

# **Observatório Social de Controle Externo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

Angelo Henrique Lopes da Silva  
Carlos Alberto Araújo Guimarães  
Helena A. Silva V. de Oliveira  
Melchior Sawaya Neto  
Fábio Henrique Granja e Barros

**Tribunal de Contas da União (TCU)**

**Brasil**

**[angelo.silva@tcu.gov.br](mailto:angelo.silva@tcu.gov.br)**

**55-61-33167744**

## Índice

Certidão emitida pela EFS que representa; tal certidão deverá estar avalizada pela Gerência, Direção ou Departamento de Cooperação ou de Relações Internacionais da sua Entidade a qual deverá conter o nome do concurso, nome e sobrenome do participante conforme o nome de registro no site do concurso, cargo que exerce, *e-mail* e setor no qual trabalha.

## Introdução

A agenda de desenvolvimento pós-2015, iniciativa das Nações Unidas com a participação de numerosos atores, busca até 2030 contribuir para um futuro mais sustentável. Surge como solução de continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tendo focado na questão social, obteve avanços significativos em nível mundial, mas em especial no Brasil, país no qual as propostas encontraram maior ressonância. Neste novo período que se inicia em 2016 e visa o ano de 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apresentam-se como uma agenda repleta por maiores complexidades, ao adotar um conjunto de propostas muito mais amplo que abrange concomitantemente questões sociais, econômicas e ambientais, nem sempre conciliadoras.

Neste ambiente de contribuição coletiva mundial, dentre as várias instituições nacionais, emergem as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que podem trazer contribuições relevantes para a consecução dos ODS em seus países. As EFS estão contempladas diretamente em vários dispositivos do documento internacional, tais como, de reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas (meta 5 do objetivo 16); de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes (meta 6 do objetivo 16); de aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas (meta 13 do objetivo 17); de aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável (meta 14 do objetivo 17); e sobre metas de dados, monitoramento e prestação de contas (meta 18 do objetivo 17). Isso apenas para citar dispositivos diretamente relacionados à atuação das EFS. Se se ampliam as possibilidades de atuação por intermédio das ações governamentais as quais as EFS fiscalizam, a cobertura de atuação dessas instituições será bem mais abrangente.

A Organização Internacional de EFS (Intosai) definiu quatro abordagens de atuação das EFS: (a) 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; (b) realizar auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e eficácia dos principais programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS; (c) avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que diz respeito, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis; e (d) ser modelo de transparência e accountability em suas próprias atividades, incluindo auditorias e relatórios.

Alinhada aos ODS, quanto às metas de dados, monitoramento e prestação de contas, bem como às abordagens sugeridas pela Intosai, quanto ao funcionamento, transparência e confiabilidade dos dados produzidos para os ODS, para auxiliar as auditorias que examinem os principais programas governamentais, o Tribunal de Contas da União apresenta uma proposta de construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação de dados sociais, que denominaremos de Observatório de Dados Sociais ou, abreviadamente, Observatório Social, o qual servirá para o acompanhamento dos inúmeros dados e indicadores gerados pelos órgãos públicos e privados, entre eles e, principalmente, os vinculados aos ODS. Pretende-se criar uma rede de monitoramento e avaliação, em conjunto com os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, de forma a aprimorar o controle externo global nas várias esferas de governo, promovendo transparência e confiabilidade nas informações veiculadas pelos governos e subsidiando trabalhos internos e compartilhados de fiscalização.

Este trabalho inicia com o estabelecimento do referencial teórico para, em seguida, apontar desafios brasileiros da nova agenda 2030 e ações empreendidas nesse sentido. Segue apresentando proposta concreta de ação que o Tribunal de Contas da União adotaria para contribuir com o sucesso dos ODS, bem como os objetivos e desafios para implementação dessa proposta. Encerra-se com as conclusões e recomendações.

## Referencial teórico

Esta proposta, consistindo primordialmente de uma proposta de ação da Entidade Fiscalizadora Superior sobre a agenda 2030, lança mão obviamente de todo um conjunto de documentos relativos aos ODS, sobretudo a declaração de objetivos e metas já definidos e publicados mundialmente.

A elaboração teórica emprega, como pano de fundo, o tradicional ciclo de políticas públicas (Howllet, 2013), para conceituar e delimitar as formas de acompanhamento e as modalidades de Sistema de Monitoramento e Avaliação à disposição da administração pública, seguindo para isso a visão de Jannuzzi (2011), que diferencia a avaliação somativa, ao final da última etapa do ciclo, das pesquisas de avaliação, possíveis em quaisquer das etapas de formação da política pública.

Parte-se, deste arcabouço teórico, para propor um Sistema de Monitoramento e Avaliação (Jannuzzi, 2013), por intermédio de uma primeira avaliação da gestão da informação sob a visão das práticas de fiscalização contínua de dados já experimentadas pelo TCU (2016).

A justificativa para a montagem de um Sistema de Monitoramento e Avaliação no ambiente do Tribunal de Contas da União funda-se nas competências institucionais da Corte de Contas brasileira, assim como nas recomendações da Intosai diante do advento dos ODS, nas argumentações presentes no modelo de Governança de Centro de Governo (TCUa, 2016) e na oportunidade de atuação sobre os possíveis indicadores do ODS, verificada em trabalhos anteriores (TCU, 2014).

## Desafios brasileiros diante da nova agenda 2030, embasados nos resultados obtidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

No ano 2000, durante a Cúpula do Milênio, realizada pela ONU, 189 países e 23 organizações internacionais se comprometeram com 8 objetivos temáticos e 21 metas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres do mundo. Esse compromisso de combate à pobreza, à fome e outros males sociais foi denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que contou com

uma proposta ampla, ambiciosa e estrategicamente planejada e coordenada (PNUD, 2015).

