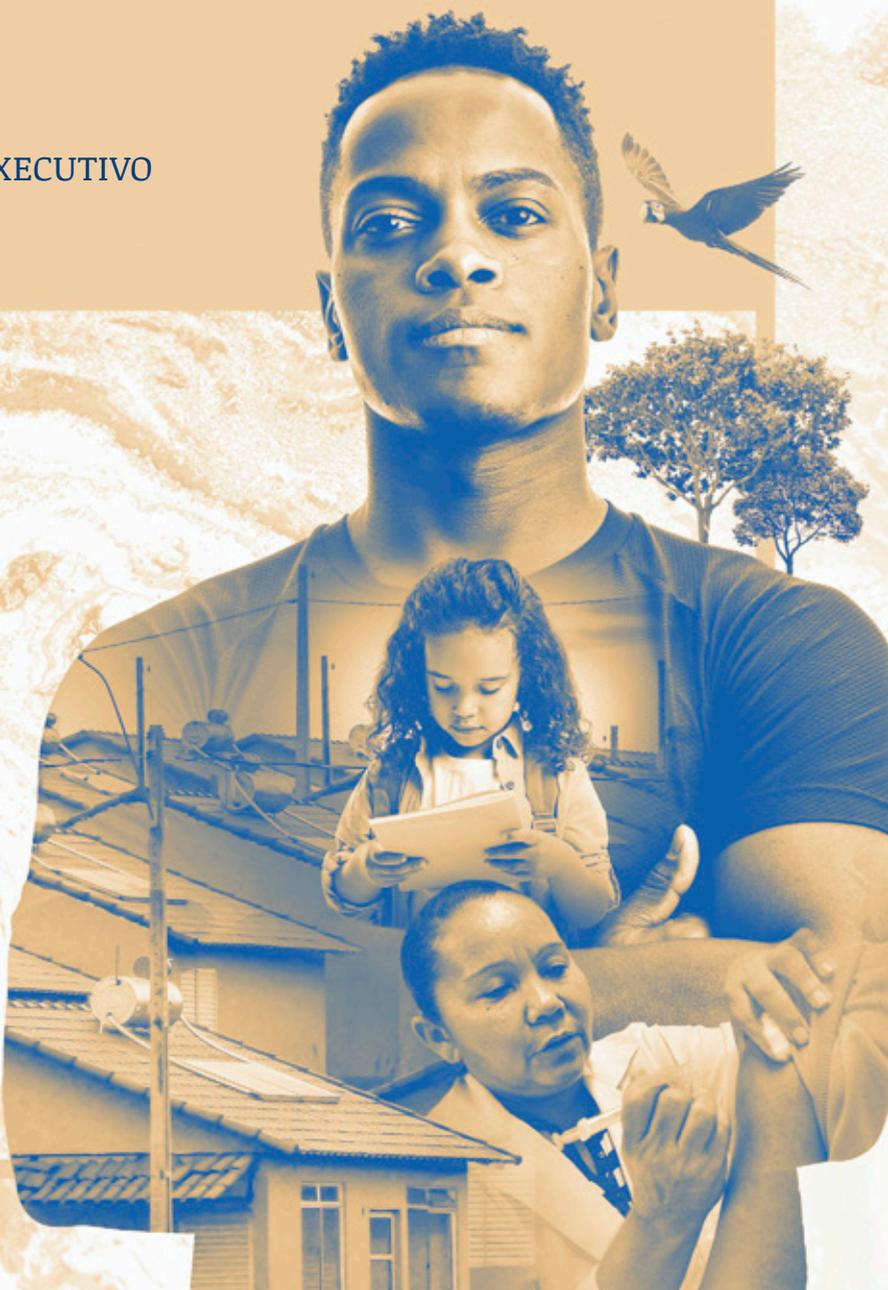


RELATÓRIO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2018

SUMÁRIO EXECUTIVO
RePP 2018





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)

José Mucio Monteiro (Vice-Presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Ana Arraes

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

RELATÓRIO DE POLÍTICA E PROGRAMAS DE GOVERNO 2018

Principais constatações que resultaram no Acórdão
2.608/2018-TCU-Plenário

Relator: Ministro Benjamin Zymler

SUMÁRIO EXECUTIVO

REPP

Brasília, 2018

© Copyright 2018, Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

SAFS, Quadra 4, Lote 01

CEP 70042-900 - Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

APRESENTAÇÃO

A presente publicação, sob a forma de Sumário Executivo, traz uma síntese do Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), produto estratégico do Tribunal de Contas da União para cumprimento do seu papel de auxiliar o Congresso Nacional e de aprimorar a Administração Pública.

O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), elaborado em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é instrumento de transparência, de comunicação e de prestação de contas à sociedade acerca da atuação do Estado no âmbito das políticas públicas. Também é um meio de identificação de problemas crônicos e de riscos críticos que precisam ser tratados pelas instituições governamentais.

Quando assumi a Presidência do TCU, no início do ano de 2017, estabeleci algumas metas finalísticas para a Corte de Contas relativas ao biênio 2017-2018, as quais estavam em harmonia com os objetivos do Relatório em comento. Ao final daquele ano, o Tribunal produziu a primeira edição do RePP.

Nesse sentido, vale destacar o Despacho de 16/1/2017, por meio do qual determinei à Segecex que:

- l) priorize a realização de ações de controle:
 - a. que induzam o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas, em especial nas ações de maior impacto no bem-estar dos cidadãos; (...)

Em sua segunda edição, o RePP – encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), em atenção ao art. 124 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO para o ano de 2019) – apresenta o resultado do monitoramento de ações, a análise consolidada sobre aspectos críticos de governança e de gestão de políticas públicas, bem como a descrição dos achados recorrentes nas fiscalizações realizadas em políticas e programas de governo ao longo dos últimos três anos.

A expectativa é que o RePP contribua para o aperfeiçoamento da atuação dos agentes públicos; para o incremento da capacidade de avaliação, planejamento e monitoramento de políticas públicas; e para o aumento da qualidade e efetividade do gasto público em benefício da sociedade.

Raimundo Carreiro Silva
Presidente do TCU

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM ANDAMENTO	3
FISCALIZAÇÕES QUE COMPÕEM O REPP 2018	12
VISÃO GERAL DAS POLÍTICAS E DOS PROGRAMAS FISCALIZADOS	14
CONCLUSÃO	35



