

Accountability e Transparência na Implementação da Agenda 2030: As Contribuições do Tribunal de Contas da União



Marcelo Barros Gomes

é servidor do Tribunal de Contas da União, onde exerce a função de coordenador, na Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste, além de mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pela London School of Economics and Political Science.



Leonardo Rodrigues Albernaz

é servidor do Tribunal de Contas da União, onde exerce atualmente a função de secretário de Macroavaliação Governamental. No TCU, gerenciou o Projeto de Cooperação TCU-OCDE para Fortalecimento da Governança Pública e é especialista em Análise e Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU.



Arlene Costa Nascimento

é servidora do Tribunal de Contas da União, mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília, pós-graduada em Administração Financeira e Mercado de Capitais pela FGV e em Controle da Regulação pelo Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU.



Felício Ribas Torres

é servidor do Tribunal de Contas da União, mestre em Administração pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Finanças e em Planejamento e Orçamento Público pela Escola Nacional da Administração Pública e especialista em Business Process Management.



RESUMO

Ao revisitar os preceitos constitucionais da Carta Magna de 1988, constata-se lacuna normativa de natureza infraconstitucional e reduzida expressão nas definições governamentais acerca de uma declaração de objetivos e estratégias de longo prazo que possa sintetizar um ideal de desenvolvimento social e econômico, consubstanciando convicções e pactos sociais e políticos duradouros – papel que não é e não pode ser exercido pelos planos plurianuais. Nesse sentido, a adesão da República Federativa do Brasil aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) – a Agenda 2030 – pode ser um passo relevante no sentido de prover um referencial comum de longo prazo à União e aos entes da federação, a serem “tropicalizados” por meio do estabelecimento de indicadores-chave nacionais que insiram na agenda governamental brasileira, bem como no seu acompanhamento e monitoramento, metas que, de fato, sejam as mais importantes e adequadas à realidade brasileira e que permitam o alcance da Agenda 2030. O Tribunal de Contas da União (TCU) é um dos líderes do esforço cooperativo capitaneado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) para a criação de metodologias para acom-

panhamento, por parte das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), dos ODS. Para subsidiar as discussões acerca de metodologias para acompanhamento dos ODS, são propostas reflexões, entre outras, quanto à necessidade de verificação e análise da disponibilidade de conjunto de indicadores e de sistemas de monitoramento e avaliação; avaliação da governança e do desempenho das políticas públicas; avaliação da coerência entre o compromisso com os ODS e as políticas públicas; avaliação da governança e gestão nas organizações (desenvolvimento institucional); e análise das funções do centro de governo. Por fim, visando ilustrar o potencial dessa agenda nas atividades do controle externo, são apresentados exemplos de ações, tanto em temas específicos da área social – como nas áreas de educação e assistência social – quanto transversais – com foco no território –, alinhadas aos ODS.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Estratégia de Atuação. Controle Externo. Qualidade do Gasto. Visão Sistêmica.

1. INTRODUÇÃO

É consenso em nível mundial que um Estado moderno atenda às demandas sociais, preze pelas presentes e futuras gerações e contribua com am-

biente salutar para o crescimento econômico. Tanto que as 193 nações integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) acordaram, em setembro de 2015, em firmar resolução estabelecendo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõe a Agenda 2030. Os ODS, que consistem em 17 objetivos e 169 metas associadas, estão estruturados a partir da necessidade de harmonizar três elementos centrais, quais sejam: crescimento econômico, inclusão social e proteção do meio ambiente.

O sucesso para implantação dessa agenda, no entanto, necessita de acompanhamento, em nível micro, por imprescindível reposicionamento institucional e, em macro, por aprimoramento do próprio papel dos Estados. No caso do Brasil, os ODS podem representar um referencial para a construção da visão de longo prazo, prevista na Constituição Federal, para o desenvolvimento do país.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm papel ímpar em auxílio aos Estados para atingimento desses objetivos, conforme já ratificado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) à ONU. Em decorrência, é necessário desenvolver metodologias para acompanhamento dos ODS.

Este texto traz contribuições para as metodologias em construção, bem como perpassa

alguns pontos de destaque no que se refere à necessidade de melhoria do ambiente institucional em prol do desenvolvimento sustentável, para, em seguida, discorrer acerca das estratégias de atuação do controle externo na área social e no contexto do território (*locus* em que as políticas públicas se materializam, ou não) em busca de resultados mais consistentes para a sociedade.

2. VISÃO DE LONGO PRAZO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao versar sobre os princípios gerais da atividade econômica, a Constituição Federal do Brasil (1988) dispôs, em seu artigo 174, que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ainda mais, em seu parágrafo primeiro, o artigo assevera que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Ibid.).