A maioria dos objetivos estabelecidos (de números 1 ao 6) caracterizaram-se pelo aspecto predominantemente social, restando a questão social e econômica tratadas, respectivamente, nos objetivos de número 7 e 8, porém estes últimos tendo como ascendência em importância ainda as questões sociais.

Os ODM envolveram governos, acadêmicos, a sociedade civil, a ONU e o setor privado em prol de uma grande causa global. Os esforços empreendidos entre os anos 2000 e 2015 produziram resultados significativos, segundo apontou um relatório conclusivo elaborado pela ONU, sendo que o Brasil foi um dos países que mais avançaram no cumprimento das metas estabelecidas.

As conquistas nacionais foram creditadas à implantação de diversas políticas públicas que orbitaram em torno das metas dos ODM e ao engajamento das diferentes áreas da sociedade brasileira: setores públicos, privados e a própria sociedade civil. Esse papel eminentemente social dos ODM coincidiu com a evolução de vários indicadores de cunho social no Brasil no período 2000-2015, tendo o país se destacado no alcance das metas do milênio, muitos deles antes do prazo final e para além do que exigido pelo documento até a data final.

Assim é que, no tocante aos ODM 1 (Erradicar a pobreza extrema) e 3 (Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres), os temas sociais sob os quais recai este trabalho, muitos avanços foram percebidos. O país adotou uma meta mais rigorosa na meta de redução da pobreza extrema, propondo-se a reduzir a um quarto – não só à metade como no documento – a proporção dos extremamente pobres em relação ao nível de 1990. Indicadores de desigualdade, tais como hiato de pobreza, índice de Gini e proporção de renda nacional dos pobres e ricos, apresentaram também avanços, apesar de menos expressivos. Relativamente à política para mulheres, o Brasil possui uma participação feminina majoritária no ensino, o que não se traduz na eliminação das disparidades em favor dos homens, que ainda continuam a usufruir de acesso melhor à representação política e aos melhores postos de trabalho (IPEA e SPI, 2014).

Ainda que resultados significativos tenham sido alcançados mundialmente e localmente no Brasil, mostrou-se inequívoca a necessidade da implementação de uma nova agenda global de desenvolvimento até 2030 com objetivos ainda mais amplos e inclusivos, contemplando as dimensões econômica, social e ambiental e tendo como meta principal a erradicação da pobreza em todas as suas formas.

Em vista disso, a proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi aprovada em 25 de setembro de 2015, na ONU, e contou com a participação dos governos de 193 países, sociedade civil, setor privado, universidades e instituições de pesquisa que contribuíram, pessoalmente, ou mediante processo de consultas abertas e de pesquisa global, utilizando a plataforma on line My World (PNUD, 2015).

Indubitavelmente, os ODM foram a base para uma atuação conjunta e multidimensional dos países em torno dos novos objetivos almejados e para que se alcance a Agenda 2030 de desenvolvimento, necessitará um compromisso global ainda maior e a implementação de ações e políticas nacionais coerentes e focadas no alcance dos 17 objetivos e das 169 metas pactuados. O enfoque predominantemente social ganhou um tratamento mais equilibrado nas três dimensões do desenvolvimento sustentável. Além dos ODMs, podemos identificar também contribuição de iniciativas como a da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) da ONU, que, paralelamente aos ODM, inspirou o Brasil a editar a publicação dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável já desde 2002 (IBGE, 2015).

De forma elucidativa, segue um quadro mostrando a correspondência entre os objetivos que compunham os ODM e aqueles acordados na nova agenda de desenvolvimento para os ODS (Tabela 1).

**Tabela 1 – Correspondência entre os ODM e ODS**

<b>Tema</b>	<b>ODM</b>	<b>ODS</b>
Pobreza e Fome	1-Eradicar a extrema pobreza e a fome	1-Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares



		2-Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Educação	2-Universalizar a educação primária	4-Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Gênero	3-Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres	5-Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Saúde	4-Reduzir a mortalidade infantil	3-Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
	5-Melhorar a saúde materna	
	6-Combater a Aids, malária e outras doenças	
Sustentabilidade ambiental	7-Assegurar a sustentabilidade ambiental	6-Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
		7-Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
		12-Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
		13-Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
		14-Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
		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
Crescimento Econômico e Parcerias Globais	8-Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento	8-Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
		9-Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
		10-Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
		11-Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

		17-Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável
Paz	-	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

Fonte: elaboração própria

Apesar do sucesso, cabe anotar algumas dificuldades nos indicadores brasileiros. Um dos maiores desafios da nova Agenda 2030 de desenvolvimento está associado à viabilidade de monitoramento dos 17 ODS, suas 169 metas e indicadores que serão adotados para esse acompanhamento e medição. A nova agenda é bem mais ampla que a anterior, a qual já havia encontrado dificuldades em avançar com os 8 ODM e suas 18 metas.

Tomando como exemplo o ODS 1, que trata do objetivo de eliminar a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares, depara-se a princípio com a dificuldade na escolha dos indicadores, por não haver um conceito universal sobre pobreza. Apesar da meta 1.1 se referir explicitamente à atual linha internacional de pobreza extrema (atualmente US\$ PPC 1.25/dia, estabelecida pelo Banco Mundial), na meta 1.2, onde se lê “pobreza, em todas as suas dimensões”, infere-se que o monitoramento da meta não deve ser feito exclusivamente no campo monetário e sim em um âmbito multidimensional. Contudo, nem o Brasil nem organismos internacionais e multilaterais adotam com frequência indicadores multidimensionais relativos à pobreza. Ainda que se considerasse apenas a dimensão monetária, o Brasil atualmente possui uma linha oficial de enquadramento na extrema pobreza, mas não uma linha oficial de pobreza. E mesmo que se adote para o indicador de pobreza a renda domiciliar per capita de R\$ 154,00/mês, esse valor não seria internacionalmente comparável, a menos que se adotasse uma linha internacional de pobreza como múltiplo da linha internacional de pobreza extrema.