INTRODUÇÃO

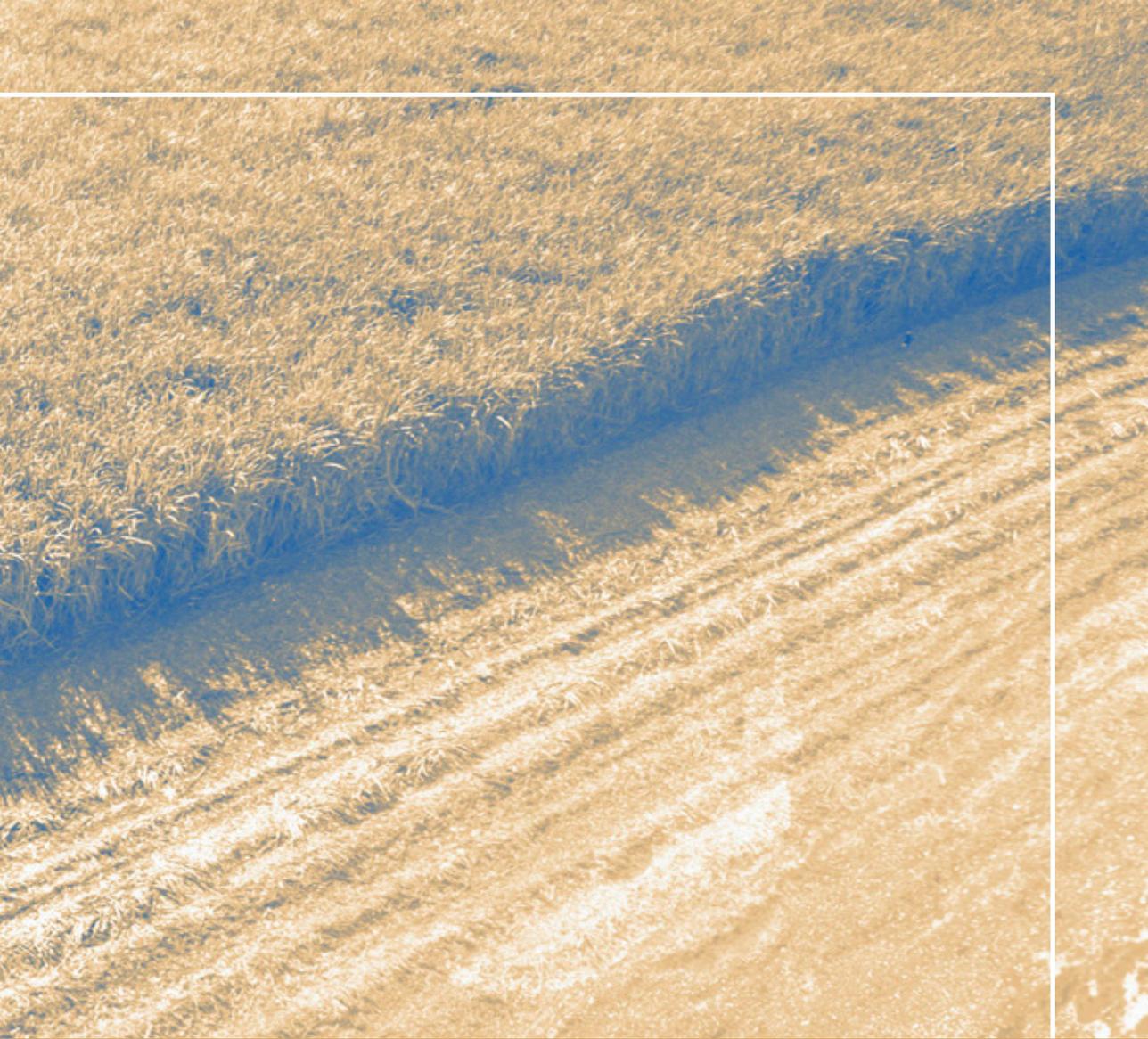
Este trabalho oferece ao Congresso Nacional – CN, aos gestores públicos e à sociedade uma análise, sob o olhar do controle externo, acerca das políticas e dos programas públicos nacionais em distintas áreas da atuação governamental.

Essa segunda edição do Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP, destinado a dar cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias, expõe as principais ações governamentais que estão sendo implementadas para promover a melhoria do arcabouço institucional de planejamento, orçamento e políticas públicas. Também apresenta quadro resumido de 18 fiscalizações realizadas pelo TCU em políticas, programas e ações de governo nos últimos três anos e promove análise consolidada do conjunto de informações obtidas.

A abordagem consolidada dos resultados das fiscalizações busca diagnosticar e prevenir a perpetuação de déficits sistêmicos que vêm comprometendo de forma significativa os resultados da ação governamental. Trata-se da construção de um panorama geral que retrata os riscos, as irregularidades e as deficiências relevantes e recorrentes nas políticas públicas que afetam, de forma repetitiva, o alcance de seus objetivos.

Com isso, busca-se dar maior transparência à sociedade e apoiar o Congresso Nacional na sua competência de acompanhar o orçamento, planos e programas governamentais.

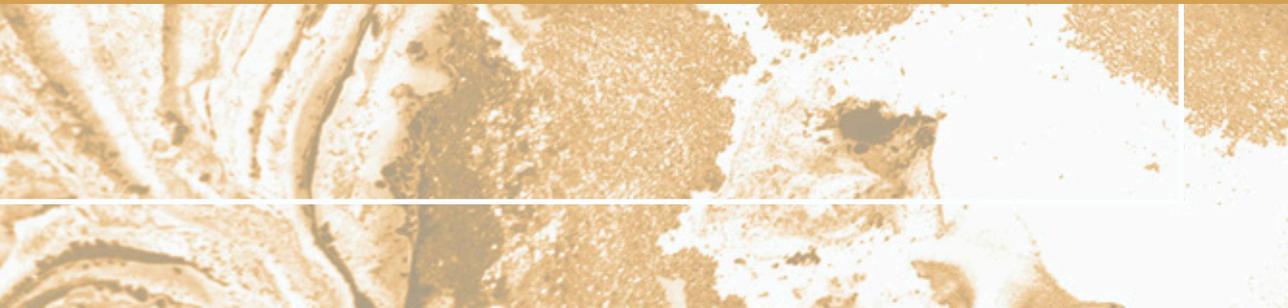




AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM ANDAMENTO



O RePP 2018 contempla o monitoramento das deliberações exaradas no RePP 2017 (Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário), que buscou levantar as principais ações governamentais em andamento destinadas a aprimorar a Administração Pública, mais especificamente, os fatores institucionais que necessitam de aperfeiçoamento para o alcance de melhores resultados das políticas públicas, em benefício da sociedade.



ESTRATÉGIA

■ O QUE O TCU RECOMENDOU NO REPP 2017

- ✓ Editar proposta legislativa para definir “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional” (art. 174, S 1º, da Constituição).
- ✓ Aprimorar o Plano Plurianual (PPA), de forma a orientar a distribuição de recursos, viabilizar acompanhamento das metas e induzir sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, incluindo aspectos como:
 - a. explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica;
 - b. Seleção de indicadores para os programas, com descrições e parâmetros de validade e qualidade;
 - c. indicação dos valores esperados ao final do quadriênio;
 - d. indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente;
 - e. indicação dos valores, detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição.
- ✓ Elaborar Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que evidencie o nível do desenvolvimento nacional.

■ O QUE FOI FEITO PELO GOVERNO

- ✓ Proposição de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes.
- ✓ Definição de índices-chave do desenvolvimento nacional que permitem a comparação internacional na Endes.
- ✓ Edição do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.
- ✓ Proposição do PL 9.163/2017, que dispõe sobre mecanismos de liderança, estratégia e controle, e organiza um sistema de planejamento do desenvolvimento nacional a partir de três conjuntos de instrumentos principais: (i) Endes; (ii) planos nacionais, setoriais e regionais; e (iii) PPA.
- ✓ Desenvolvimento de ferramentas que visam a ampliar a transparência e utilidade do PPA para os órgãos (PPA Cidadão e Painel do Planejamento).
- ✓ Elaboração de ficha de indicadores com atributos necessários para sua caracterização, já inseridos no SIOP e em fase de preenchimento pelos órgãos.
- ✓ Atualização do Guia Metodológico dos Indicadores do PPA, com o apoio técnico do IPEA.
- ✓ Elaboração de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA em relação aos seus Programas Temáticos.
- ✓ Publicação, no sítio do MP, de relatório contendo o detalhamento dos valores globais por objetivo do PPA.