Nunca plenamente regulamentado, o referido dispositivo se associa a outros comandos constitucionais, como os que definem a repartição federativa de competências. Notadamente,



Figura 1:

Relações entre as funções do centro de governo, as políticas públicas, as organizações estatais e da sociedade civil, os indicadores e os ODS

Fonte: elaboração própria



merece destaque o artigo 23, que, ao delinear as competências comuns entre as esferas do Estado brasileiro, estabelece em seu parágrafo único que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Ibid.). E, para que não reste dúvidas sobre o âmbito das responsabilidades federais, o artigo 21, acerca das competências da União, dispõe que a ela cabe “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Ibid.).

Além desses, diversos outros itens refletem explícita ou tacitamente essa concepção, que se insere entre os próprios objetivos fundamentais da República, nos termos do artigo 3º da Constituição, e refletem o que define o preâmbulo do texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte para “instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” (Ibid.).

Embora a ideia de desenvolvimento se espraie em diversos dispositivos programáticos da Carta Política, há notória lacuna normativa de natureza infraconstitucional e reduzida expressão nas definições governamentais: não há uma nítida declaração de objetivos e estratégias de longo prazo que possa sintetizar um ideal de desenvol-

vimento social e econômico, consubstanciando convicções e pactos sociais e políticos duradouros – papel que não é e não pode ser exercido pelos planos plurianuais.

A inexistência de uma agenda de desenvolvimento de longo prazo, que possa guardar certa estabilidade diante da benéfica alternância democrática, pode revelar uma indefinição mais ampla sobre os propósitos de desenvolvimento nacional, no sentido de que os conflitos de interesses dispersos pela sociedade não se resolvem em um conjunto fundamental de propósitos. Pode se relacionar, ainda, à incapacidade governamental e política de construção de consensos mínimos sobre o que representa o desenvolvimento sustentável e sobre os meios para realizá-lo. Em outras palavras, as lacunas normativas que impactam a elaboração de planos e ações de governo possivelmente acarretam indefinições sociais e políticas mais abrangentes, que excedem fragilidades técnicas e de gestão.

Nesse sentido, a adesão da República Federativa do Brasil aos ODS, no âmbito das Nações Unidas, pode ser um passo relevante no sentido de prover um referencial comum de longo prazo à União e aos entes da federação, fornecendo um conjunto amplo e coerente de objetivos que congregam aspirações econômicas, sociais e ambientais que devem refletir o desenvolvimento nacional harmônico e inclusivo.

Sua efetiva utilidade, porém, está condicionada a uma série de conexões lógicas entre os

resultados esperados e o conjunto de políticas públicas em execução no país, em suas diversas esferas de governo. Em uma visão sumária, não parece plausível que o êxito necessário seja logrado caso haja uma associação meramente formal entre ODS e ações governamentais; ao contrário, é desejável que as intervenções governamentais possam ser modeladas e coordenadas em função dos objetivos eleitos pela sociedade, que representem o conjunto de prioridades que podem estar contidas ou mesmo excederem os ODS.

A Figura 1 se propõe a revelar algumas dessas conexões fundamentais, considerando as relações necessárias entre as funções do centro de governo (orientação estratégica; coordenação e coerência; alocação eficiente de recursos; controles internos e gestão de riscos estratégicos; e monitoramento e avaliação para o conjunto do governo), as políticas públicas em curso, as organizações que executam essas políticas, os indicadores selecionados para monitoramento sistemático e os ODS.

A explicitação dos objetivos eleitos pela sociedade em uma visão de longo prazo, repisa-se, podendo estar contidos ou mesmo excederem os ODS, pode se dar por meio do estabelecimento de indicadores-chave nacionais que insiram na agenda governamental brasileira, bem como no seu acompanhamento e monitoramento, metas que, de fato, sejam as mais importantes e adequadas à realidade brasileira e que permitam o alcance da Agenda 2030. Nesse contexto, também se faz necessária a previsão de outros indicadores estratégicos em níveis mais desagregados que possam complementar a visão dos ODS e trazer resultados mais imediatos. Experiências de sistemas de indicadores estrategicamente organizados em níveis diversos podem ser observadas nos sistemas de *key national indicators* (KNI) adotados pela Hungria (STATE AUDIT OFFICE OF HUNGARY, 2015) e pela União Europeia (EUROSTAT, 2015).

De toda sorte, ao tempo em que podem orientar e auxiliar na viabilização de uma agenda consensual básica, os ODS e seus desdobramentos em metas propiciam também um referencial de atuação para as EFS. Não por acaso, o chamamento da ONU por apoio foi tão bem recebido pela comunidade internacional de instituições de controle, notadamente por intermédio da Intosai,



que passou a integrar as discussões estratégicas no âmbito dessas entidades acerca de focos e abordagens para os próximos anos.

3. A PERSPECTIVA DA INTOSAI PARA O CONTROLE EXTERNO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No planejamento estratégico 2017-2022 (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2016), a Intosai estabeleceu como uma das prioridades a avaliação e o monitoramento do atingimento dos ODS estabelecidos pela ONU na Agenda 2030.