Outro ponto suscetível de monitoramento das metas gira em torno da relevância e da necessidade da produção desagregada de dados que alimentarão os indicadores. A desagregação, tanto quanto possível, por região, localização, escolaridade, sexo, etnia, faixa etária, condição socioeconômica, etc., é primordial

para o fomento de uma atuação governamental eficaz que reduza as disparidades regionais e promova a universalidade de direitos aos grupos mais vulneráveis. Atualmente, embora a nova PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) permita as mesmas desagregações de dados que a anterior e conte com muitos aprimoramentos, sua amostra não permitirá a produção de informações para municípios. Portanto, persistirá a atual limitação de muitos dados para o nível municipal pelo fato de só se tornarem conhecidos decenalmente, por ocasião do censo demográfico.

Portanto, os desafios para a formulação, a implementação e o cumprimento das metas propostas pelos ODS são grandes. A experiência adquirida com os ODM e a participação não só dos órgãos governamentais, mas também da sociedade civil, serão fundamentais para o sucesso dessa nova Agenda de trabalho.

Instrumentalmente, os indicadores ODM não contaram com uma plataforma sistemática e organizada de acompanhamento que estivesse integrada ao planejamento governamental. O principal instrumento de planejamento federal de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA), não tem conseguido atender às necessidades de planejamento e acompanhamento nos mais diferentes recortes. Assim, afirma Maia, Silva e Salviano (2013):

“As necessidades de celeridade, dinâmica na troca de informações e até de recortes diferenciados de políticas, porém, tornavam o modelo de monitoramento do PPA [antes de 2012] e seu Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) pouco úteis às decisões estratégicas de governo

(...)

As mudanças no formato do PPA [para o quadriênio 2012-2015] e a instituição do SIOP [Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento], em substituição ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), representaram uma tentativa de superar o caráter de pouca utilidade do sistema anterior.

(...)

Ainda que o PPA e o Siop se aproximem de tais fins, não se espera que os processos formais venham a suprimir a necessidade de arranjos de monitoramento específicos”.

Portanto, o PPA 2012-2015 não obteve sucesso como ferramenta de gestão, mesmo contando com aprimoramentos efetuados em relação aos anteriores, o que pode ser visto pela adoção de monitoramentos específicos, tais como o Sistema de

Monitoramento das Metas Presidenciais (SMMP), o Sistema de Monitoramento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Monitoramento das Prioridades da Presidência da República (Maia, Silva e Salviano, 2013).

Essa característica indesejada aplica-se também ao monitoramento dos ODM. Buscando indicadores dos ODM no PPA 2012-2015, verificamos que somente 25% dos indicadores no ODM 1 (4 dos 16 indicadores) e 14,29% no ODM 3 (1 dos 7 indicadores) obtiveram correspondência, ainda que indireta, aos indicadores e metas do PPA em análise, o que indica a pouca utilidade desta ferramenta para monitoramento dos ODM na agenda passada.

Entretanto, talvez o principal desafio para agenda 2030 seja, além de melhorar e incrementar os indicadores nacionais para atender os ODS, decidir estrategicamente a combinação de prioridades nacionais entre as dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental). Os objetivos dos ODS, grosso modo, classificam-se, quanto a essas dimensões, de acordo com a Tabela 2, acrescentando-se a ela ainda as dimensão transversal (Tabela 2).

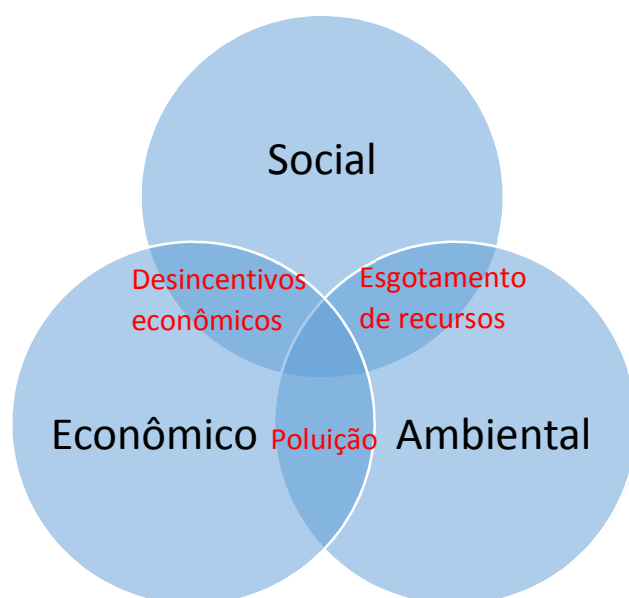
**Tabela 2 – Classificação dos ODS nas dimensões do desenvolvimento sustentável**

<b>Dimensões do desenvolvimento sustentável</b>		
<b>Sociais</b>	<b>Econômicas</b>	<b>Ambientais</b>
1 – Erradicação da pobreza	7 – Energia acessível e limpa	6 – Água limpa e saneamento
2- Fome zero	8 – Emprego digno e crescimento econômico	12 – Consumo e produção responsáveis
3 – Boa saúde e bem-estar	9 – Indústria, inovação e infraestrutura	13 – Combate às alterações climáticas
4 – Educação de qualidade	10 – Redução das desigualdades	14 – Vida debaixo d’água
5 – Igualdade de gênero	11 – Cidades e comunidades sustentáveis	15 – Vida sobre a terra
<b>Dimensões Transversais</b>		
16 – Paz, justiça e instituições fortes		
17 – Parcerias em prol das metas		