ORÇAMENTO

■ O QUE O TCU RECOMENDOU

- ✓ **Aprimorar a governança orçamentária:**
 - a. induzir a Administração Pública federal a definir indicadores de efetividade para seus programas e ações e utilizá-los como evidência na tomada de decisão;
 - b. sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas;
 - c. estabelecer mecanismos para relacionar a alocação orçamentária ao desempenho dos programas e resultados gerais alcançados.



■ O QUE FOI FEITO PELO GOVERNO

- ✓ Criação da Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas – CGAPP.
- ✓ Definição de que os resultados sobre desempenho de programas e políticas públicas apurados pelas avaliações realizadas por outros órgãos ou entidades subsidiarão as análises para a elaboração do orçamento.
- ✓ Implantação das salas de situação e monitoramento do Plano Plurianual – PPA.
- ✓ Implantação do Módulo de Acompanhamento Orçamentário, no qual os órgãos setoriais informam a execução físico-financeira das ações, podendo, também, servir de subsídio para a elaboração dos orçamentos subsequentes.
- ✓ Revisão do Guia de Monitoramento.
- ✓ Elaboração do Sumário Executivo do Relatório de Avaliação (incluindo Estatísticas Inovadoras).
- ✓ Criação do PPA Cidadão e Painel do Planejamento.
- ✓ Realização de atividades de monitoramento e avaliação para analisar a eficiência e o desempenho dos programas, servindo de subsídio para a elaboração da LOA e do PPA, de modo que seja alcançado um melhor alinhamento entre o Planejamento e o Orçamento.

GOVERNANÇA

■ O QUE O TCU RECOMENDOU

- ✓ **Regulamentar diretrizes para fortalecer a governança das organizações públicas, incluindo:**
 - a. institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que contemplem objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo;
 - b. aprimoramento da gestão de riscos e dos processos de monitoramento e avaliação;
 - c. avaliação periódica do nível de maturidade das organizações públicas;
 - d. utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do PLOA para minimizar riscos de malversação de recursos e ineficiência.

- ✓ **Editar referencial orientativo ou proposta normativa para que a instituição de políticas públicas se fundamente em:**
 - a. análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade;
 - b. avaliação da coerência e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes;
 - c. coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes;
 - d. requisitos mínimos, como definição de responsáveis, vigência, fontes de financiamento, metas, monitoramento e fiscalização.

■ O QUE FOI FEITO PELO GOVERNO

- ✓ Proposição do PL 9.163/2017, que estabelece os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país.
- ✓ Edição do Guia Prático de Análise Ex Ante, para formulação de programas e políticas públicas, a partir da construção coletiva da Casa Civil; dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Fazenda; do Planejamento; da Controladoria-Geral da União; e do IPEA.
- ✓ Definição de que o IPEA e as escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública – Enap e a Escola de Administração Fazendária – Esaf, em parceria com os ministérios centrais, desenvolverão estudos, capacitações e formações técnicas para construir a expertise dos órgãos, dos fundos, das autarquias e das fundações do governo federal acerca da avaliação de políticas públicas.
- ✓ Promoção de discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023, para que seja buscado um melhor alinhamento do Planejamento e do Orçamento.
- ✓ Implantação da Biblioteca Digital do Planejamento (<http://bibspi.planejamento.gov.br/>).
- ✓ Realização de reuniões, ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento – Conseplan, para elaboração do PPA 2020-2023.

COORDENAÇÃO

■ O QUE O TCU RECOMENDOU

- ✓ Definir arranjos institucionais para aprimorar a coerência e coordenação entre:
 - a. programas e ações que integram o PPA;
 - b. planos e políticas nacionais, regionais e setoriais, de um lado, e PPA federal e planos, políticas e programas já existentes, de outro;
 - c. políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental.

- ✓ Atualizar normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e dos padrões internacionais afetos ao tema.



■ O QUE FOI FEITO PELO GOVERNO

- ✓ Início de discussões internas sobre proposta de aprimoramento do modelo do PPA 2020-2023, tendo em vista um melhor alinhamento do Planejamento e do Orçamento.
- ✓ Implantação da Biblioteca Digital do Planejamento (<http://bibspi.planejamento.gov.br/>).
- ✓ Realização de reuniões, ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento – Conseplan, para elaboração do PPA 2020-2023.
- ✓ Aprovação do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental, que estabelece procedimentos para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal. O Manual aborda as formas por meio das quais os órgãos e as unidades que integram o Sistema de Controle Interno – SCI podem operacionalizar os aspectos abordados na IN SFC 3/2017 (instrumento de convergência das práticas de auditoria interna governamental exercidas no âmbito do Poder Executivo federal, com normas, modelos e boas práticas internacionais de auditoria interna).
- ✓ Estabelecimento de procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (ação alinhada com a política de governança pública estabelecida por meio do Decreto 9.203/2017).

FISCALIZAÇÕES QUE COMPÕEM O RePP 2018



O RePP se baseia em auditorias recentemente realizadas pelo TCU em políticas e programas governamentais de alta relevância, em áreas de grande interesse público.



Fiscalizações que compõem o RePP 2018		Relator	Acórdão/Processo	Unidade Técnica
1	Portal Único de Comércio Exterior	Ministro Augusto Sherman	623/2018-Plenário	Secex Desenvolvimento
2	Plano Nacional de Educação, com foco nas ações relacionadas à Meta 1	Ministra Ana Arraes	2.775/2017-Plenário	SecexEducação
3	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Ministro Augusto Sherman	141/2017-Plenário	Secex-ES
4	Política de Fronteiras	Ministro Augusto Nardes	2.252/2015-Plenário	Secex-MS
5	Programas de Inclusão Produtiva	Ministro Benjamin Zymler	188/2018-Plenário	SecexPrevi
6	Plano Viver Sem Limite	Ministro Walton Alencar	2.140/2017-Plenário	SecexPrevi
7	Governo Digital	Ministro Benjamin Zymler	1.469/2017-Plenário	Sefti
8	Lei de Informática	Ministro-Subst. André Carvalho	729/2018-Plenário	Sefti
9	Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	Ministra Ana Arraes	2.643/2017-Plenário	SecexDefesa
10	Programa Cidades Digitais	Ministro Bruno Dantas	1.898/2017-Plenário	SeinfraCOM
11	Programa Minha Casa Minha Vida	Ministro-Subst. Weder Oliveira	979/2017-Plenário	SeinfraUrbana
12	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Ministro-Subst. André Carvalho	2.191/2018-Plenário	SecexAmbiental
13	Política de Banda Larga em Regiões Remotas	Ministra Ana Arraes	2.053/2018-Plenário	SeinfraCOM
14	Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Ministro Vital do Rêgo	2.359/2018 - Plenário	Secex-MT
15	Projetos Financiados pela Lei Rouanet	Ministro-Subst. Marcos Bemquerer	2.513/2018-Plenário	SecexEducação
16	Política de investimentos em infraestrutura hídrica	Ministro Augusto Nardes	TC 030.005/2017-5	SeinfraCOM
17	Medidas de erradicação do aedes aegypti	Ministro Bruno Dantas	TC 023.421/2016-9	SecexSaúde
18	Conta de Desenvolvimento Energético	Ministro Aroldo Cedraz	TC 032.981/2017-1	SeinfraElétrica

VISÃO GERAL DAS POLÍTICAS E DOS PROGRAMAS FISCALIZADOS



A garantia de resultado da ação governamental decorre da aplicação de um conjunto de práticas de gestão e governança pública, implementadas pelas instituições responsáveis por conduzir políticas e programas públicos destinados a resolver um desafio ou problema do Estado. No entanto, a análise realizada neste trabalho apontou a existência de um conjunto de déficits institucionais da Administração Pública, que comprometem os resultados das políticas nacionais e a qualidade do gasto público.