Em decorrência, a Intosai, capitaneada pela EFS dos Emirados Árabes, está promovendo discussão por meio de um *think tank* sobre qual o tipo de abordagem e de produto que as EFS podem gerar para colaborar com o monitoramento dos indicadores e atingimento das metas estabelecidas. O Tribunal de Contas da União (TCU) integra o *think tank*, juntamente com as EFS Afrosai E, Austria, União Europeia, Estônia, Índia, Holanda, Noruega, Emirados Árabes, Inglaterra e Estados Unidos.

De forma a possibilitar a construção da estratégia para acompanhamento e controle do atingimento das metas associadas aos ODS, as atividades do *think tank* estão concentradas em quatro abordagens definidas pela Intosai:



1. Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais que informam sobre o progresso no cumprimento dos ODS e, posteriormente, auditar o seu funcionamento e a confiabilidade dos dados produzidos.
2. Realizar auditorias operacionais que examinem a economia, a eficiência e a eficácia dos principais programas governamentais destinados a contribuir com aspectos específicos dos ODS.
3. Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16 (Paz e Justiça), relacionado, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis.
4. Ser modelo de transparência e responsabilidade em suas próprias atividades, incluindo na realização de auditorias e emissão de relatórios.

A proposta da Intosai é de que as quatro abordagens se somem para compor o produto das EFS no que se refere aos ODS.

Ao compor essas iniciativas, o TCU, em síntese, tem a perspectiva de auxiliar o processo de internalização e utilização dos ODS nas escolhas públicas, nos órgãos/entidades, nas políticas/pro-

gramas temáticos; suportar a construção de estratégias por parte da Intosai para acompanhar e controlar o atingimento das metas associadas aos ODS; bem como o desenvolvimento de estratégias específicas aplicáveis ao contexto Brasil.

4. CONTRIBUIÇÕES ÀS ABORDAGENS DA INTOSAI

As abordagens propostas pela Intosai devem ser consideradas de forma integrada e não estanque, de sorte a contemplar atores, meios e resultados das políticas públicas e das instituições afetas.

Como exemplo, no que se refere à terceira abordagem, a Intosai sugere o *follow-up* do ODS 16 (Paz e Justiça) em busca de instituições transparentes, eficientes e responsáveis (basicamente consignado nas metas 16.5, 16.6 e 16.7). Considerando a transversalidade nata aos ODS, não há como se falar em instituições eficientes sem tampouco abordar a coordenação e a coerência de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável que estão contempladas no ODS 17 (Parcerias pelas Metas), em particular as metas 17.13 e 17.14.

Outro ponto de destaque no ODS 17 (Parcerias pelas Metas) é a previsão de respeito às lideranças dos países, bem como de suas políticas nacionais, em prol do desenvolvimento sustentável (meta 17.15).

Assim, nas discussões em andamento, foi proposta à Intosai a necessidade de abordagem holística que considere não somente os meios e o ambiente adequado para existência de instituições eficientes, mas que essas instituições entreguem, de fato, resultados concretos que decorram de políticas públicas coerentes, sinérgicas e coordenadas, em prol do atingimento dos ODS.

Os tópicos seguintes ilustram algumas das possibilidades de atuação das EFS.

4.1 VERIFICAÇÃO E ANÁLISE DA DISPONIBILIDADE DE UM CONJUNTO DE INDICADORES E DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A boa governança das políticas públicas pressupõe a existência de um conjunto apropriado de indicadores, selecionados em função de suas propriedades, para orientar a gestão e assegurar a transparência social acerca das tendências e resultados da ação governamental, tendo em vista, no caso em análise, a consecução dos ODS.

Para as EFS, verificar a disponibilidade desse conjunto de indicadores é uma das tarefas primordiais, à qual se pode associar direta e imediatamente o funcionamento de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam mensurar os indicadores propostos e gerar evidências que subsidiem os processos decisórios. Com esse pro-

pósito, diversas questões podem ser levantadas, entre as quais:

1. Há um conjunto de indicadores apropriados para o país capaz de expressar os resultados alcançados em relação aos ODS?
2. Há um conjunto de indicadores apropriados para o país capaz de expressar as tendências?
3. As informações de desempenho são auditadas?
4. Foram projetados sistemas de monitoramento e acompanhamento para identificar tendências e resultados?
5. Há mecanismos de retroalimentação para fornecer evidências aos processos decisórios?

4.2 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DO DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um segundo foco de atenção para as EFS se relaciona à existência de políticas públicas capazes de utilizar de forma eficiente os recursos públicos e produzir efeitos e impactos relacionados ao alcance dos ODS. A esse respeito, diversas análises são passíveis de realização,



notadamente distinguíveis em dois grupos: a verificação das condições institucionais de cada política pública, para avaliar se estão presentes os requisitos fundamentais de governança que ampliam as possibilidades de êxito das intervenções governamentais; e a análise do desempenho propriamente dito, por intermédio de auditorias operacionais destinadas a aferir critérios como eficiência, equidade, efetividade, entre outros.