Fonte: elaboração própria

Essas dimensões de sustentabilidade foram concebidas para serem trabalhadas em conjunto. Caso contrário, o conceito de sustentabilidade cairia por terra. Entretanto, ao mesmo tempo que a atuação pode abranger essas dimensões, de modo a catalisar sinergias que se reforcem para acelerar o atingimento das

metas, não serão poucas as situações em que determinadas ações resultarão em conflitos, ou trade offs, entre duas ou três dimensões. A título de exemplo, algumas proteções sociais implementadas podem gerar rendas descoladas da produtividade dos beneficiários, gerando desincentivos econômicos. Também, deixados os interesses econômicos à vontade, sabemos que a produção ambiciosa e poluidora pouco se preocupará com o meio ambiente. De modo similar, a exploração não regulada pela comunidade pode gerar esgotamento dos recursos naturais, a exemplo da pesca predatória (Figura 1).



**Figura 1 – Choques entre as dimensões do desenvolvimento sustentável**

Consciente de todos esses desafios a serem enfrentados nesse início dos ODS, tais como a falta adequada de plataforma de planejamento governamental, decisões de políticas públicas em ambiente de conflito entre as dimensões de sustentabilidade e possíveis problemas na fidedignidade dos indicadores, é que se lança uma proposição adiante de observatório de dados sociais, restrito aos objetivos dos ODS 1, 2 e 5, tendo em vista a viabilizar um projeto piloto que pode se expandir no futuro ao restante dos objetivos dos ODS.

## Ações empreendidas pelo Brasil para a agenda dos ODS

A participação internacional do Brasil na construção dos ODS foi e tem sido notória. O país participou ativamente das 13 reuniões intergovernamentais do Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), que contou com mais de 70 países e que, em meados de 2014, apresentou um relatório contendo proposta de 17 objetivos de desenvolvimento global (16 temáticos e 1 referente aos meios de implementação), compondo uma agenda pós-2015 universal, inovadora e transformadora, baseada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Buscava completar o trabalho inacabado em relação ao primeiro documento e responder aos novos desafios (PNUD, 2015). Em setembro de 2015, esse documento serviu de subsídio para a Declaração dos objetivos e metas proferido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2016). Esse papel de protagonismo na montagem dos ODS se deve, como já mencionado, ao apoio e sucesso alcançado na agenda anterior dos ODM.

Outra atuação significativa brasileira tem sido a participação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que não só representa regionalmente o Mercosul mais o Chile junto ao Grupo de Peritos e Interagências sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs), criado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, em março de 2015, como também preside a citada Comissão junto à ONU hodiernamente (Itamaraty, 2016).

Todavia, essa intensa participação internacional não tem se refletido internamente nas providências governamentais necessárias para iniciar a implementação e acompanhamento dos ODS, isso devido, em boa parte, ao conturbado momento político e econômico por qual passa o país.

Com intuito de participar na montagem dos ODS, a Portaria Interministerial nº 116, de 19/02/2014, criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para articular a posição brasileira nas discussões intergovernamentais da Agenda Pós-2015, mas com previsão de sua extinção com o término das citadas negociações. A presidência do GTI ficou a cargo do Ministério das Relações Internacionais (MRE) e integrado a princípio pelo Ministério da Fazenda (MF), MDS e Secretaria-Geral da

Presidência da República, com a possibilidade de participação de outros órgãos de administração pública, inclusive Legislativo e Judiciário. O GTI reuniu-se 8 vezes no período de sua existência. Uma nota explicativa, de 9/11/2014, reuniu a posição brasileira nas discussões, e contou com a participação de 27 Ministérios e órgãos de governo, além da participação da sociedade civil (Itamaraty, 2014).

À espera de um novo marco normativo, o governo brasileiro tem se organizado para responder às demandas dos ODS, por meio de reuniões promovidas pelo MRE e integrantes da administração pública, elegidos de modo *ad hoc*. O MRE tem coordenado informalmente esses encontros dando continuidade ao seu papel previsto na última portaria interministerial. Logo, a governança para os ODS no Brasil repousa ainda em bases frágeis.

Apesar disso, cremos que a situação de produção de dados a cargo do IBGE e dos diversos órgãos é de bom nível internacional, faltando as políticas públicas a serem estabelecidas pelo governo dialogarem com os dados e indicadores dos ODS. Também, podemos averiguar que o PPA 2016-2019, o instrumento de monitoramento de médio prazo que inaugura o período inicial dos ODS, apresentou 28 diretrizes estratégicas que cobrem bem os 17 objetivos dos ODS, o que demonstra uma sintonia do presente PPA aos ODS no nível estratégico.

Descendo ao nível dos indicadores, o IAEG-SDG tem promovido múltiplas rodadas de debates para desenvolvimento e proposição dos indicadores, mas a complexidade desta tarefa tem sido maior do que foi para os ODM. A decisão mais recente desse grupo estatístico internacional apenas classificou os indicadores de acordo com a dificuldade de implementação em um sistema que foi denominado de Tiers (UNSTATS, 2016). A falta de estabelecimento dos indicadores pela ONU permite aos países apenas uma preparação de suas políticas com bases nas definições gerais de objetivos e metas já definidos pelos ODS.

Nessa linha, antecipando-se à fixação desses indicadores, no final de 2014, foi criado no Brasil uma Força-Tarefa, no âmbito da Equipe de País das Nações Unidas, composta por diversos organismos como PNUD (co-presidente da Força-Tarefa), Cepal, FAO, ONU-Habitat, ONU Mulheres, Opas/OMS, OIT, PNUD/IPC-IG, PNUMA, PMA, Unaid, Unesco, UNFPA, Unicef, Unido, Unisdr-Cerred, UNODC,

Unops e UNV, com a participação de membros do governo brasileiro, com o objetivo de desenvolver atividades nas diferentes áreas temáticas dos ODS. Foram estabelecidos 16 grupos técnicos que identificaram os principais indicadores sociais, ambientais e econômicos do Brasil, com suas respectivas fontes e níveis de desagregação, relacionados com os 16 objetivos temáticos e as metas propostas pelo GTA-ODS.