Falhas recorrentes nas políticas públicas fiscalizadas

Falhas	Presença da falha	Qtde de Políticas avaliadas	Recorrência da falha
Falhas de coordenação e integração multissetorial (entre instituições e/ ou entre políticas públicas)	14	15	93%
Falhas no processo de seleção dos beneficiários e destinação da política pública	13	15	87%
Ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados	12	15	80%
Ausência de análise de eficiência, efetividade e custo-benefício da política	11	12	92%
Incapacidade organizacional para gerir e controlar adequadamente a política	11	14	79%
Falta de coordenação interfederativa (federal, estadual e local)	10	10	100%
Falhas na qualidade ou descontinuidade do serviço prestado	10	11	91%
Ausência de articulação entre os atores envolvidos na política	10	12	83%
Deficiências na gestão de riscos e nos controles internos da política	9	9	100%
Deficiências na transparência da política	9	9	100%
Falta de correlação entre o planejamento e os objetivos pretendidos pela política com um problema coletivo previamente identificado	9	12	75%
Inoperância de instâncias responsáveis pela política	9	14	64%
Ausência de institucionalização da política pública, com visão de longo prazo que oriente a atuação governamental	9	15	60%
Indefinição de papéis e responsabilidades dos atores responsáveis pela política	9	16	56%
A política não foi precedida por um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema	8	13	62%
Ausência de fontes de recursos recorrentes, gerando incertezas e/ ou insuficiência de recursos para implementação da política	8	13	62%
Insuficiência de recursos públicos para viabilizar a política pública	7	11	64%
Desconhecimento do custo da política	7	12	58%
Ausência de parcerias necessárias ao bom funcionamento da política	6	10	60%
Desconhecimento do problema que a política pretende solucionar	6	13	46%
Descasamento entre o grau de responsabilidade do município com sua estrutura e capacidade técnica e administrativa para gestão da política	5	5	100%
Descontinuidade das ações governamentais	5	12	42%
Limitação do governo federal de instituir mecanismos que reduzam os riscos de o poder público local não cumprir os compromissos firmados	4	4	100%
A contribuição da União se limita ao aporte financeiro	4	11	36%
Concessão e manutenção de beneficiários indevidos	3	5	60%

Ausência de diagnóstico da importância crucial da etapa de diagnóstico do problema, para que se defina o real alcance colimado pela intervenção da ação pública, constatou-se que **a ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a adequada concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.**

De 15 políticas analisadas, 87% apresentaram falhas no processo de seleção dos beneficiários e na destinação da política; de 13 políticas, 62% não foram precedidas de um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema; e de 13 políticas, 46% desconheciam, de forma clara, o problema que pretendiam enfrentar.

* Exemplos:

A Política de Investimentos em Infraestrutura Hídrica, cujo orçamento alcançou valores orçamentários de R\$ 6.685.493.310,00 entre 2012 e 2015, apresentou **processos de seleção e priorização de investimentos federais não fundamentados em critérios objetivos baseados nas principais carências hídricas nacionais.** Isso gera alto grau de subjetividade na seleção das obras e baixa capacidade de solucionar o problema da escassez hídrica.

No caso da Política de Desenvolvimento Urbano, com gastos, nos últimos cinco anos, da ordem de R\$ 5 bilhões, **a seleção dos objetos dos contratos de repasse para pavimentação urbana não está baseada em evidências ou procedimento racional.** Tal fato pode gerar aplicação de recursos públicos em localidades já pavimentadas, sem atender as localidades em que a ação seria mais urgente e necessária.

Também ocorre tal fato em relação ao Plano Nacional de Educação, no qual verificou-se que o **planejamento da oferta da educação infantil pelos municípios resta prejudicado pela não realização do levantamento da demanda de forma adequada** e pela ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil.

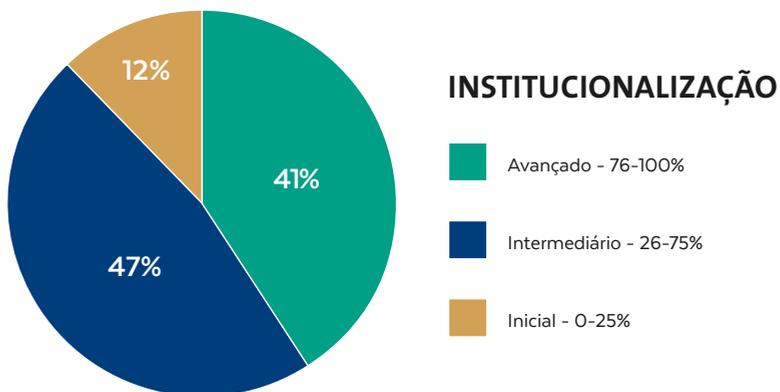
No caso da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, constatou-se o custeio indevido dos subsídios “Rural”, “Irrigação e Aquicultura” e “Água, Esgoto e Saneamento” com base em recursos financeiros dos consumidores de energia elétrica. Isso, porque **tais subsídios dizem respeito a atividades econômicas ou problemas sociais que não guardam correlação com o setor elétrico, que deveria ser o foco da CDE**. Esses subsídios cruzados podem onerar de forma significativa os preços da energia do país – principal insumo para o desenvolvimento econômico – e aumentar o Custo Brasil.

■ DEFICIÊNCIAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Embora a institucionalização seja de suma importância para a implementação das políticas públicas, a análise agregada demonstrou que deficiências na institucionalização das políticas públicas têm prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e qualidade da tomada de decisão governamental.

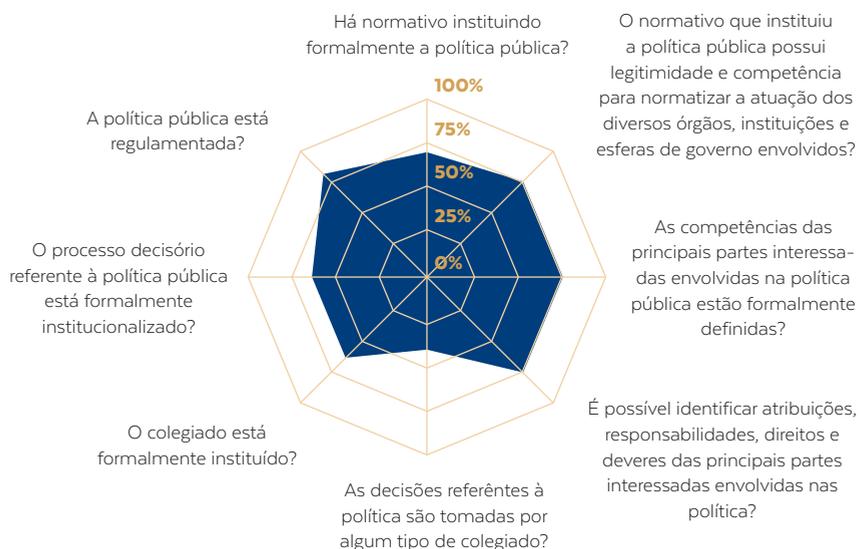
Das 17 políticas que tiveram o componente “Institucionalização” avaliado, 41% apresentaram nível de maturidade avançado, estando a maioria em nível intermediário.

