

Framework de Resultados de Auditorias nos Temas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Paula Hebling Dutra

é servidora do Tribunal de Contas da União, além de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mestre em desenvolvimento internacional pela Ohio University, autora de diversas publicações na área de Economia e Política Internacional e sua interface com questões ambientais.

RESUMO

Os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados pela comunidade internacional em setembro de 2015 e devem ser implementados por todos os países no período de 2016 a 2030. Os compromissos assumidos trazem muitos desafios aos governos nacionais, com implicações importantes para políticas públicas em diversas áreas, não somente na área ambiental. Devido a sua posição nos sistemas nacionais, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) foram chamadas pela comunidade internacional para contribuir, dentro de seus mandatos, para o sucesso dos ODS. Este trabalho propõe um *framework* para reunir e comunicar resultados, de forma estruturada, de auditorias operacionais realizadas por EFS em temas contemplados pelos ODS.

Palavras-chave: Auditoria Operacional. Intosai. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, países de todo o mundo, reunidos na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), adotaram a declaração intitulada *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Como parte integrante dessa declaração, conhecida por Agenda 2030, tem-se um conjunto de 17 objetivos e 169 metas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS representam, então, prioridades globais, desafios comuns – em maior ou menor grau – a todos os países, e um caminho para se atingir



a visão da Agenda 2030 de um mundo com um padrão de desenvolvimento mais justo e sustentável.

Os compromissos representados pelos ODS são universais, ou seja, devem ser perseguidos por todos os países do mundo e atingidos pelo conjunto dos países, respeitando-se a capacidade de cada um, até 2030. Dos 17 ODS, há 15 objetivos temáticos ou setoriais que cobrem áreas básicas para o desenvolvimento, como, por exemplo, combate à pobreza e à fome, além de promoção da saúde, educação, igualdade de gêneros, água, energia, trabalho, infraestrutura, entre outros. Ainda, o objetivo nº 16, chamado de “Objetivo da Governança”, propõe a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Finalmente, o objetivo nº 17 fala sobre a necessidade de parcerias, de regras mais claras no sistema internacional financeiro e comercial, de troca de tecnologia, entre outros, ou seja, de questões mais sistêmicas que devem ser modificadas a fim de facilitar a implementação dos outros objetivos propostos.

É importante ressaltar que as questões apresentadas pelo novo conjunto dos objetivos não são novas para a comunidade internacional. Algumas delas já haviam sido objeto, por exemplo, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, considerados, de certa forma, os antecessores dos ODS. Outras, ainda, foram apresentadas como tema principal ou como questão secundária em diversas resoluções internacionais adotadas em anos anteriores tanto pelas Nações Unidas quanto em acordos multilaterais de direitos humanos ou ambientais. Isso porque os ODS tratam de questões prioritárias de desenvolvimento de qualquer país; tratam de problemas, em certa medida, relevantes para todos os países.

Dessa maneira, os ODS são, ao mesmo tempo, ambiciosos e modestos, inovadores e simples, amplos e limitados. Ambiciosos porque, se implementados, irão mudar substancialmente nossa sociedade. Modestos, pois abarcam, em sua maioria, compromissos feitos anteriormente, ou seja, questões já identificadas, mas ainda não resolvidas e urgentes para garantir um padrão de vida mínimo para pessoas, além de condições básicas para o meio ambiente. Inovadores porque tentaram ser objetivos, atribuindo metas, considerações sobre meios de implementação e indicadores para cada um dos ODS – mas, novamente, a maioria dessas questões já foi muito debatida em fóruns internacionais. Amplos, pois há 17 objetivos e 169 metas a ser alcançados em 15 anos, o que, sem dúvidas, é um desafio. No entanto, muitos dizem que algumas questões importantes foram deixadas de fora da agenda.

2. OS ODS E OS GOVERNOS NACIONAIS

O esforço para se alcançar os ODS irá exigir parcerias: os cidadãos e a sociedade civil organizada e o setor privado já estão refletindo sobre como poderão contribuir para o atingimento dos objetivos, mas, reconhecidamente, a maior responsabilidade irá recair sobre os governos nacionais. Ultimamente foram eles que assumiram o compromisso internacional e devem, portanto, ser responsabilizados pelo seu cumprimento e pela entrega dos resultados esperados à sociedade.