A respeito desse foco, diversas são as questões que podem nortear trabalhos de fiscalização, entre as quais se destacam:

1. As políticas públicas selecionadas são efetivas para produzir os resultados esperados?
2. As políticas públicas selecionadas são eficientes na produção dos resultados?
3. Quais são os riscos associados a cada política?
4. Há alinhamento entre as agências envolvidas e as correspondentes políticas?
5. Quais são as condições institucionais/estruturais (governança) de cada política pública?

4.3 AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE O COMPROMISSO COM OS ODS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um aspecto fundamental do planejamento governamental – e, portanto, objeto preferencial da atuação das EFS – é a conexão lógica entre os compromissos assumidos em função dos ODS e as políticas públicas projetadas e executadas pelos governos. Em outras palavras, é preciso verificar se os objetivos e as prioridades eleitas encontram contrapartida na atuação governamental e na alocação de recursos públicos.

Um cuidado diz respeito à abrangência dos ODS, que, por essa natureza, podem ser facilmente identificados de forma indireta com várias políticas públicas em curso, sem que isso represente um efetivo planejamento das intervenções governamentais para a realização específica das metas prioritizadas por cada país. Assim, são passíveis de análise questões como:



1. Há políticas públicas relacionadas a cada ODS?
2. Os produtos das políticas públicas foram logicamente projetados para conduzir aos objetivos planejados?
3. Foram consideradas as atuações intersetoriais e as questões transversais necessárias ao alcance dos objetivos?
4. Há mecanismos para reavaliação periódica da conexão entre as políticas, seus produtos e o alcance dos objetivos?

4.4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES (DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL)

Como as políticas públicas demandam a atuação coordenada de diversos tipos de órgãos e entidades, no plano estatal, e várias formas de organização, no âmbito privado, também se revela necessário avaliar a governança e a gestão das instituições a quem compete ações destinadas ao alcance dos ODS.

Os referenciais de governança e os padrões de auditoria operacional podem ser aplicados, para verificar o nível do desenvolvimento institucional das organizações e o seu desempenho, respectiva-

mente. Assim, emergem possíveis questionamentos, como se ilustra a seguir:

1. Qual o nível de governança da organização e a maturidade de cada fator de governança?
2. Qual é a eficiência operacional de cada agência?
3. A agenda da organização está alinhada às políticas públicas sob sua responsabilidade?
4. Há incentivos institucionais para estimular o compromisso entre a organização e as ações sob sua responsabilidade?
5. Os recursos necessários estão disponíveis? Qual a qualidade da gestão financeira?

4.5 ANÁLISE DAS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

Finalmente, é preciso considerar as funções do centro de governo, uma vez que as análises anteriores tendem a focar em aspectos específicos e não são capazes de evidenciar problemas e oportunidades relacionadas ao conjunto do governo. Nesse contexto, são passíveis

de avaliação aspectos como o planejamento integrado das ações, a coordenação intersetorial e intergovernamental, a existência de lacunas ou sobreposições, a maximização da alocação de recursos orçamentários, a sustentabilidade do financiamento das políticas públicas, o aprendizado contínuo, a *accountability* de desempenho de forma global, os controles internos direcionados aos objetivos estratégicos de mais alto nível para o país. Assim, entre outras questões, podem-se realizar trabalhos destinados a analisar aspectos como:

1. Há objetivos amplos e de longo prazo e estratégias para orientar as políticas e agências?
2. Há coerência e coordenação entre as políticas?
3. Há um sistema de monitoramento e acompanhamento para uma abordagem integrada e sistêmica de governo (*whole-of government approach*)?
4. Qual é o nível de maturidade do gerenciamento de riscos estratégicos?
5. A alocação de recursos é eficiente?





6. Qual a qualidade da governança orçamentária e fiscal?

5. AVANÇOS ESTRUTURANTES PARA A MELHORIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

A construção de estratégia nacional para satisfação de resultados tão complexos, transversais e abrangentes, como os previstos no contexto dos ODS, exige a implantação de melhores práticas de governança e de inovação da gestão pública.

O efetivo engajamento do país aos ODS e a implementação de medidas necessárias para sua evolução têm o condão de estabelecer, na prática, ambiente institucional de maior confiança no setor público e aumento da credibilidade de suas instituições.

Tal efeito, por corolário, permite a atração de mais e melhores investimentos para transformações duradouras, vez que, de forma inédita no país, venham a decorrer de planos e diretrizes nacionais sistêmicas, coerentes, integradas, articuladas e com visão de longo prazo.

O Controle Externo tem papel crucial na construção desse novo ambiente institucional e, conseqüentemente, no monitoramento e acom-

panhamento dos progressos nacionais, prezando, entre outros pela qualidade do gasto público focado nos anseios da sociedade.

A busca pela qualidade do gasto deve englobar as estruturas de governança como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas.

Para tanto, ao longo dos ciclos de uma gestão, três perguntas devem ser respondidas de forma clara e objetiva por um governo:

1. O que se almeja alcançar com o gasto público e com as intervenções governamentais?
2. O que a gestão entregou de fato e por quê?
3. A que custo foi promovida cada entrega?