Figura 1 ■ Nível de maturidade do componente “Institucionalização” nas políticas públicas analisadas



Fonte: Elaboração própria

Figura 2 ■ Avaliação de aspectos relativos à institucionalização das políticas públicas analisadas.



■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se observa, boa parte das políticas apresenta níveis baixo e intermediário de institucionalização. Somente pouco mais da metade das políticas analisadas estão de alguma forma regulamentada, sendo a maioria em normativos legítimos, com definição de competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política, conforme indicado na figura 2. Além disso, no que tange ao processo decisório, cerca de metade das políticas analisadas não possuem seus processos de decisão formalmente institucionalizados e, em grande parte delas, as decisões não são tomadas por meio de colegiado, podendo comprometer a qualidade e legitimidade das decisões relacionadas às políticas públicas.



Exemplos:

As políticas de desenvolvimento da zona fronteira se caracterizam pela **presença de projetos desarticulados e fragmentados, sem planejamento ou orientação programática**. Isso resulta na dispersão dos recursos públicos,

sem impactos significativos na geração de emprego e renda, bem como na melhoria das condições de segurança e defesa nacional. Como consequência, presencia-se a recorrência de crimes transnacionais, existência de conflitos fundiários, injustiça social e degradação do meio ambiente.

No caso da gestão do Sistema Prisional, cujas despesas foram da ordem de R\$ 2.060.572.154,00 nos últimos 2 anos, verificou-se que, **entre as 19 unidades da federação avaliadas, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional**, direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos de execução penal.

Novamente em relação aos investimentos hídricos, a **inexistência da Política de Infraestrutura Hídrica** deixa claro que os órgãos governamentais responsáveis têm enfrentado o problema da distribuição desigual dos recursos hídricos e das crises de escassez de água no Brasil sem **planejamento sistêmico, integrado e estruturado**, contribuindo para a continuidade dos efeitos da seca que assola várias regiões do país.

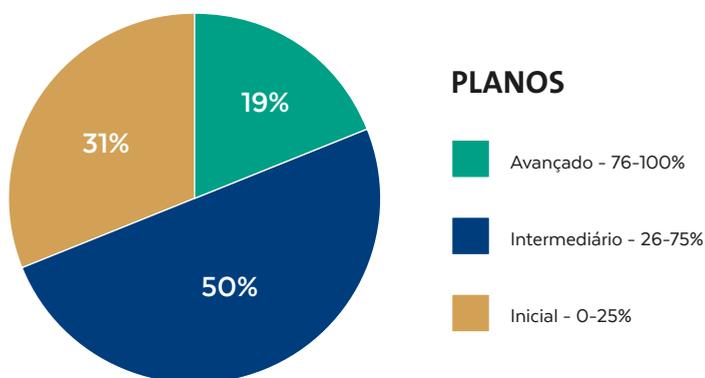
■ FORMULAÇÃO INADEQUADA

As auditorias apontaram que a **formulação inadequada das políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, comprometendo o alcance dos objetivos e resultados esperados**. Tal fato decorre de hiato legislativo e ausência de obrigação e de cultura institucional que exijam que as políticas sigam ritos mínimos para uma formulação adequada.

Diversas deficiências foram encontradas nessa fase do ciclo das políticas auditadas, tais como descasamento entre responsabilidades e capacidades, falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas e falhas na seleção dos beneficiários. Detectaram-se, principalmente, fragilidades na construção de instrumentos que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas.

Das 16 políticas que tiveram o componente “Planos” avaliado, somente 19% apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maior parte das políticas em nível intermediário, conforme demonstrado na figura 3.

Figura 3 ■ Nível de maturidade do componente “Planos” nas políticas públicas analisadas

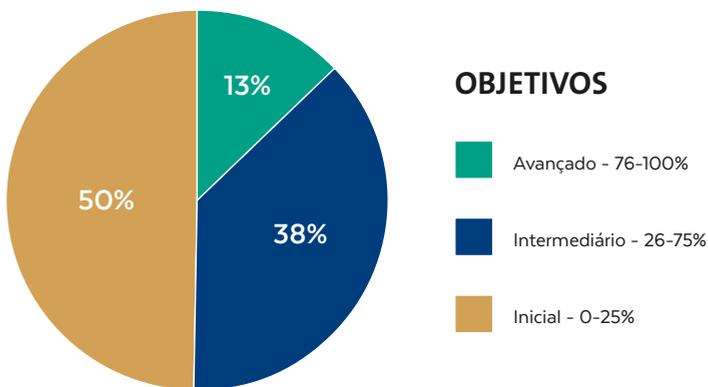


Fonte: Elaboração própria.



Em relação ao componente “Objetivos”, apenas 13% das dezesseis políticas que tiveram esse componente avaliado apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maioria em nível inicial, conforme se observa na figura 4.

Figura 4 ■ Nível de maturidade do componente “Objetivos” nas políticas públicas analisadas

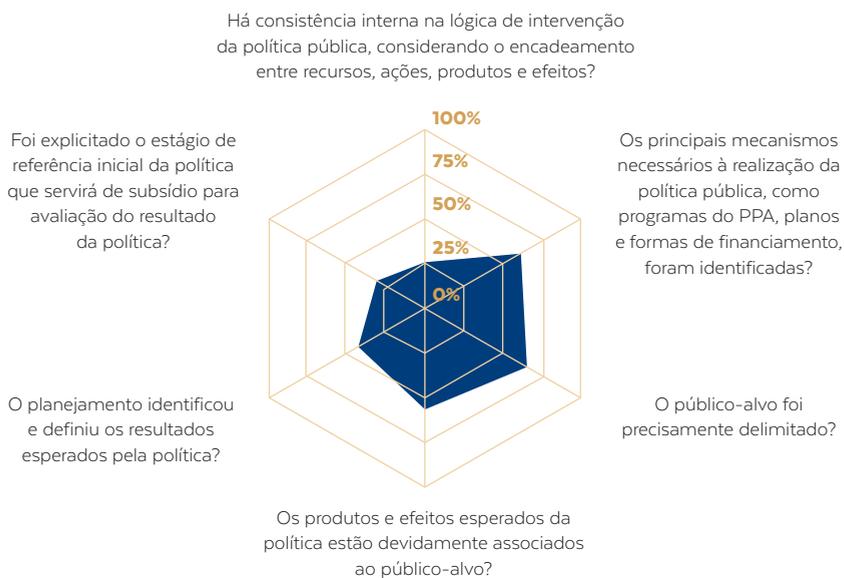


Fonte: Elaboração própria



Mais da metade das políticas analisadas apresentam público-alvo definido, com produtos e efeitos esperados associados, e possuem identificação dos principais mecanismos necessários para a realização das políticas. Entretanto, grande parte das políticas não possuem consistência interna em sua lógica de intervenção, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Além disso, os elementos relacionados a resultados, que permitem avaliar a efetividade da política, se mostraram em estágio bastante inicial de maturidade, conforme indicado na figura 5.

Figura 5 ■ Avaliação de aspectos relativos à lógica de intervenção das políticas públicas



■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.

A análise detalhada sobre os aspectos de planejamento que orientam a operacionalização das políticas públicas apontou que mais da metade das políticas analisadas possuem um processo de implementação bem definido. Os planos são elaborados com a participação das partes interessadas e dos responsáveis pela execução da política e são consideradas as formas de interdependência entre os diversos atores. Contudo, todos os demais elementos foram negligenciados na formulação das políticas, tendo sido considerados extremamente críticos os aspectos relacionados a teste-piloto, cronograma atualizado, alternativas de contingência, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas e previsão de mecanismos para acompanhamento e controle das políticas, conforme se observa na figura 6. Esses fatores são explicativos, claros e incontestáveis do baixo grau de resultados alcançado pelas diversas políticas analisadas, promovendo baixa eficiência e efetividade dos recursos públicos.