Os ODS trazem, então, um enorme desafio aos governos nacionais: eles devem ser capazes de lidar com questões crescentemente complexas, de maneira integrada, pois a bus-

ca pelo desenvolvimento sustentável exige uma abordagem sistêmica, que leva em consideração as interligações entre as diferentes áreas, de maneira que soluções implementadas apoiem outras áreas, ao invés de terem impactos negativos.

O parágrafo 63 do documento da Agenda 2030, a qual fala sobre meios de implementação dos compromissos, diz que:

estratégias de desenvolvimento sustentável coesas e nacionalmente apropriadas, apoiadas por marcos integrados de financiamento nacionais integrados, estarão no centro dos nossos esforços. Reiteramos que cada país tem a responsabilidade primária pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social e que o papel das políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento não pode ser subestimado. Respeitaremos o espaço das políticas e a liderança de cada país para implementar políticas de erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável, mantendo-se em conformidade com as regras e os compromissos internacionais relevantes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 34).

Dessa maneira, os ODS, para serem de fato alcançados, devem ter um impacto nas estratégias nacionais de desenvolvimento dos países, com implicações importantes para as políticas nacionais em uma vasta gama de áreas.

3. OS ODS E AS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

A ONU, por meio da Resolução nº 66/209, reconhece “o papel das EFS na promoção da eficiência, *ac-*

countability, efetividade e transparência da administração pública, o que conduz ao atingimento de objetivos nacionais de desenvolvimento bem como de objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados” (UNITED NATIONS, 2012, p. 1, tradução nossa).

Devido a sua posição nos sistemas nacionais, seu mandato – que abrange todas as áreas de gastos dos governos nacionais –, e sua ativa cooperação nas organizações internacionais e regionais, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem ter um impacto positivo para o alcance dos ODS. As EFS, por exemplo, podem ter um papel ativo na garantia de que os governos nacionais internalizem esses compromissos internacionais em suas agendas, com transparência e responsabilidade.

Uma análise cuidadosa de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 mostra que as EFS já estão familiarizadas com muitas, se não todas, questões integrantes dos ODS, pois, como dito anteriormente, essas são reconhecidamente questões-chave para o desenvolvimento, na quais os governos atuam tradicionalmente em todos os países.

Cientes dessa oportunidade, EFS, reunidas na Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, na sigla em inglês), têm promovido uma série de encontros e debates sobre possíveis abordagens para a atuação das EFS relacionadas aos ODS. Quatro abordagens emergiram como consenso:

1. Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais para reportar sobre o progresso no alcance dos ODS e, posteriormente, auditar seu



funcionamento e confiabilidade dos dados que produzem.

2. Realizar auditorias de desempenho capazes de examinar a economia, a eficiência e a eficácia dos principais programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS.
3. Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que diz respeito, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis.
4. Ser modelos de transparência e de prestação de contas em suas próprias atividades, incluindo auditorias e relatórios.

Embora todas elas possam ser ligadas a trabalhos ou ações já em andamento em muitas EFS, a segunda abordagem, relacionada à realização de auditorias operacionais em temas do ODS, com certeza são mais comuns e diretamente aplicáveis. Inclusive, em uma pesquisa realizada pela EFS dos Emirados Árabes Unidos em páginas da internet de diferentes EFS do mundo com conteúdo disponível em inglês e árabe, foram encontrados exemplos em 40 países de 658 relatórios de auditorias cobrindo todos os ODS. Essa pesquisa demonstra já existir muito conhecimento dentro das EFS sobre as questões tratadas pelos novos objetivos, conhecimento esse que poderá contribuir desde já para as discussões sobre implementação e resultados dos ODS.

4. O FRAMEWORK DE RESULTADOS

A fim de reunir todo esse conhecimento e experiência adquirida pelas EFS em todo o mundo, e como parte dos esforços dentro da segunda abordagem da Intosai, foi proposta uma ferramenta que permite comunicar, de forma estruturada, achados de auditorias operacionais nos temas cobertos pelos ODS, o *Framework* de Resultados de Auditorias nos temas dos ODS.