São três questões difíceis de serem respondidas, tanto *a priori* quanto ao final de cada ciclo de gestão. A primeira diz respeito à possibilidade de fazer uma narrativa sobre o futuro e sobre os cenários normativos que se pretende concretizar. A segunda requer a definição de uma cesta de indicadores de resultados adequada para medir a política pública e, a partir de certos critérios, subsidiar avaliações que permitam concluir cada ciclo das políticas, aferir seus resultados e ga-

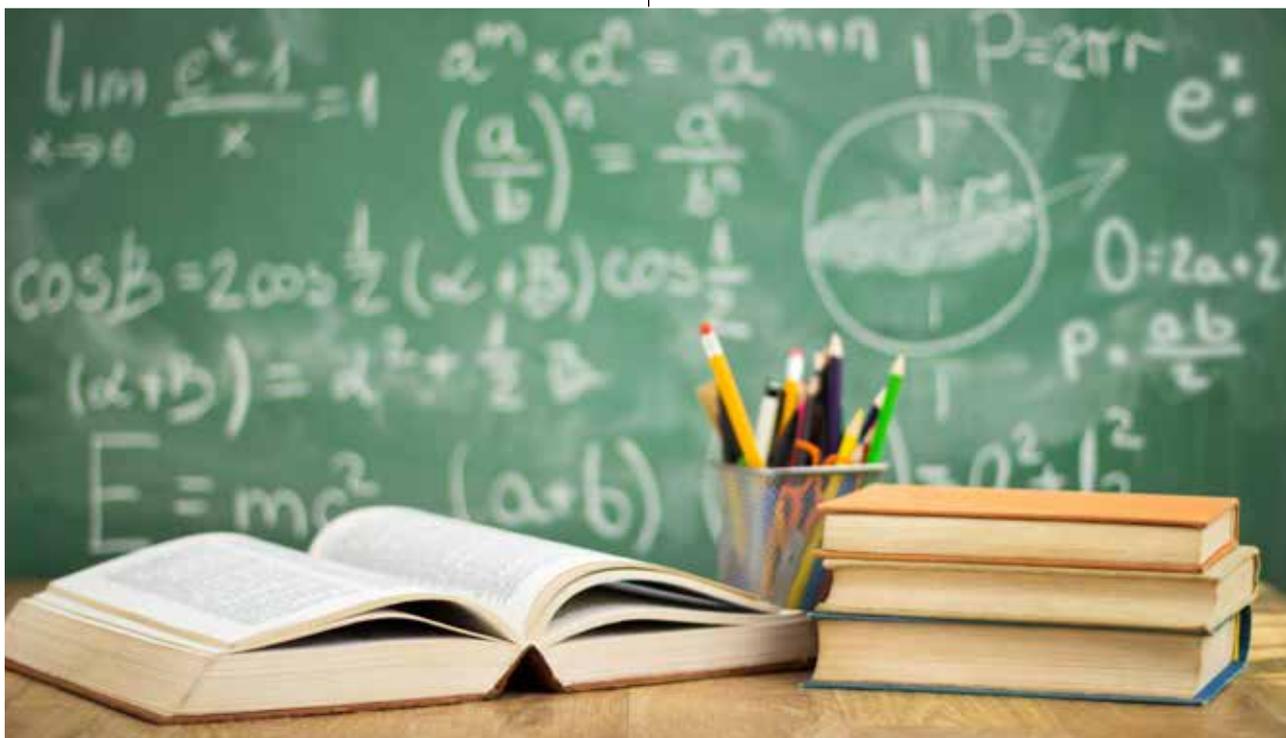
rantir transparência e aprendizado para a sociedade e para a gestão governamental. E, por fim, a terceira requer um conhecimento mais preciso sobre os custos incorridos nas transformações da realidade social.

A constituição de um Estado apto a lidar com essas questões, as quais perpassam o bojo dos ODS, pressupõe a adoção de diretrizes e medidas que contemplem os principais desafios dessa agenda contemporânea, incluindo a necessidade de:

1. Fomentar que instituições e políticas públicas sejam mais abertas, transparentes e íntegras, que fortaleçam o clima de confiança no país, tornando-o mais atrativo e favorável a investimentos produtivos;
2. Conceber, implementar, monitorar, entregar, avaliar e comunicar políticas, programas, serviços, regulações e atividades públicas de forma mais estratégica, responsável, republicana e democrática;
3. Utilizar-se das melhores práticas internacionais, considerando as particularidades inerentes ao contexto nacional e

posicionar-se de forma estratégica em parcerias com a sociedade;

4. Valorizar a inovação, a eficiência e a qualidade das instituições públicas;
5. Buscar a justa remuneração do capital privado em suas parcerias, a qualidade regulatória e a boa prestação dos serviços;
6. Disponibilizar informações úteis, auditadas e corretas à sociedade;
7. Possuir agilidade para implementar suas operações, para analisar contextos e para alterar rumos rapidamente;
8. Construir um ambiente de percepção e valorização da ética;
9. Identificar problemas e direcionar questões de caráter sistêmico, transversal e com foco territorial, de forma a compreender as causas raízes a serem enfrentadas por políticas públicas que suplantem os complexos déficits sociais, econômicos e ambientais.