Figura 6 ■ Avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas analisadas

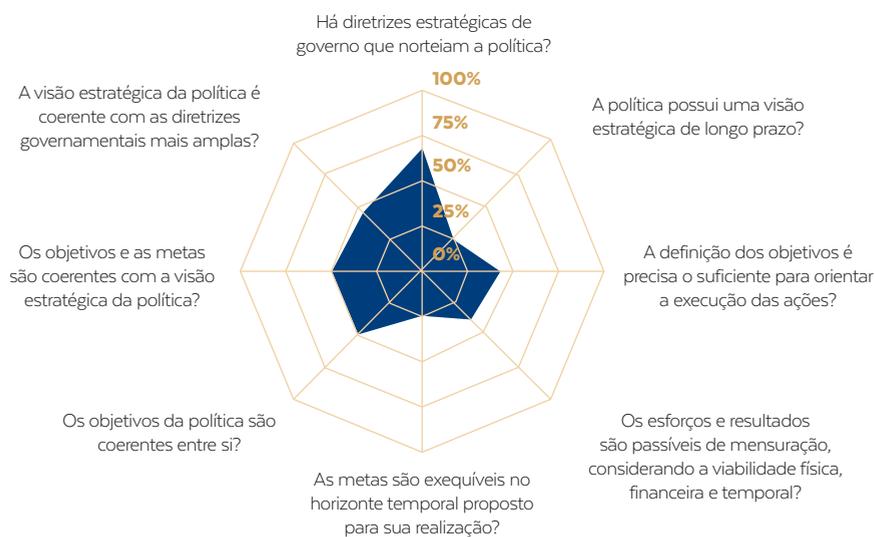


■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.

A análise mais detalhada verificou que, embora boa parte das políticas sejam orientadas por diretrizes estratégicas de governo, a grande maioria não possui visão estratégica de longo prazo. Além disso, os aspectos relacionados a definição de objetivos e de metas e análise de coerência entre esses elementos se mostraram ainda em estágio inicial de maturidade, conforme se observa na figura 7.

Figura 7 ■ Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas ■ Parte 1



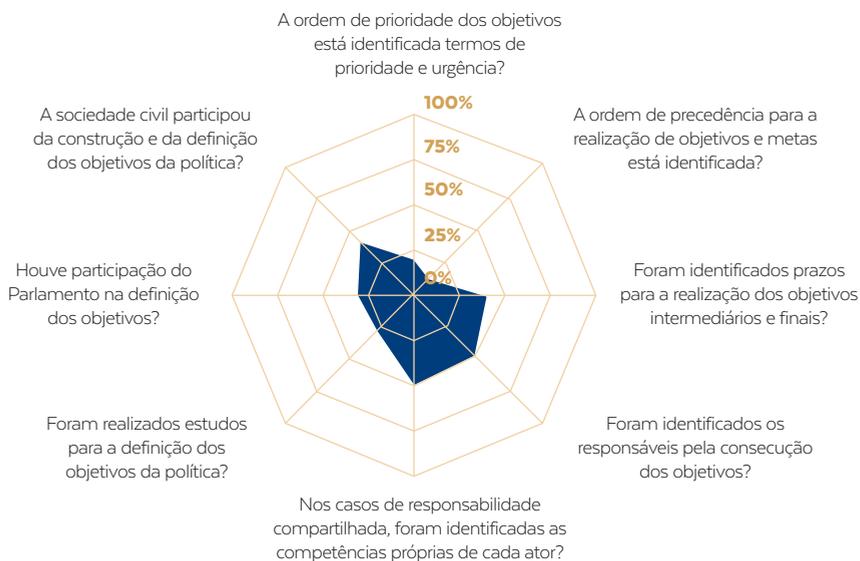
■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.



Ao avaliar aspectos relacionados com participação na definição dos objetivos, análise de precedência entre eles e definição de prazos, responsáveis e competências, percebeu-se que a definição dos objetivos das políticas públicas analisadas ainda é um processo bastante incipiente, que carece de muito aprimoramento, conforme indicado na figura 8.

Figura 8 ■ Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas ■ Parte 2



■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.



Exemplos:

A Política de Desenvolvimento Urbano apontou, como um de seus principais problemas, o **descasamento entre o grau de responsabilidade do município e sua estrutura e capacidade técnica e administrativa**. Isso resultou na baixa implementação da ação de pavimentação, percebida por meio da reduzida capacidade de execução orçamentária, equivalente a 0,2% do valor previsto entre 2012 e 2017.

Embora o Plano Nacional de Educação – PNE tenha como objetivo promover a redução das desigualdades na educação, **boa parte dos municípios pesquisados não adota critérios para priorizar o atendimento a crianças mais pobres no acesso a creches públicas.** Dos municípios que responderam ao questionário enviado pela equipe de auditoria, 47% não possuíam critérios nesse sentido. Além disso, embora o PNE tenha elencado 17 estratégias para consecução da Meta 1, não há definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, de forma que seja possível identificar os objetivos, os papéis, as responsabilidades e as obrigações de todos os envolvidos. A ausência de responsabilidades claramente definidas prejudica a execução de determinadas estratégias, pelo fato de que os entes federados não reconhecem suas incumbências na operacionalização das ações.

No caso da Lei Rouanet, identificou-se que a maioria dos problemas apresentados na política, tais como fraude, superfaturamento, projetos duplicados, entre outros, decorrem da **incapacidade operacional do órgão de verificar e fiscalizar adequadamente a aplicação dos recursos.** Essa deficiência poderia ter sido evitada na formulação da política, fase em que se verificam e se definem os recursos humanos necessários à sua devida implementação e ao seu adequado monitoramento.

Problemas de formulação também estão presentes na Política de Fronteiras, em que se observou a inexistência de avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira. Tal fragilidade decorre da **ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada, com definição de objetivos, metas e indicadores.** A **desarticulação dos diversos atores**, que deveriam interagir de forma mais sinérgica e coordenada nas políticas de fronteiras, tem promovido reiterados índices de contrabandos, descaminhos e desvios, com prejuízos ao desenvolvimento e à produtividade do produto nacional.

No Programa Nacional de Alimentação Escolar, apontou-se **quantitativo de nutricionistas incompatível com o número de alunos existentes nas escolas estaduais, cardápios em desacordo com as exigências legais, condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação.** Essa discrepância pode implicar a nutrição inadequada das crianças, prejudicando seu nível de aprendizado.

Na Política de Informática, **inexistem indicadores finalísticos industriais para avaliar o retorno de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento - P&D incentivados pela política**, o que dificulta o acompanhamento de resultados que poderiam ser utilizados como subsídio para avaliação e revisão da política de informática.

Além disso, verificou-se que as deficiências na gestão de riscos e controle internos são recorrentes e permitem a concessão e manutenção indevidas de beneficiários, implicando gastos desnecessários e desvirtuamento dos objetivos e da solução almejados pela política.

De onze políticas analisadas, 10 apresentaram falhas de qualidade ou descontinuidade dos serviços prestados por meio dessas políticas.

*** Exemplos:**

No caso da Lei Rouanet, foram encontrados **pagamentos de despesas sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e da economicidade das contratações realizadas**, execução de despesas vedadas pela legislação em vigor na execução de projetos culturais e **inexistência de critérios objetivos para validação dos valores** apontados pelos proponentes como custos de captação de recursos dos projetos incentivados.

No Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf, encontrou-se que a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP é baseada em informações declaradas pelo então agricultor familiar, **sem qualquer análise de consistência (validação) dos dados declarados por parte do órgão responsável**. Além disso, não há regulamentação quanto à suspeição e qualificação mínima dos agentes emissores de DAP.

Em relação à Lei de Informática, apontou-se a **manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes** em relação ao parcelamento de débitos anteriores, em desconformidade com a norma estabelecida.

■ DEFICIÊNCIAS DE COORDENAÇÃO

Embora a coordenação seja essencial para garantir que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam e implementam as políticas públicas trabalhem juntos, a aplicação deste componente de governança ainda é bastante incipiente. A análise revelou que **deficiências de coordenação entre setores e/ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos têm prejudicado a coerência entre ações**, resultando em ações esparsas e desconectadas, incapazes de gerar soluções integradas e de atender às necessidades da população.

* Exemplos:

No Programa Minha Casa Minha Vida, a **ausência de coordenação e integração resultou na construção de residências (90% das 19 mil moradias vistoriadas) em regiões carentes de serviços públicos básicos**, tais como escolas, creches, postos de saúde, transporte público, comércio local e segurança pública, entre outros.

No caso da Política de Banda Larga, percebe-se que um dos obstáculos à inclusão digital é a **existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e níveis** federativos, gerando redundância na prestação dos serviços digitais, falta de isonomia e desperdício dos recursos públicos. Há muitos municípios que possuem telecentros instalados pela União e, também, pelo município, enquanto outros não possuem nem um nem outro.

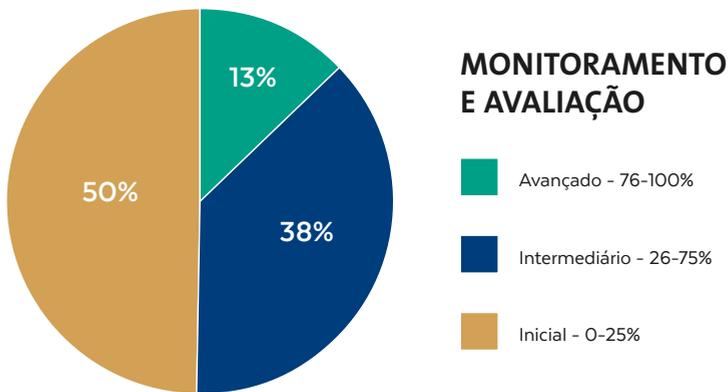
Em relação ao Sistema Prisional, embora ele dependa da integração de diversas instituições públicas, verificou-se que **somente 44% das unidades federativas fiscalizadas instituíram e formalizaram fórum de articulação**, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

■ FALHAS NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO

Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, parte significativa das políticas analisadas apresentou diversas deficiências nesses processos, o que impediu o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicou a transparência da atuação governamental.

Somente 13% das políticas que tiveram esse componente avaliado apresentaram nível de maturidade avançado. A maioria está em nível inicial, o que exemplifica a incapacidade do Estado de examinar, mensurar e corrigir os rumos das políticas públicas implementadas.

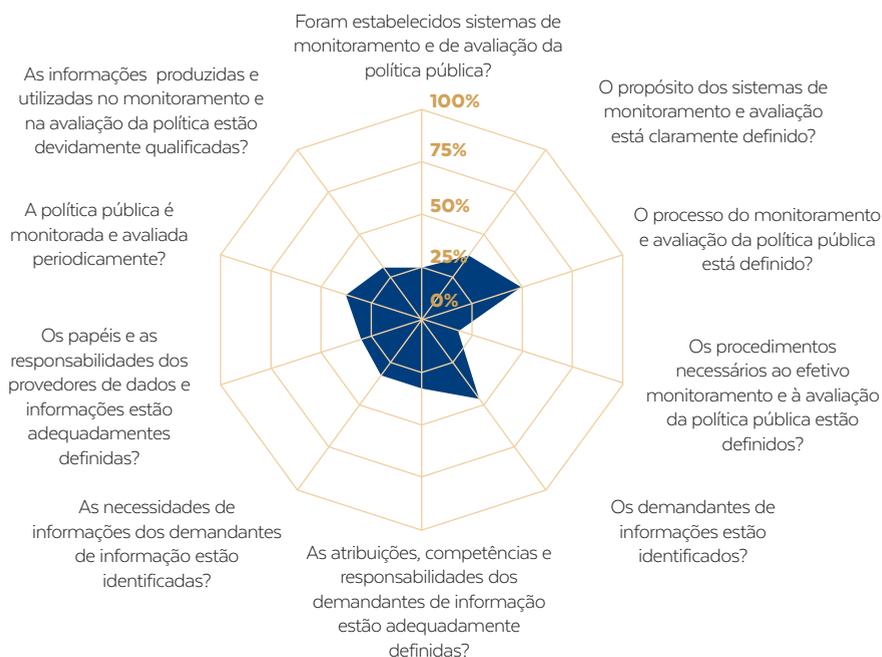
Figura 9 ■ Nível de maturidade do componente “Monitoramento e Avaliação” nas políticas públicas analisadas.



Fonte: Elaboração própria.

A análise concluiu que as falhas encontradas neste componente de governança decorrem, principalmente, do fato de que o processo de monitoramento e avaliação e todos os seus respectivos elementos, como procedimentos, sistemas e indicadores-chave, não são contemplados na fase de planejamento das políticas, conforme indicado na figura 10, tornando praticamente impossível sua execução. Como consequência, todos os aspectos relacionados à produção de informações, comunicação de resultados e retroalimentação das políticas públicas ficam comprometidos, conforme aponta a figura 11.

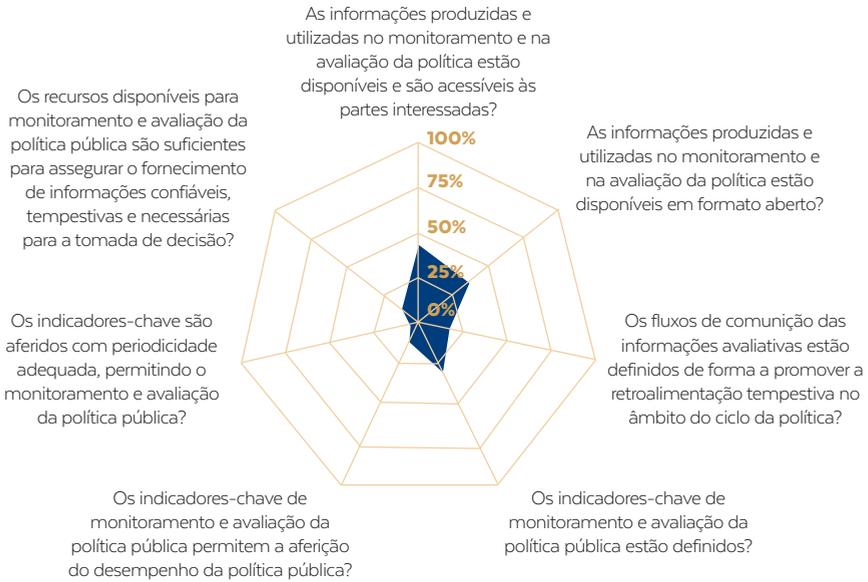
Figura 10 ■ Avaliação de aspectos relativos ao componente “Monitoramento e Avaliação” das políticas públicas analisadas ■ Parte 1.