O produto final desse trabalho foi a publicação do relatório denominado “Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Trata-se de um documento que contém subsídios preliminares, na esteira do trabalho apresentado pelos ODM e do que se espera quanto à definição final sobre os indicadores nacionais e internacionais que serão divulgados num futuro próximo. Não obstante o caráter preliminar, o trabalho contribuirá sobremaneira para a implementação dessa nova agenda de desenvolvimento para o país, até o ano de 2030.

Importante ressaltar que a Organização das Nações Unidas (ONU) disponibilizou um guia oficial com a lista de indicadores, por ODS e meta, assim como foi feito com os ODM, além de notas explicativas sobre como os dados foram produzidos. A publicação elaborada pela Força-Tarefa se pautou nessas orientações da ONU e buscou identificar somente indicadores relevantes relacionados às metas, tais quais os formulados pelo GTA-ODS.

Buscou-se, primordialmente, a identificação de indicadores cujas fontes fossem de instituições oficiais, preferencialmente governamentais (ex.: IBGE e Ipea) ou de agências do Sistema Nações Unidas. Em caráter excepcional, algumas notícias também foram utilizadas como fonte, desde que as informações fossem de agências públicas ou de sítios do governo brasileiro.

[Proposta de ação do Tribunal de Contas da União para os ODS e os seus objetivos](#)



O Tribunal de Contas planeja montar um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) para acompanhamento das políticas sociais sob a ótica de controle externo sobre os programas e ações governamentais.

Januzzi (2013) conceitua SM&A como um “conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da Gestão de Políticas Públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para essas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das Políticas e de seus Programas.”

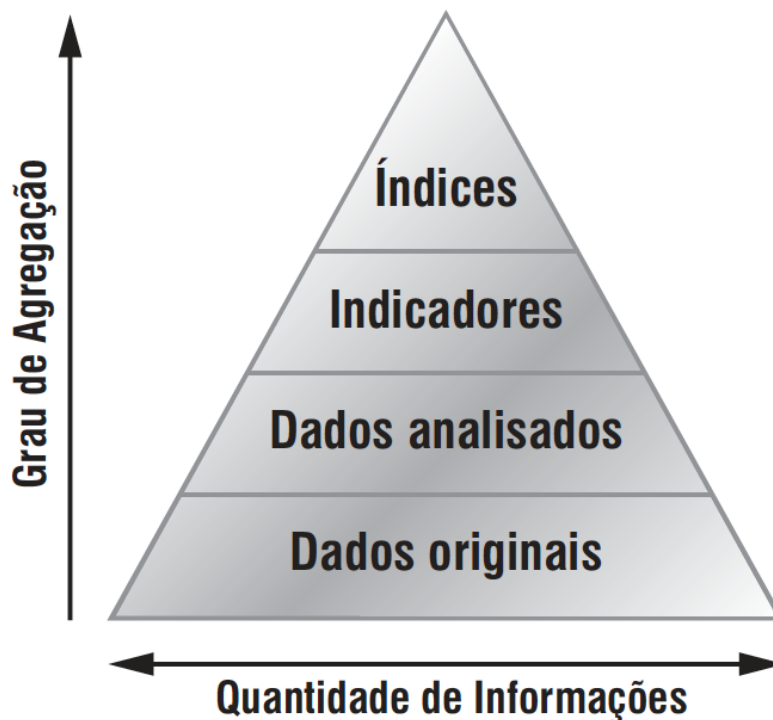
É oportuno trazeremos à discussão o modelo do ciclo de políticas públicas (policy cycle) e nele localizarmos as atividades de monitoramento e avaliação. O tradicional ciclo de políticas públicas compõe-se de 5 etapas sucessivas: (a) a montagem da agenda, (b) a formulação de políticas, (c) a tomada de decisão política, (d) a implementação de política e (e) a avaliação da política (Howlett, Ramesh e Perl, 2013 ). Portanto, por tal modelo, a avaliação de políticas e programas se daria, conceitualmente, depois de implementada e consolidada a política. Essa avaliação compreenderia uma análise dos resultados e impactos da política confrontando-a ao estado anterior à sua implementação. Esse tipo de acompanhamento remete a métodos científicos como avaliações de impacto experimental ou quase-experimental, que demandam tempo e custo de investigação. Essa avaliação localizada ao final do ciclo de gestão, presta-se a decidir sobre a continuidade, modificação ou extinção do programa avaliado.

A avaliação de impacto da política não se confunde com o monitoramento, o qual é uma atividade sistemática e contínua de acompanhamento de uma política ou programa, que possibilita uma avaliação *pari passu* e a consequente identificação de problemas durante a execução, de modo a possibilitar uma intervenção tempestiva e na resolução oportuna dos entraves para melhor consecução dos resultados.

Uma outra modalidade de acompanhamento são as pesquisas de avaliação citadas por Jannuzzi (2011, 2012). Segundo o autor, diferentemente das avaliações,

as pesquisas de avaliação podem ser executadas ao longo de todo ciclo de políticas públicas, tais como as avaliações de necessidade ou viabilidade do programa, de desenho do programa, de implementação do programa, de eficiência ou custo-efetividade, e da, propriamente dita e já mencionada, avaliação de impacto ou resultado. Vê-se, então, a avaliação de impacto, ou de resultado, como espécie do gênero pesquisa de avaliação. Enquanto as pesquisas de avaliação permeiam vários momentos entre as etapas do ciclo de políticas públicas, a avaliação de impacto localiza-se somente ao fim do ciclo e é o que justifica a denominação da última etapa como avaliação da política. Ao monitoramento e à pesquisa de avaliação, acrescentamos a fiscalização de fraudes, como mais um dos tipos de acompanhamento de políticas públicas.

