. Para unificar essas análises sob uma mesma terminologia, a solução encontrada foi adotar os referenciais de governança do TCU, construídos com base em literatura e boas práticas internacionais. O TCU possui três referenciais sobre governança: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014); Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014); Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016).

55. Enquanto o primeiro traz princípios e conceitos fundamentais de governança, os dois últimos trazem mecanismos de governança segundo os quais se podem classificar os achados estruturais já mencionados.

56. Os mecanismos de governança inseridos nesses referenciais são descritos de forma precisa o suficiente para que se possa identificá-los no caso concreto, mas sem explicitar como os mecanismos devem ser implementados, o que confere flexibilidade à aplicação desses conceitos em distintos contextos. Assim, o mesmo referencial de governança pode ser aplicado em distintos países, independente da forma como cada governo nacional decida implementar os mecanismos de estratégia ou o de supervisão, por exemplo.

57. A adoção de uma terminologia comum permite também a padronização das técnicas de auditoria e dos papéis de trabalho, possibilitando a replicação dessa abordagem em distintos contextos, tanto em nível nacional, para distintas metas ODS, quanto no internacional, para outros governos nacionais.

58. O resultado da replicação desse método padronizado resultará em achados comparáveis e consolidáveis. A comparação e a consolidação dos resultados de várias auditorias, por sua vez, tonará possível a obtenção de uma visão sistêmica, integrada e abrangente da implementação da Agenda 2030 no contexto nacional e no internacional.

59. É importante consignar que os mecanismos de governança devem estar presentes e em funcionamento em diferentes níveis do governo. Por um lado, é necessário que os órgãos setoriais tenham mecanismos de governança para o desenho e a implementação de políticas públicas, para que elas estejam alinhadas e coerentes entre si e que possibilitem o alcance das metas ODS. Por outro lado, o centro de governo, isto é, os órgãos que assessoram diretamente o Presidente da República e possuem uma visão ampla de toda a administração pública, também necessita de mecanismos de governança para o bom desempenho de suas funções. Por esse motivo, a preparação para implementar os ODS, compreendida como presença de mecanismos de governança para esse fim, pode ser avaliada tanto no nível ministerial (setorial), quanto no nível do centro de governo.

60. Desse modo, o modelo de auditoria desenvolvido considerou a avaliação simultânea desses dois níveis de governo: o nível de centro de governo e o nível de implementação das metas ODS.

61. A necessidade dessa abordagem advém da inclusividade da Agenda 2030. O documento *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development* detalha essa informação, ao mencionar que, na etapa de negociação dos Objetivos, foram feitos diálogos nacionais para ‘estimular um debate inclusivo, **bottom-up** (de baixo para cima) sobre uma agenda de desenvolvimento pós-2015 a fim de complementar os processos intergovernamentais já existentes’ (ONU, 2016, tradução livre).

62. Assim, verifica-se que a Agenda procura estimular ações **bottom-up** e inclusivas. Não obstante, também são necessárias ações na direção **top-down** (de cima para baixo), em especial aquelas que dizem respeito à institucionalização da Agenda no país e à coordenação de esforços para atingir os objetivos. Portanto, as abordagens **bottom-up** e **top-down** coexistem na implementação dessa Agenda, devendo ser analisadas numa auditoria de preparação.

63. A solução para atender a essa necessidade foi envolver tanto o nível de centro de governo quanto o nível dos órgãos setoriais envolvidos com a implementação das políticas públicas que permitirão o alcance das metas dos ODS. Em resumo, esse modelo propõe a análise do nível de Centro de Governo e do nível de Meta ODS.

Nível de Centro de Governo

64. O referencial do TCU define os órgãos de Centro de Governo como aqueles que apoiam diretamente a Presidência no gerenciamento integrado do governo (**whole-of-government**), desempenhando funções governamentais centrais e transversais, tais como: planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo (TCU, 2016). Cabe destacar que o Centro de Governo não se ocupa do planejamento de todas as ações do governo, mas apenas dos objetivos prioritários do Chefe do Poder Executivo.