6. O CONTROLE EXTERNO DA ÁREA SOCIAL E NO CONTEXTO DO TERRITÓRIO (O CASO NORDESTE) EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Agenda 2030 substitui a Agenda 2015, externada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM, basicamente, tratavam das áreas de pobreza, educação, igualdade de gênero, saúde, sustentabilidade ambiental e parcerias para o desenvolvimento (SACHS, 2012).

De acordo com a ONU, os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos ODM, de maneira a complementar os resultados alcançados e responder a novos desafios. São integrados e indivisíveis, além de mesclarem, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Os ODS se consubstanciam em uma agenda universal e focada nas pessoas, tendo por propósito não deixar ninguém para trás (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Em que pese a natureza de indivisibilidade da Agenda 2030, dos 17 ODS estabelecidos, pelo menos metade deles trata de questões sociais. Em especial, destacam-se os ODS 1 (Erradicação da Pobreza), 2 (Erradicação da Fome), 4 (Educação de Qualidade) e 5 (Igualdade de Gênero).

O Tribunal está conduzindo auditoria para avaliar a capacidade de implementação dos indicadores, objetivos e metas dos ODS 1, 2 e 5 no Brasil.

Essa auditoria ocorre em paralelo a fiscalizações similares no âmbito da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (Olacefs), em observância a tratativas conduzidas pelo Intosai Development Initiative (IDI) frente à conveniência e à oportunidade de realização dessa fiscalização em decorrência do encerramento da Agenda 2015.

Quanto ao tema Educação de Qualidade, retratado no ODS 4, também está em curso fiscalização coordenada com Olacefs visando avaliar as unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais em confronto com as melhores práticas internacionais. Essas unidades conduzem o processo de produção de estatísticas para monitoramento do sistema educacional em cada país e sua entrega a organismos internacionais, visando acompanhar os avanços dos países com relação à meta 2 dos ODM e com relação às metas do Marco de Dakar do Programa Educação para Todos da Unesco (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2000).

No que diz respeito ao Brasil, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela



Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. O PNE congrega as ações de longo prazo para promoção da educação de qualidade no país em um horizonte de 10 anos. O plano inclui ações colaborativas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entre as diretrizes desse plano, destacam-se a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Ao todo são vinte metas e 254 estratégias, que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior. Conforme previsto no art. 8º da Lei 13.005/2014, os demais entes federativos também deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação, no prazo de um ano da publicação do PNE.

O PNE, de certa forma, decorre da constatação de que políticas e ações governamentais isoladas, pouco integradas e de curto prazo não mudam realidades de forma consistente e sustentável; acrescente a esse fato a premente necessidade de maior profissionalização da coordenação e da articulação nos diferentes níveis governamentais para uma educação inclusiva e de qualidade.

No âmbito da Corte de Contas, a estratégia para controle do PNE foi externada por meio do

Acórdão 795/2016 – TCU – Plenário (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016). O estabelecimento de uma estratégia de longo prazo com base em elementos de risco tanto é fruto da especialização das unidades técnicas do TCU quanto uma ferramenta em prol de resultados transformadores e duradouros.

Dada a conexão com o ODS 4 (Educação de Qualidade), o mencionado acórdão determinou que a estratégia de controle do PNE seja incorporada nos estudos e iniciativas que venham a definir os processos de trabalho e a metodologia para acompanhamento pelo TCU dos ODS.

A tarefa de atingir os objetivos propostos na Agenda 2030 não é simples e exigirá engajamento e esforços de todos, em especial, como mencionado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD) em 2016, das pessoas que vivem ao longo do território de nosso país.

Em especial, o ODS 10 prevê a redução da “desigualdade dentro dos países e entre eles” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 15).

A região Nordeste do Brasil representa 18,5% da área do país, possui 27,7% da população, mais de 56 milhões de habitantes, dos quais 40% residem no

semiárido. Na região do semiárido, a seca é recorrente e de longa duração, e os impactos nas condições de vida e saúde das pessoas são mediados por políticas e decisões econômicas e sociais, que podem reduzir ou agravar a vulnerabilidade das populações e do território (SENA, et al, 2014). As preocupações sobre água, seca e saúde são partes importantes da agenda de desenvolvimento pós-2015, e estão representadas pelos ODS 1, 2 e 3 (Saúde de Qualidade; loc. cit.), principalmente.

De forma geral, os indicadores econômicos e sociais dessa região encontram-se em patamares inferiores à média do país.