A Figura 2 descreve uma pirâmide de gestão da informação adaptada aos propósitos de traçarmos um paralelo entre os níveis de informação e os tipos de acompanhamento de políticas públicas. No nível mais bruto de informação, os dados originais correspondem a registros de censos, pesquisas e registros administrativos que servem como insumo básico para obtenção de dados analisados. Em nível mais agregado, dados analisados podem produzir já insumos para tomada de decisões. Subindo no grau de agregação, indicadores são obtidos a partir de dados originais e os analisados, com o objetivo de representar um determinado fenômeno administrativo. Por fim, índices são valores agregados finais desse conjunto de dados, podendo inclusive utilizar-se da composição de indicadores.



**Figura 2 – Pirâmide de gestão da informação para Sistemas de Monitoramento e Avaliação**

No controle das políticas públicas, podemos enumerar então três tipos ou processos de acompanhamentos: (a) fiscalização de fraudes, (b) monitoramento e (c) pesquisa de avaliação. A fiscalização de fraudes é processo de acompanhamento de políticas e programas que exige um alto grau de desagregação de dados para execução de técnicas de tratamentos e mineração de dados, que precisarão predominantemente de dados originais e, quando muito, de dados analisados. O monitoramento é processo que necessita de informações já trabalhados que possuam significado para o processo a ser acompanhado, pois exige detecção rápida de desvios que possam acontecer na execução do programa, o que demanda predominantemente o emprego de dados analisados e indicadores e, em menor escala, de índices. Para as pesquisas de avaliação, fazem bastante uso de informações agregadas em índices, indicadores e, às vezes, em dados analisados, por meio de técnicas, como as econométricas e de análise multidimensional. Pode-se elaborar, então, uma correspondência entre os

processos de acompanhamento de políticas públicas e os níveis de informação (Tabela 3).

**Tabela 3 – Informações utilizadas nos processos de acompanhamento**

<b>Processos de acompanhamento</b>	<b>Nível de informação principal</b>	<b>Nível de informação secundária</b>
Fiscalização de fraudes	dados primários	dados analisados
Monitoramento	dados analisados indicadores	índices
Pesquisa de avaliação	indicadores índices	dados analisados

Fonte: elaboração própria

O conjunto desses três processos deve ser comumente realizado pelo Governo, representado pelo Poder Executivo, a quem cabe, em instância primeira, a implementação, execução e controle interno das políticas e programas públicos.

Salta a indagação de qual seria o papel do Tribunal de Contas da União no acompanhamento das políticas públicas, tendo em vista a visão de controle externo preconizada pelos mandamentos legais e orientada pelos organismos internacionais correlatos. Entende-se que caberia a este Tribunal construir um SM&A próprio para realizar o controle externo a seu cargo, cuja função não encontra redundância com o SM&A que possa ser implementado pelo Poder Executivo para acompanhamento dos ODS.

Para Jannuzzi (2013), um SM&A em um órgão de controle deve ter foco avaliativo na produção e organização de informações sobre impactos das políticas e dos programas públicos para a sociedade, ou seja, os órgãos de controle seriam bem talhados a realizar somente avaliações de impacto e, conseqüentemente, pelo nosso modelo acima desenhado, necessitariam apenas de índices, indicadores e, quando mais, de dados analisados, levando a cargo, assim, acompanhamentos apenas periódicos da política pública.

Concordamos com a visão do autor a respeito do papel crucial do órgão de controle na avaliação da política pública, ao mesmo tempo, que divergimos do fato de que essa atuação de controle externo seria demais estreita, na atualidade da revolução da informação e de dados (*big data*).

A accountability, que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização, é dimensão consagrada pela governança nos documentos de

políticas públicas e centro de governo elaborados pelo Tribunal de Contas da União. Garantir esse aspecto exige, muitas das vezes, o acesso pelo Tribunal não só a informações mais agregadas, como também a dados originais para elaboração de análises mais aprofundadas e fundamentadas.

Ao controle externo compete garantir que as informações prestadas pela administração pública sejam transparentes e fidedignas. Esse papel é dos mais importantes, em razão de haver uma certa tensão no governo “para exagerar nos resultados positivos da avaliação das políticas públicas e minimizar ou esconder os negativos”, havendo “um conflito entre proteger a imagem do Chefe do Executivo e promover a transparência total” (TCU, 2016). Um exemplo desse fenômeno foi o indicador de erradicação de extrema pobreza divulgado pelo governo brasileiro, que, a partir de 2009, passou a apresentar uma menor evolução na erradicação da pobreza do que a realidade, graças a desconsideração dos efeitos inflacionários da linha pobreza, que permaneceu constante até 2013 (TCU, 2014). Nesse trabalho, em virtude da indisponibilidade dos microdados, o Tribunal de Contas da União limitou-se a apontar o problema do indicador, exigindo somente que o governo recalculasse o valor do indicador sem a defasagem da linha de pobreza.

As pesquisas de avaliação podem ser elaboradas apenas com emprego de índices, indicadores e dados analisados. No entanto, não raro é necessário o acesso aos dados primários para melhor conhecer nuances que podem afetar a análise. Descer no nível de agregação das informações permite trabalhos mais robustos, em virtude da segurança proporcionada pelo conhecimento de todo o processo de geração da informação. Mais uma vez, caso o Tribunal tivesse tido acesso à época aos dados da população pobre, teria ele mesmo estimado o indicador de erradicação de extrema pobreza, em vez de recomendar ao próprio gestor que o calculasse.