65. Por sua vez, o documento *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development – Reference Guide to UN Country Teams* (UNDG, 2016) lista as seguintes áreas de atuação necessárias para avançar da ‘governança usual’ para a ‘ambiciosa transformação da Agenda 2030 e dos ODS’: Sensibilização do público; Aplicação de abordagem **multi-stakeholder**; Adaptação dos ODS aos contextos nacionais, subnacionais e locais; Monitoramento, comunicação e transparência; Criação de coerência horizontal e vertical entre políticas públicas; Orçamento para o futuro; Avaliação de riscos e adaptabilidade.

66. Comparando os passos do documento *Mainstreaming* com as funções dos órgãos do Centro de Governo listadas no Referencial do TCU, verifica-se uma participação importante do Centro de Governo na implementação dos ODS.

67. No modelo de auditoria, os mecanismos avaliados neste nível são os seguintes: Institucionalização; Estratégia; Coordenação; Supervisão; Transparência.

68. O aspecto de governança institucionalização da Agenda 2030 e dos ODS se refere aos aspectos formais e informais da existência de um processo de implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da Agenda 2030 e dos ODS. A fase de internalização da Agenda 2030 faz parte do aspecto de governança institucionalização, e se refere ao processo que tem como propósito adaptar as metas dos ODS ao contexto nacional e definir os indicadores nacionais para o seu acompanhamento.

69. O mecanismo de governança da estratégia refere-se ao estabelecimento de uma perspectiva estratégica integrada de governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados. Esse mecanismo de governança se subdivide em duas funções: a) gerenciamento estratégico; e b) prevenção e gestão de riscos.

70. O mecanismo da coordenação diz respeito à cooperação dos ministérios e órgãos/entidades para desenvolver políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento. Esse mecanismo subdivide-se em duas funções: a) articulação política; e b) coordenação do desenho e implementação de políticas públicas.

71. O mecanismo de governança da supervisão envolve o papel do centro de governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para assegurar o bom desempenho e a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados. Esse mecanismo de governança se refere às funções de monitoramento e avaliação.

72. Por fim, o mecanismo da transparência diz respeito à comunicação do governo e à transparência das ações governamentais, referindo-se à função de comunicação e accountability. As atividades relacionadas a esse componente de governança dizem respeito à estratégia de comunicação governamental integrada, definição de padrões de comunicação para os órgãos e entidades do governo, à transmissão do que o governo está fazendo ou pretende fazer e à garantia de transparência e da existência de mecanismos de participação social e **accountability**.

Replicabilidade da avaliação no nível de Centro de Governo

73. Por ser aplicável ao Centro de Governo, este nível é replicável, no âmbito internacional, para os governos nacionais de outros países. Esta replicação está acontecendo pela primeira vez no marco da auditoria coordenada em ODS, coordenada pelo TCU e conduzida por países integrantes da Comissão Técnica Especial do Meio Ambiente (Comtema), da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

74. Esse nível do modelo também pode ser replicado em governos subnacionais, tais como os governos estaduais e municipais, que também possuem seus centros de governo.

75. Contudo, este nível não é replicável em uma mesma esfera de governo de um país em que esta análise já foi feita, exceto a título de monitoramento, em momento posterior.

Nível de Meta ODS

76. A avaliação da preparação de um governo para alcançar as metas ODS passa pela análise da governança das políticas públicas desse governo e dos órgãos nelas envolvidos, com base no referencial do TCU relativo à governança em políticas públicas. A partir dos mecanismos elencados nesse referencial, foram propostos mecanismos de governança específicos para a avaliação de governança em nível de meta ODS: Internalização; Coordenação e transversalidade; Monitoramento integrado; Transparência e participação.

77. A internalização diz respeito às medidas adotadas pelo governo para internalizar as metas ODS ao contexto nacional. Após assumir o compromisso internacional de aderir aos ODS, esse é o próximo passo para o governo se organizar para o alcance dos objetivos e das metas acordadas na Organização das Nações Unidas (ONU).

78. Por sua vez, a coordenação e a transversalidade dizem respeito à atuação governamental de forma coesa, coordenada e numa perspectiva holística, considerada a abordagem integrada de governo (**whole-of-government approach**).