A ferramenta foi baseada no resultado de um trabalho (INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2012) realizado pelo Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (WGEA, na sigla em inglês) para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que identificou dez principais fatores que contribuem para o fraco avanço de governos nacionais em direção ao desenvolvimento sustentável.

Os quatro passos propostos pela ferramenta são descritos a seguir.

» **Passo nº 1 – Descrever sucintamente a auditoria**

Para dar ao leitor o contexto e informações básicas sobre a auditoria, comece com uma breve descrição do trabalho realizado, incluindo as seguintes informações: contexto e importância; objetivo e escopo; enfoque e metodologia.

» **Passo nº 2 – Identificar qual objetivo/meta foi tema da auditoria**

Em seguida, examine a lista dos 17 objetivos e 169 metas, buscando identificar quais tópicos foram abordados pela auditoria.

» **Passo nº 3 – Analisar as conclusões da auditoria por meio de fatores de risco definidos**

Os dez fatores identificados pela pesquisa do WGEA podem ser utilizados como “fatores de risco”, descrevendo fatores que são obstáculo ao alcance do desenvolvimento sustentável pelos governos nacionais.

Nesse passo, as principais conclusões do relatório de auditoria são resumidas e relacionadas a um ou mais fatores da lista:

1. **Responsabilidades indefinidas/sobrepostas** – o marco institucional para o desenvolvimento sustentável é transversal e requer mais trabalho por parte dos governos para integrar aspectos econômicos, sociais e ambientais. Governos estão se adaptando a essa nova realidade, buscando a maior integração entre ministérios, departamentos e agências, assim como entre programas e projetos. No entanto, foi verificado, em algumas auditorias, que há falta de clareza quanto ao papel de cada uma dessas entidades, bem como em relação a suas responsabilidades. Isso resulta em sobreposição de responsabilidades entre agências e departamentos, comprometendo a eficácia da coordenação de políticas e duplicando os esforços.
2. **Falta de coordenação entre principais partes interessadas** – a natureza transversal das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável descrita acima requer não só uma clara definição de responsabilidades, mas também um alto nível de coordenação entre todos os atores envolvidos. Muitas das questões abordadas pelos ODS não são somente de responsabilidade de um ministério específico

ou nem só do governo federal. Elas ocorrem em todos os níveis, de local a global, e envolvem governos municipais, regionais e nacionais. Elas, também, crescentemente envolvem a participação ativa da sociedade civil e do setor privado no processo decisório, por exemplo, por meio de conselhos participativos. Os governos precisam de uma boa integração e coordenação do trabalho de todos esses diferentes níveis e atores para implementar políticas e atingir os resultados esperados.

3. **Políticas ou estratégias inexistentes ou deficientes** – alguns governos ainda não adotaram ferramentas políticas e sistemas efetivos para administrar o desenvolvimento sustentável. Outros não aperfeiçoaram as ferramentas políticas e os processos públicos existentes conforme recomendado. Metas, objetivos ou compromissos podem ter sido definidos para algumas políticas, mas não são sempre apoiados por estratégias e planos abrangentes e específicos, nacionais, regionais ou setoriais. Sem o envolvimento de todos os níveis de governo atuantes, uma política ou estratégia geral não consegue atingir os resultados nacionais desejados.
4. **Avaliação insuficiente dos efeitos ambientais/sociais de políticas e programas governamentais** – governos não estão usando instrumentos de política para garantir a consideração dos aspectos ambientais e/ou sociais antes que grandes volumes de recursos sejam destinados a uma política, programa ou projeto. A avaliação de impacto de alto nível ou avaliação socioambiental estratégica não são preocupações de muitos governos, podendo levar a consequências não desejáveis, que atrapalham a agenda de desenvolvimento sustentável.
5. **Falta de análise (econômica, social e ambiental) para fundamentar decisões** – Os formuladores de políticas não estão levando em consideração os três pilares do desenvolvimento sustentável – aspectos econômicos, sociais e ambientais – ao tomar decisões. Uma governança para o desenvolvimento sustentável requer melhor integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, especialmente quanto ao planejamento do desenvolvimento mais amplo. *Trade-offs* e consequências não desejadas de políticas também devem ser levadas em consideração no processo decisório.
6. **Falta de planejamento de longo prazo para implementar políticas e programas** – questões que requerem planejamento de longo prazo para resolver temáticas, como, por exemplo, adaptação à mudança climática, não

têm um processo de planejamento ou plano correspondente estabelecido. O desenvolvimento sustentável tanto diz respeito ao futuro quanto ao presente. Muitas vezes, questões podem não ser um problema no presente, mas, se não consideradas agora, podem levar a consequências graves no futuro.