Só posteriormente, o Tribunal passou a ter acesso aos bancos de dados no esteio do processo de fiscalização contínua, adotado com estratégico na Unidade Técnica correspondente. Essa fiscalização contínua, sobretudo focada em fraudes, foi desenhada para investigações regulares a serem realizadas em bases de dados recebidas dos órgãos, envolve no processo a carga dos dados, o tratamento, os

cruzamentos e as análises multidimensionais. A busca de detecção de fraudes localizadas por essas técnicas exige o acesso a microdados.

Tendo em vista que o Tribunal já conta com o acesso aos bancos de dados primários, abre-se a oportunidade para agregar o monitoramento ao rol de acompanhamentos efetuados, constituindo assim um SM&A plena de controle externo.

O projeto de SM&A adotado pelo TCU tem o objetivo de realizar monitoramento e avaliação sistemática, inicialmente, dos ODS 1 (Erradicação da pobreza), 2 (Fome zero) e 5 (Igualdade de gênero), que compõem uma parcela significativa dos objetivos de cunho social nos ODS. Para abarcar a área social como todo, teríamos que acrescentar os ODS 3 (Boa saúde e bem-estar) e 4 (Educação de qualidade) para completar o grupo de ODS predominantemente social. No entanto, mesmo a delimitação das bases que atendam somente os ODS 1, 2 e 5 implicará, ainda assim, o uso de muitas bases de educação e saúde, o que se leva a denominar o projeto com Observatório de Dados Sociais. Ainda assim, o uso dessas bases, dada a grande transversalidade dos ODS, deve servir para acompanhar muitas das metas de outros objetivos dos ODS de aspecto mais econômico e/ou ambiental.

Diferenciando-se do Poder Executivo, que utiliza processos de monitoramento para detecção de problemas durante a execução das políticas para rápida intervenção, o Observatório de Dados Sociais buscará principalmente atestar a fidedignidade dos valores informados para a sociedade e atuará como monitoramento apenas de segunda ordem dos programas executados. Entende-se oportuno a verificação da fidedignidade dos valores dos indicadores nos ODS por vários motivos. Primeiro, deve-se acompanhar aqueles indicadores, que não obtiveram muito êxito durante os ODM, e que agora precisarão receber atenção especial. Segundo, mesmo os indicadores exitosos até 2015, devem ser averiguados com cuidado, visto que avançar, quando o indicador já é satisfatório, é sempre não só mais difícil de melhoramentos como também de mensuração em tais incrementos marginais. Terceiro, mesmo que um indicador seja exitoso, ele representa uma avaliação média nacional, o que pode camuflar valores indesejados

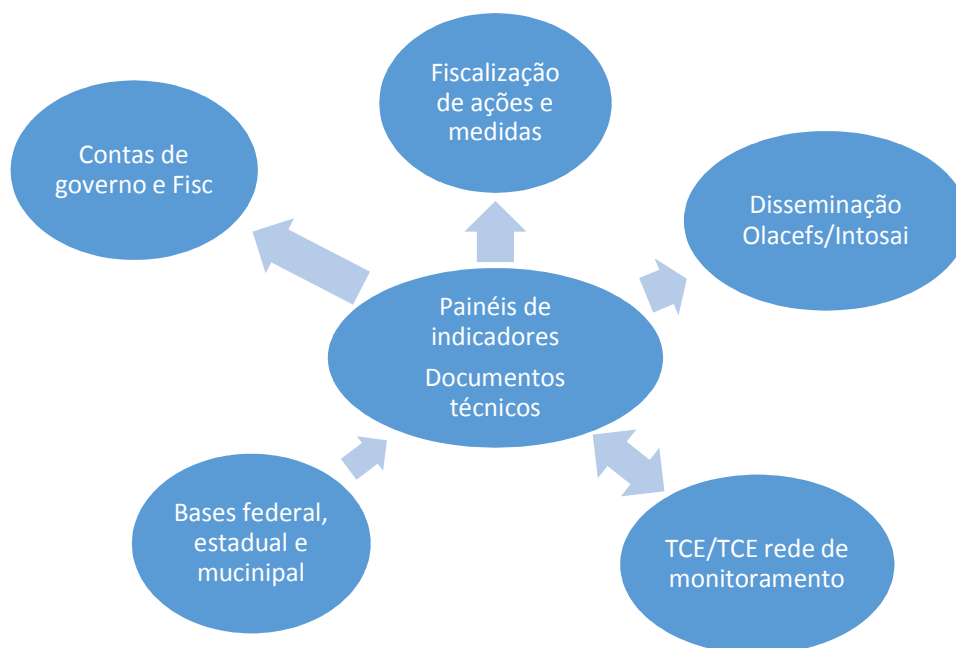
localmente, situação essa que a ONU tenta eliminar com a adoção de indicadores que sejam desmembrados regionalmente.

O Observatório Social a ser criado deve compor uma rede de governança de avaliação e monitoramento com Tribunais de Contas de Estados e Municípios, por intermédio do emprego de sistemas de informações federais, georeferenciados, bem como de sistemas locais disponibilizados pela rede.

Internamente, o Observatório Social servirá de subsídio para fiscalizações das ações e medidas governamentais relativas a esses programas. Outrossim, fornecerá elementos e documentos técnicos para os relatórios sistêmicos e as Contas de Governo, produzindo a internalização da informação e do conhecimento das fontes de dados trabalhadas. A experiência do Observatório Social poderá ser aproveitada pelo restante do Tribunal de Contas da União, expandindo o método para as áreas ambiental, econômica e infraestrutura, guardadas as suas peculiaridades.