79. Já o monitoramento integrado diz respeito à existência de sistemas de monitoramento e avaliação integrado das políticas públicas relacionadas com as metas ODS.

80. Por fim, a transparência e participação dizem respeito aos canais de comunicação e de transparência utilizados pelo governo para informar as suas atividades aos cidadãos e demais

atores interessados, de forma a permitir sua participação em sua formulação, implementação e controle.

81. Nesse segundo nível, é possível analisar as interações entre diferentes políticas públicas atinentes a um mesmo problema, o que não seria possível numa auditoria operacional cujo escopo fosse limitado a um programa governamental ou a uma política pública, de forma isolada. Nessa perspectiva mais holística, podem-se investigar com mais profundidade as causas comuns dos problemas complexos relacionados ao problema de auditoria, a interação dos diversos atores envolvidos e os gargalos de governança pública na formulação, implementação, execução e/ou monitoramento das políticas selecionadas. Essa avaliação permite uma compreensão mais ampla e apurada sobre os desafios enfrentados pela administração pública em determinado tema.

82. Essa perspectiva é totalmente aderente à lógica da Agenda 2030, que considera a transversalidade e a complexidade das principais temáticas contemporâneas, que não podem ser enfrentadas por meio de soluções governamentais isoladas. A própria resolução que define o teor da agenda reconhece a necessidade de uma abordagem integrada, de modo que 'existem interconexões profundas e muitos elementos transversais ao longo dos novos Objetivos e metas' (Resolução A/RES/70/1, ONU, 2015).

83. Um exemplo disso pode ser visto na meta 2.4, utilizada na auditoria-piloto:

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo. (Resolução A/RES/70/1, ONU, 2015)

84. Essa meta trata de diversos assuntos, incluindo a sustentabilidade na produção de alimentos, a resiliência das práticas agrícolas, o aumento da produtividade, a manutenção de ecossistemas, a adaptação às mudanças climáticas e às condições meteorológicas extremas e a qualidade do solo. Ao mesmo tempo, diversos outros temas que não estão explícitos no texto da meta têm também impacto potencial no seu atingimento, tais como a capacitação dos produtores agrícolas, as linhas de crédito rural e a política fiscal relacionada a agrotóxicos, para citar apenas algumas. O mesmo raciocínio aplica-se às demais metas da agenda.

85. As políticas identificadas no âmbito de uma meta ODS serão analisadas de forma horizontal, considerando os mecanismos de coordenação e articulação existentes entre os órgãos responsáveis por cada política, bem como as eventuais fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas que possam ter efeitos negativos.

86. A identificação dessas fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas pode ser feita por meio da Análise FSD (fragmentações, sobreposições e duplicidades), criada pelo **Government Accountability Office (GAO)**, EFS dos Estados Unidos. Essa ferramenta foi adaptada para a auditoria-piloto em ODS, acrescentando-se o conceito de lacunas, e permite uma avaliação conjunta da atuação dos órgãos responsáveis pelas diversas políticas públicas incidentes sobre determinado tema. A partir dessa avaliação integrada, a intervenção estatal pode ser compreendida de forma mais holística, o que contribui para o seu redirecionamento.

Replicabilidade da avaliação no nível de Meta ODS

87. A avaliação em nível de meta ODS é replicável nos âmbitos nacional e internacional. Este nível do modelo pode ser replicado em distintas metas dos ODS, isto é, em distintas áreas de atuação de governo, de forma que se tenha uma avaliação dos mecanismos de governança para as políticas públicas que estão relacionadas ao alcance da meta objeto. Em virtude da linguagem

comum e da padronização das técnicas e dos papéis de trabalho, as avaliações feitas conforme esse modelo em distintas metas ODS podem ser comparadas e consolidadas.

88. Portanto, esse nível do modelo é replicável por outras unidades do TCU, para auditar a preparação do governo federal brasileiro para a implementação de metas ODS relacionadas a outras áreas do governo, como a saúde (ODS 3), a educação (ODS 4), a igualdade de gênero (ODS 5), a energia (ODS 7), a infraestrutura (ODS 9) etc.