7. **Gestão financeira inadequada de políticas e programas** – problemas de gestão financeira podem ser causados por planejamento insuficiente, resultando em custos não previstos para a implementação de políticas e programas. Outros problemas incluem a falta de um arcabouço institucional apropriado para o gerenciamento financeiro com vistas a apoiar a implementação de políticas e programas, a falta de habilidade de gerir os recursos e o seu mau uso.
 8. **Falta de aplicação da legislação doméstica** – muitas leis não são autoexecutáveis e os governos devem assegurar o cumprimento da legislação doméstica adotando medidas apropriadas, efetivas e proporcionais. O cumprimento requer capacidades administrativas e forte comprometimento governamental para implementar e aplicar o quadro regulatório.
 9. **Sistemas de monitoramento e prestação de contas deficientes** – sistemas de prestação de contas e de monitoramento de alta qualidade são frequentemente inexistentes, nem sempre havendo avaliações das escolhas políticas e dos instrumentos de política. Na falta de boa avaliação, é difícil para os governos relatarem e medirem seu progresso em direção ao desenvolvimento sustentável ou identificarem onde é necessária uma maior ação política.
 10. **Falta de informação (dados) para a tomada de decisão** – órgãos governamentais não têm dados ambientais suficientes e sólidos para dar apoio a suas decisões e para avaliar seu desempenho. Há problemas na disponibilidade, oportunidade, qualidade e exatidão de dados. No geral, faltam conhecimento e informação, além de haver deficiências na utilização adequada das informações existentes para apoiar decisões administrativas.
- » **Passo nº 4 – Considerações sobre conclusões da auditoria e o alcance da meta identificada**

Uma vez que o objetivo do instrumento é coletar informações de auditorias realizadas anteriormente pelas EFS sobre as questões contidas nos ODS, a última etapa visa



completar esse esforço, retornando aos objetivos identificados no passo nº 2, e, em linha com os resultados e fatores identificados no passo nº 3, refletir sobre o que pode ser ressaltado como achado importante em relação à implementação das metas/objetivos selecionados.

5. CONCLUSÃO

Este instrumento foi aplicado em três auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União nas áreas ambiental, moradia e educação para demonstrar sua utilização e seu potencial de se adaptar a diferentes auditorias em tópicos distintos. Ao longo de 2016, um relatório de “prova de conceito” está sendo elaborado. Para isso, um grupo de países está sendo convidado para aplicar o instrumento em uma ou mais de suas auditorias nas áreas de saúde e educação (ODS nº 3 e nº 4). Os resultados obtidos devem ser compilados e, com isso, pretende-se subsidiar conclusões sobre desafios e progressos identificados pelas EFS para o alcance dos ODS selecionados. Esses relatórios, além de avaliadores do próprio instrumento, serão apresentados no XXII Congresso da Intosai em dezembro de 2016.

REFERÊNCIAS

INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, How Intosai can contribute to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, including good governance and strengthening the fight against corruption? Information Paper. Abu Dhabi, 2016. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/XXII_INCOSAI/NewsI_1_english.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING. Improving national performance: environmental auditing supports better governance and management. 2012. Disponível em: <<http://www.environmental-auditing.org/LinkClick.aspx?fileticket=zo0JfbjMX2E%3d&tabid=261>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

MY WORLD. THE UNITED NATIONS GLOBAL SURVEY FOR A BETTER WORLD. We the peoples: celebrating 8 million voices. United Nations Millenium Campaign, 2015. Disponível em: <<https://blog.sdgactioncampaign.org/8million/>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Addis Ababa Action Agenda. Third International Conference on Financing for Development. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

UNITED NATIONS. General Assembly. Resolução A/RES/66/209: Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, 2012. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/eng_UN_Resolution_Original.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

_____. The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet: Synthesis report on the post-2015 agenda, 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.