Externamente, o observatório fornecerá elementos para a fiscalização das ações governamentais para atendimento dos ODS, experiência piloto que deverá ser disseminada para o público externo e para a Intosai/Olacefs.

Por fim, a plataforma de apresentação dos resultados utilizará de painéis de indicadores já existentes no governo e de outros construídos pelo Tribunal, podendo fazer uso também de índices consagrados que possam representar programas multidimensionais. A interface desses indicadores deverá ser customizada por meio de metadados que possibilitem o uso diferenciado da informação pelos diversos usuários, como tribunais locais e diversos setores deste tribunal. Abaixo, apresentamos uma Figura 3 que resume os produtos esperados desse projeto com o correspondente fluxo de informações.



**Figura 3 – Fluxo de informações do Observatório Social**

Por fim, a plataforma de apresentação dos resultados utilizará de painéis de indicadores já existentes no governo e de outros construídos pelo Tribunal, podendo fazer uso também de índices consagrados que possam representar programas multidimensionais. A interface desses indicadores deverá ser customizada por meio de metadados que possibilitem o uso diferenciado da informação pelos diversos usuários, como tribunais locais e diversos setores deste tribunal. Acima, é apresentada a Figura 3 que resume os produtos esperados desse projeto com o correspondente fluxo de informações.

### Desafios do Tribunal de Contas da União para a implementação da proposta

A construção de um SM&A por Tribunal já conta, há cerca de 18 meses, com uma plataforma implantada do processo da Fiscalização Contínua, que envolve o tratamento e cruzamento de grandes bases de dados para a detecção de irregularidades. O presente projeto aqui proposto representa uma extensão desse



processo já em andamento na direção de novas formas de acompanhamento: monitoramento de indicadores e pesquisas de avaliação.

Entretanto, isso não significa ausência de desafios a serem superados. Serão necessários investimentos em instalações, em pessoas e na articulação institucional.

Na parte de investimento em máquinas e softwares, o Tribunal deverá fazer inicialmente uso dos equipamentos e programas já utilizados nos últimos anos, por conta da Fiscalização Contínua e outros trabalhos correlatos em andamento. Apesar disso, contratações residuais podem ser efetuadas.

A capacitação de servidores do Tribunal exigirá investimento em técnicas de manipulação de grandes bases de dados georreferenciadas, de análise de dados e indicadores, e de monitoramento e avaliação. Para o público dos Tribunais de contas locais, deverão ser criados cursos, de preferência na modalidade ensino à distância, para orientar o uso de ferramentas de metadados em função de suas demandas específicas.

Não menos desafiador será a celebração de convênios e/ou acordos de intercâmbio de informação com os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais para obter dados sobre programas e indicadores sociais regionalizados. Ademais, serão precisos também convênios com órgãos produtores de dados (IBGE, INEP, DATASUS e diversos gestores de registros administrativos), bem como com instituições de pesquisa e envolvidos com coordenação e estudos de políticas e programas, sobretudo aqueles relacionados com os ODS (IPEA, SPI, Casa Civil, GTI, etc).

## Conclusões e Recomendações

É consenso que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou agenda 2030, incorporaram complexidade à agenda anterior dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ao dar peso mais equitativo às dimensões do desenvolvimento sustentável, econômica, social e ambiental. Essa estratégia dotou a presente agenda de múltiplas transversalidades que irão resultar em sinergias ou conflitos.

O Brasil tem aparecido como protagonista em todo esse processo desde os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e não tem sido diferente com a agenda 2030, tendo participado na montagem da agenda e dos indicadores mundiais. Por outro lado, as entidades fiscalizadoras superiores foram convocadas pelas Nações Unidas a auxiliarem na implementação da nova agenda. Então, nada tão esperado como a entidade de fiscalização brasileira, o Tribunal de Contas da União, buscar uma posição significativa também nesse panorama.

Baseado nas literaturas de ciclo de políticas públicas e de sistema de monitoramento e avaliação e, ainda, considerando o presente estágio de desenvolvimento das ferramentas de análise de dados do Tribunal de Conta da União, é apresentada uma proposta de implantação do Observatório Social, que inserido em uma rede de monitoramento e avaliação com os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, atuará no controle externo das políticas públicas e programas governamentais nas três esferas de governo, sobretudo as ações e indicadores relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

É oportuna, nesse início da nova agenda 2030, a implementação do Observatório, pois o tempo de maturação de um projeto deve levar um ou dois pares de anos. O governo brasileiro, apesar de seu papel notório internacional, não tem evoluído internamente com a mesma velocidade, o que não afasta a necessidade de o Tribunal de Contas de União agir com rapidez na preparação e conclusão desse projeto.

## Bibliografia

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 718/2016-TCU-Plenário. Estruturação de nova metodologia de controle: fiscalização contínua. Definição de etapas de fiscalização. Desenvolvimento e aplicação de tipologias. Ministro-relator Vital do Rêgo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2382/2014-TCU-Plenário. Relatório Sistêmico da Função Assistência Social. Ministro-relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Secretaria de planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento/Coordenação. Coordenação: IPEA, SPI; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília: Ipea, MO, SPI, 2014.

Jannuzzi, P. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n. 5, p.4-27, Jan-Jun/2013.

Jannuzzi, P. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 36, 2011.

Maia, L; Silva, M.; Salviano, V. O Monitoramento das Prioridades de Governo no Ministério do Planejamento. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n. 5, p.28-47, Jan-Jun/2013.

Organização das Nações Unidas (ONU). Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasília: 2016. Acesso em: [http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf) . Xx/xx/xxx

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015.

Página do Itamaraty: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13448-eleicao-do-ibge-a-presidencia-da-comissao-de-estatistica-das-nacoes-unidas>

Página do Itamaraty: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf)

Página da UNSTATS: <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf>

Anexos