Em 2010, conforme consignado em levantamentos que subsidiam o Relatório Sistemático sobre Desenvolvimento – Recorte Nordeste, Acórdãos 2751/2015, 2892/2015, 471-2016, 475/2016, 863/2016, 1547 e 1937/2016, todos TCU-Plenário, a população em domicílio com água encanada na Região Nordeste superava 84%, enquanto, no Brasil alcança quase 93%, uma diferença de nove pontos percentuais. A taxa de analfabetismo na região para população acima de 18 anos era o dobro da taxa registrada nacionalmente. Quanto à renda *per capita*, a região Nordeste possuía renda corresponde a cerca de 60% da renda *per capita* Brasil. Esses dados são exemplos de que dados desagregados por região, minimamente, revelam diferenças dentro de países que, de outra forma, permaneceriam mascarados por médias nacionais, conforme registrado pela OECD (2016).

Utilizando-se metodologia de seleção de objetos para fins de fiscalização, com base em risco, aplicada pelo TCU, os ODS nos quais se concentram os desafios fundamentais para o desenvolvimento da região Nordeste, em ordem de priorização são os ODS 9 (Inovação e Infraestrutura), 16 (Paz e Justiça), 8 (Empregos Dignos e Crescimento Econômico), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 4 (Educação de Qualidade), 6 (Água Limpa e Saneamento) e 3 (Saúde de Qualidade; loc. cit).

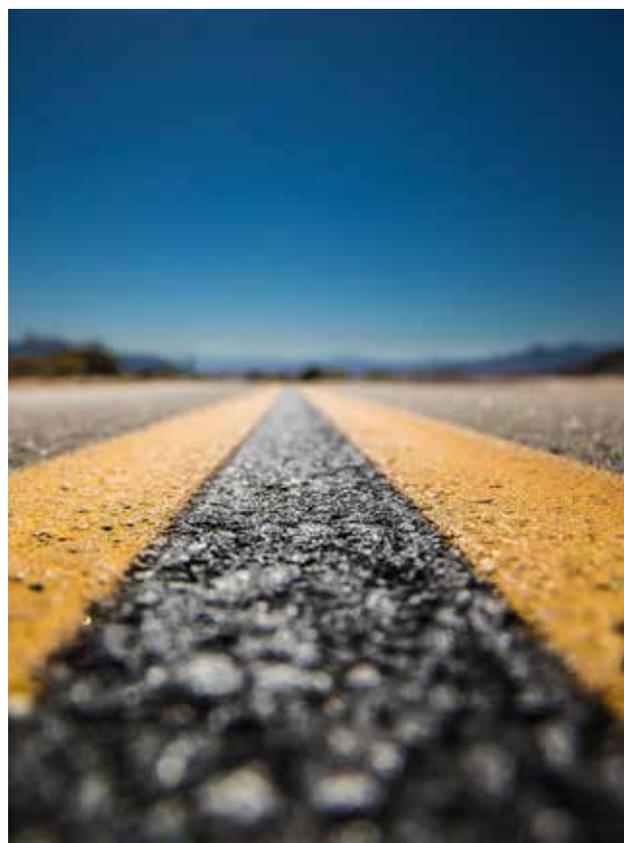
Importa destacar que um dos desafios na avaliação dos resultados das políticas públicas no contexto de acompanhamento dos alcances dos ODS é a forte interação entre diferentes ODS e, por consequência, os efeitos que as políticas podem provocar em cada um deles. A título de exemplo, Le Blanc (2015), utilizando análise de redes, concluiu que o ODS 12 (Consumo Responsável) está conectado a outros 14 objetivos. Já o ODS 10 (Redução das Desigualdades) está conectado a outros 12 objetivos. O ODS 3 (Saúde de Qualidade) deve ser analisado e monitorado em conjunto com outras metas dos ODS 2 (Erradicação da Fome), 6 (Água Limpa e Sa-

neamento), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 12 (Consumo Responsável).

Nessa linha, em estudos realizados sobre os efeitos da seca no desenvolvimento do semiárido brasileiro, Sena, et al (2016) afirmam que:

Os impactos do processo da seca no desenvolvimento econômico, social e ambiental afetam os determinantes da saúde, principalmente no que se refere ao acesso à quantidade e qualidade de água potável e alimentos, comprometendo, portanto, as condições de vida, principalmente dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis. [...] Na revisão dos ODS encontramos que todos os objetivos estão relacionados com saúde, em maior ou menor intensidade, e que muitos se relacionam com a questão de água. [...] A revisão das 169 metas propostas nos 17 objetivos resultou em 41 que podem ser alinhadas à relação seca-saúde. (SENA, et al, 2016)

Ainda com base nos levantamentos que subsidiam o Fisc Nordeste, tem-se a constatação de que somente dois estados do Nordeste possuem planos estratégicos de desenvolvimento, com horizonte de mé-



dio e longo prazos. Esse fato, em certa medida, replica a ausência de um “plano nacional de desenvolvimento equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, conforme previsto no artigo 174, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sobremaneira, os resultados preliminares do Fisc Nordeste indicam que problemas sistêmicos, recorrentes e estruturais que comprometem o desenvolvimento sustentável não são objeto de atuação coordenada, coerente, com visão de longo prazo e sinérgica de/entre os diversos atores (governamentais e não governamentais), conduzindo baixo desenvolvimento do Nordeste e perpetuando desigualdades entre regiões, microrregiões, pessoas e grupos sociais.