Participação na elaboração do guia da WGEA/Intosai

89. O TCU também está participando da elaboração de um guia de auditoria no âmbito do Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental da Intosai (**WGEA – Working Group on Environmental Auditing**). O objetivo desse guia será o de proporcionar às EFS o estudo de conceitos, ferramentas e exemplos para compreender a importância dos ODS em auditorias ambientais e o papel das EFS no monitoramento de metas e indicadores da Agenda 2030.

90. Esse guia faz parte do Plano de Trabalho 2017-2019 do WGEA e sua elaboração está sob a coordenação do TCU, em conjunto com as EFS do Canadá e Indonésia. Em junho de 2017, a SecexAmbiental/TCU e os demais colíderes (Canadá e Indonésia) encaminharam uma proposta de trabalho para a realização do guia ao Secretariado do WGEA. Espera-se que essa proposta de trabalho seja aprovada em setembro de 2017 durante o 15º Encontro do **Steering Committee do WGEA**, em Washington/USA, para que a elaboração do guia tenha início em outubro de 2017. A versão final do guia deverá ser entregue até fevereiro de 2019.

Planejamento das próximas ações do TCU relativas aos ODS

91. A partir das experiências descritas acima, iniciou-se a preparação do corpo técnico do TCU e o desenvolvimento de ferramentas e parcerias para acompanhar a implementação da Agenda 2030. Esse trabalho permitirá diversos desdobramentos: cooperação internacional, dentro e fora da América Latina; execução de auditorias pelo TCU nos diversos temas abrangidos pela Agenda 2030; e execução de auditorias em diversos níveis de governo no Brasil, envolvendo os demais Tribunais de Contas brasileiros.

92. A cooperação internacional teve início com a auditoria na Olacefs, coordenada pelo TCU, abrangendo outras dez EFS latino-americanas. Esse trabalho começou a ser negociado em fins de 2016, teve o planejamento desenhado em maio de 2017 e resultará na consolidação dos resultados nacionais, por meio de instrumentos de comunicação numa perspectiva regional (América Latina), previstos para dezembro de 2017.

93. Essa auditoria internacional em ODS é pioneira no mundo e tem despertado o interesse por parte de outros atores internacionais, tais como a Intosai, o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento, dentre outros. Assim, novas propostas de trabalhos internacionais com o TCU têm sido discutidas para os próximos anos, conforme a viabilidade técnica e a oferta do suporte necessário.

94. Internamente, as unidades técnicas do TCU poderão realizar auditorias em temas afetos aos ODS, utilizando o modelo de auditoria apresentado nesta instrução. Convém considerar a transversalidade dos temas abordados na Agenda 2030 ao constituir as equipes de auditoria, que poderão ser multidisciplinares, dada a complexidade dos temas abordados.

95. Por fim, os demais tribunais de contas brasileiros poderão utilizar o modelo de auditoria proposto para acompanhar a organização dos Centros de Governo nos âmbitos estadual, municipal e distrital, com o apoio do TCU.

Conclusão

96. *A Agenda 2030 apresenta-se como uma oportunidade para que as ações governamentais sejam planejadas, implementadas, avaliadas e monitoradas sob uma perspectiva integrada. Além disso, os ODS potencializam a necessidade de uma análise horizontal das interações entre distintas políticas públicas.*

97. *Nesse contexto, os órgãos de controle, visando contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública, são atores relevantes para cobrar dos governos a instituição de mecanismos básicos de governança como, por exemplo: planejamento de longo prazo, estratégia de atuação, sistemas de coordenação e monitoramento, além de estruturas de transparência.*

98. *De igual maneira, faz-se necessário que os órgãos de controle se organizem e estabeleçam estratégias e linhas de ação para contribuir com a efetiva implementação da Agenda 2030. Nesse sentido, o TCU tem se destacado pelas ações realizadas no plano nacional e internacional.*

99. *Portanto, as informações aqui prestadas buscam oferecer subsídios para que as iniciativas, ora em andamento no tribunal, sejam transformadas em ações estruturantes que permitam um acompanhamento de longo prazo de forma a fomentar a efetiva implementação da Agenda 2030.”*

É o relatório.