■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.

Figura 11 ■ Avaliação de aspectos relativos ao componente “Monitoramento e Avaliação” das políticas públicas analisadas ■ Parte 2.



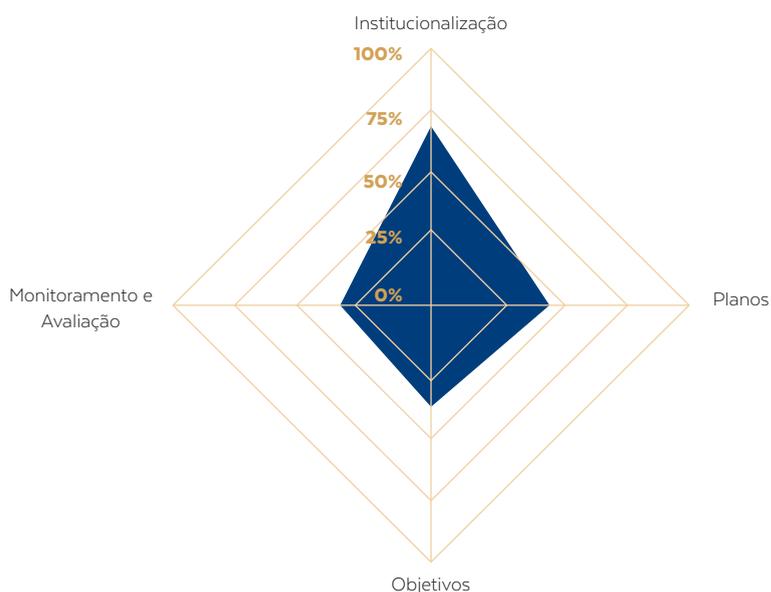
■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.



Em síntese, ao fazer uma análise consolidada dos componentes de governança analisados nas políticas públicas auditadas, percebe-se que o conjunto está mais avançado em relação à institucionalização, os planos e objetivos necessitam de grande aprimoramento e os processos de monitoramento e avaliação ainda são incipientes.

Figura 12 ■ Nível de maturidade médio dos componentes de governança nas políticas públicas analisadas



■ Percentual de políticas e programas analisados que atendem ao critério de avaliação.

Fonte: Elaboração própria.



Nível de maturidade dos componentes de governança em cada política auditada pelo TCU

Componente de Governança	Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
Política Pública	A política foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?	A lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados e o planejamento da política pública orienta sua operacionalização?	Os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, os objetivos, as metas, a priorização, os responsáveis, os prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?	O sistema de monitoramento e avaliação da política está adequadamente estruturado para produzir informações, com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance de resultados?
Desenvolvimento Urbano	Avançado	Intermediário	Inicial	Inicial
Plano Viver Sem Limites	Avançado	Intermediário	Intermediário	Intermediário
Portal Único	Avançado	Avançado	Avançado	Avançado
PMCMV	Intermediário	Avançado	Avançado	Intermediário
Lei Rouanet	Intermediário	Avançado	Intermediário	Intermediário
Pronaf	Avançado	Intermediário	Intermediário	Inicial
Lei de Informática	Avançado	Intermediário	Inicial	Inicial
Infraestrutura hídrica	Intermediário	Inicial	Inicial	Inicial
Meta 1 PNE	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
Política de Banda Larga	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial
Política de Fronteiras	Intermediário	Inicial	Inicial	Inicial
Programa Cidades Digitais	Intermediário	Inicial	Inicial	Inicial
Sistema Prisional	Inicial	Inicial	Inicial	Intermediário
Aedes Aegypti	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
CDE	Intermediário	Intermediário	Inicial	Inicial
Governo Digital	Não avaliado	Intermediário	Intermediário	Não avaliado
PNAE	Avançado	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado
Inclusão produtiva	Intermediário	Não avaliado	Não avaliado	Intermediário



CONCLUSÃO

O presente trabalho busca demonstrar, por meio da consolidação de evidências, que **as deficiências de gestão e governança de políticas públicas não ocorrem pontualmente, mas, sim, de forma sistêmica, recorrente e em todas as etapas do ciclo de políticas.** Depreende-se, portanto, que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro não decorre somente de imprevistos e fatores externos e incontroláveis, mas da ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público.

Entende-se que a existência de lacuna legislativa quanto ao atendimento de pré-requisitos mínimos para criação, reformulação e aperfeiçoamento de políticas públicas contribui para a realização de um processo com alta subjetividade. Consequentemente, há grande probabilidade de não se alcançar os resultados almejados ou de isso acontecer de forma muito mais onerosa que o necessário. Entretanto, a ausência de comando legislativo não desobriga as instituições públicas de atuarem de forma íntegra e responsiva, buscando aplicar as melhores práticas de gestão e governança para garantir o atendimento das demandas sociais e cumprir com os preceitos constitucionais de moralidade, eficiência e economicidade.

Nesse contexto, **entende-se ser essencial a reformulação do modelo atual de criação, condução e expansão de políticas públicas, bem como do *modus operandi* do modelo de alocação dos recursos públicos no país.**

Por último, destaca-se a importância do CN nesse processo de revisão de políticas públicas e alocação orçamentária. De acordo com os arts. 49 e 166 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional: i) apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; ii) examinar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e emitir parecer sobre eles; e iii) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Cabe ao Parlamento, na condição de chancelador das despesas públicas e de titular do controle externo, o exame criterioso dos planos, das políticas e dos programas de governo e o acompanhamento da qualidade do gasto público. Nesse sentido, este relatório se presta não somente a atender pontualmente ao artigo da LDO, mas também a apoiar, de forma mais ampla, o Congresso Nacional no completo cumprimento de suas competências constitucionais.

Nesse contexto, o Plenário do Tribunal de Contas da União, proferiu Acórdão, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, contendo recomendações à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Esses órgãos deverão contemplar, na implementação das ações em curso, a positividade de plano nacional integrado de longo prazo e sua integração e articulação com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual.

Consta da mesma deliberação, dar ciência ao Congresso Nacional da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal dos processos de alocação e execução orçamentária, com vistas a: i) considerar as avaliações do desempenho e dos resultados governamentais nos processos decisórios, para destinação de recursos e adoção de medidas de aperfeiçoamento dos programas e das políticas públicas em curso; ii) instituir mecanismos sistemáticos para demandar, das instituições responsáveis por gerir recursos públicos, a aplicação de boas práticas de governança e gestão aplicáveis às políticas públicas.

Além disso, encaminhou-se **este relatório aos ministérios** responsáveis pelas políticas contempladas neste trabalho: Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério da Segurança Pública, para dar ciência de lacunas e falhas apontadas nos processos de institucionalização, formulação, gestão de riscos, controles internos, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis.

■ O QUE O TCU RECOMENDOU AO GOVERNO FEDERAL

- ✓ Definir cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da Administração Pública, visando a disseminar a aplicação do Guia de Análise Ex Ante, do governo federal, nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas.
- ✓ Definir cronograma de ações, visando a institucionalizar e qualificar os mecanismos e as práticas de gestão de riscos, os controles internos, a coordenação e articulação, o monitoramento e a avaliação no âmbito dos órgãos da Administração Pública.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Responsabilidade editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria de Comunicação (Secom)

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Fotos

iStockphoto

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Coordenação-Geral de Controle Externo de
Resultados de Políticas e Programas Públicos
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1 Edifício Anexo III Sala 450
70042-900 Brasília - DF
Tel: (61) 3316-5140
coestados@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644-1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam



MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.