A ausência de coordenação não é um demérito exclusivo à Região Nordeste. No contexto da União Europeia, a falta de coordenação entre diferentes setores e diferentes níveis de governo, além da burocracia dos procedimentos administrativos nos níveis subnacionais, são os principais desafios para a implantação de investimentos em infraestrutura ao longo das regiões e municipalidades (OECD, 2016).

A iniciativa Nordeste 2030, nascida a partir da divulgação dos resultados preliminares do Fisc Nordeste, tem a perspectiva de, considerando os mandatos e as especificidades institucionais dos diferentes atores, governamentais e não governamentais, construir documento técnico estratégico, participativo e consensual para subsídio a uma agenda de desenvolvimento da Região Nordeste tendo como referência os ODS, diagnósticos contemporâneos e práticas regionais, nacionais e internacionais bem-sucedidas.

Registra-se que a iniciativa Nordeste 2030 é um case de coordenação interinstitucional, pois conta com a participação de diversos setores da sociedade, entre os quais destacam-se, além do executivo federal, estadual e municipal, sistema de controle, organismos multilaterais, iniciativa privada e sociedade civil organizada em completa consonância com os *stakeholders* afetos à própria implantação dos ODS.

7. CONCLUSÃO

Os ODS são uma agenda positiva e extremamente oportuna para as nações. No caso do Brasil, em particular, trazem uma perspectiva de longo prazo ausente na maior parte das políticas públicas estabelecidas.

O TCU, ao colaborar com as discussões de metodologias para serem aplicadas em nível mundial para

acompanhamento dos ODS, não somente consolida sua liderança em nível mundial, mas também se beneficia ao realizar *benchmarking* em relação às melhores práticas internacionais para incorporá-las ao contexto do controle externo no Brasil, particularmente por meio da perspectiva de auxiliar o processo de internalização e utilização dos ODS nas escolhas públicas, notadamente em ações do Centro de Governo, nos órgãos/entidades pelas entregas governamentais, nas políticas e programas temáticos.

As abordagens propostas pela Intosai para os ODS, no entanto, devem ser consideradas de forma integrada e não estanque, de sorte a contemplar os diversos atores, meios e resultados esperados pelas políticas públicas e a capacidade de implementação das instituições afetas.

Por fim, em que pese ser uma agenda para ser atendida até 2030, a abrangência e o amplo desafio dos objetivos almejados nessa agenda exigem que iniciativas sejam adotadas desde já. Assim, este texto tentou demonstrar que há potencial melhoria e maior capacidade de transformação das ações de controle externo no Tribunal que contemplam alinhamento com os ODS. Exemplos dessa visão foram destacadas neste texto, como a iniciativa Nordeste 2030, reflexões sobre melhoria da governança do centro de governo e avaliações de políticas públicas que buscam atender aos ODS. De fato, as estratégias de fiscalizações na área social aqui citadas, como as de educação e assistência, são demonstrações inequívocas dessa transformação duradoura, com trabalhos mais sinérgicos e maior capacidade de mobilização por parcerias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2016.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 4 ago. 2016.

EUROSTAT STATISTICS EXPLAINED. Sustainable Development: Socioeconomic Development. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_-_socioeconomic_development>. Acesso em: 5 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic Plan 2017-2022, Draft. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Regions at a Glance 2016. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en#page1>. Acesso em 1 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

SACHS, J. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. The Lancet, vol. 379, 2012. Disponível em: <<http://jeffsachs.org/wp-content/uploads/2012/06/From-MDGs-to-SDGs-Lancet-June-2012.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

SENA A., BARCELLOS C., FREITAS C., CORVALAN C. Managing the Health Impacts of Drought in Brazil. Int. J. Environ. Res. Public Health, V. 11 (10), 10737-10751, 2014. Disponível em <<http://www.mdpi.com/1660-4601/11/10/10737/htm>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

SENA A., FREITAS C., BARCELLOS C., RAMALHO W., CORVALAN C. Medindo o Invisível: Análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Populações Expostas à Seca. Ciências & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 21 (3), p. 671-684, Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n3/1413-8123-csc-21-03-0671.pdf>>. Acesso em: 4 ago 2016.

STATE AUDIT OFFICE OF HUNGARY. Analysis of Opportunities on the Use of KNIs for International Comparisons in the Context of Sustainable Development (the Case of Hungary). 2015. Disponível em: <http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/working-papers/Analysis_of_opportunities_of_KNI.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão nº 2751/2015 – TCU – Plenário. Sessão de 28 out. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2751&anoAcordao=2015>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 2892/2015 – TCU – Plenário. Sessão de 11 nov. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2892&anoAcordao=2015>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 471-2016 – TCU – Plenário. Sessão de 2 março 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=471&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 475/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 2 março 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=475&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 795/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 6 abril 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=10750103>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 863/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 13 abril 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=863&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 1547/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 15 jun. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1547&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Acórdão nº 1937/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 27 jul. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1937&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments. 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2016.