



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 100 - GP/TCU

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 275/2025 (acompanhado do respectivo Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 12/2/2025, ao apreciar o TC-007.523/2024-6, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de relatório de acompanhamento referente ao alcance dos objetivos estratégicos e específicos no PPA 2024-2027 relacionados com a área de atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental/TCU).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal JÚLIO ARCOVERDE  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Congresso Nacional  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO Nº 275/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.523/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Turismo; Ministério dos Povos Indígenas.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos constituídos para acompanhar o alcance dos objetivos estratégicos e específicos no PPA 2024-2027 relacionados com a área de atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental/TCU),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base no inciso I do art. 13 da Lei 14.802/2024 e o inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, no exercício de suas competências estabelecidas nos incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023, que:

9.1.1. coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, visando a:

9.1.1.1. identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios; e

9.1.1.2. promover as correções e os aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do PPA;

9.1.2. fortaleça a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo 2.4 (promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia), como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam, entre outras, a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos;

9.2. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do

Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho quanto aos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801 do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do plano quanto ao atendimento aos critérios de: relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade dos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores; de qualidade **SMART** das metas dos objetivos específicos e das entregas; de desagregação territorial de indicadores e regionalização de metas;

9.3. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base nos incisos XI e XII do art. 2º da Lei 14.802/2024 e no § 16 do art. 37 da CF/1988 que desenvolva indicadores de efetividade para os objetivos específicos sob responsabilidade do ministério no Plano Plurianual 2024-2027;

9.4. autorizar a adoção do Quadro de Variáveis constante do Apêndice E do relatório, à peça 83, para que sejam realizados os demais ciclos do acompanhamento do alcance das metas dos objetivos estratégicos, objetivos específicos e entregas do PPA 2024-2027 dos programas da clientela da AudAgroAmbiental, conforme limites de tolerância definidos, com fundamento nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU; e

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 4/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0275-04/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.523/2024-6

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Turismo; Ministério dos Povos Indígenas

Interessados: Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ().

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ACOMPANHAR O ALCANCE DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E ESPECÍFICOS NO PPA 2024-2027 RELACIONADOS COM A ÁREA DE ATUAÇÃO DA UNIDADE DE AUDITORIA ESPECIALIZADA EM AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (AUDAGROAMBIENTAL/TCU). 1º CICLO. IMPORTÂNCIA DO PPA COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO DE MÉDIO PRAZO COM VISTAS A ORIENTAR A ALOCAÇÃO EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NA ESTRUTURAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS. SOBREPOSIÇÕES, FRAGMENTAÇÕES E DUPLICIDADES ENTRE PROGRAMAS VOLTADOS PARA A INCLUSÃO E SUSTENTABILIDADE RURAL. POTENCIAL PARA MAIOR INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ESTRATÉGICA E TÁTICA DO PLANO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS. POSSIBILIDADE DE REFINAMENTO NOS INDICADORES PARA GARANTIR QUE ESTES ATENDAM AOS CRITÉRIOS DE RELEVÂNCIA, COMPLETEZ, COMPREENSIBILIDADE E CONFIABILIDADE. POSSIBILIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS METAS ESTABELECIDAS PARA OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS, COM A ADOÇÃO DE CRITÉRIOS **SMART** (ESPECÍFICAS, MENSURÁVEIS, APROPRIADAS, REALISTAS E COM PRAZO DETERMINADO). IMPORTÂNCIA DE AVANÇAR NA DESAGREGAÇÃO TERRITORIAL DOS INDICADORES E NA REGIONALIZAÇÃO DAS METAS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se do 1º Ciclo de fiscalização atuada para acompanhar o alcance dos objetivos estratégicos e específicos no PPA 2024-2027 relacionados com a área de atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental/TCU).

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, o relatório de acompanhamento acostado à peça 83, produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), que contou com a anuência do respectivo Auditor-Chefe Adjunto (peças 83 e 84):

### **“1 INTRODUÇÃO**

#### **1.1 Identificação do objeto de auditoria**

1. *O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 é um dos principais instrumentos de planejamento estratégico do governo federal, essencial para a definição das diretrizes, objetivos e metas que orientarão a ação governamental ao longo de quatro anos. Este plano é fundamental para garantir a alocação eficiente de recursos públicos, promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e assegurar a implementação de políticas públicas que visam melhorar a qualidade de vida da população brasileira. Por meio do PPA, o governo alinha suas prioridades com as necessidades da sociedade, estabelecendo um compromisso claro com o desenvolvimento equilibrado e inclusivo do país.*

2. *Este relatório apresenta os resultados do primeiro ciclo do Acompanhamento do PPA 2024-2027 pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), abarcando alguns dos programas vinculados aos ministérios sob sua jurisdição. Neste primeiro ciclo, o acompanhamento focou na verificação da estruturação dos programas para assegurar que possuíam os atributos legais e gerenciais necessários para permitir seu monitoramento efetivo ao longo da execução do PPA.*

3. *Espera-se que este acompanhamento contribua para a melhoria da eficiência e eficácia das políticas públicas, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira otimizada e orientada para resultados concretos. Ao identificar e corrigir potenciais falhas na execução dos programas, o acompanhamento previne a ocorrência de irregularidades e promove a transparência na gestão pública, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Em última instância, esses esforços se traduzem em políticas mais bem estruturadas, capazes de atender às necessidades reais da população, promovendo um desenvolvimento socioeconômico mais justo, sustentável e inclusivo.*

#### **1.2 Antecedentes e processos conexos**

4. *O presente acompanhamento foi autorizado por meio de despacho de 21/3/2024 do Min. Relator Benjamin Zymler (TC 006.693/2024-5), nos termos propostos pela AudAgroAmbiental.*

5. *Nos últimos anos, o Plano Plurianual tem sido objeto de uma atuação sistemática por parte do TCU, principalmente pelo acompanhamento de sua elaboração e a análise anual do alcance de suas metas no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Entretanto, este acompanhamento se mostra como inovador, uma vez que uma das unidades de auditoria especializadas do TCU passa a olhar detidamente para o alcance das metas do PPA concomitantemente à implementação do Plano. O Quadro 1 apresenta trabalhos anteriores relacionados ao objeto deste acompanhamento.*

**Quadro 1 – Fiscalizações anteriores em temas correlatos**

<i>Processo</i>	<i>Tema da fiscalização</i>	<i>Acórdãos</i>
TC 020.885/2023-7	<i>Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2024-2027</i>	<i>2.516/2023-P 132/2024-P</i>
TC 037.320/2018-1	<i>Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023</i>	<i>2.515/2019-P</i>
TC 023.984/2015-5	<i>Levantamento de natureza operacional realizado com o objetivo de descrever e analisar como estava estruturado o modelo adotado para o PPA 2016/2019.</i>	<i>782/2016-P</i>
TC 043.571/2012-3	<i>Levantamento de natureza operacional. Análise da estrutura do PPA para o período 2012/2015.</i>	<i>1.012/2013-P</i>
TC 016.574/2010-9	<i>Avaliação do estágio atual de identificação espacial das despesas públicas no orçamento. Constatação de que as informações orçamentárias não permitem que se tenha um panorama da regionalização das despesas federais</i>	<i>851/2013-P</i>
TC 014.899/2009-2	<i>Auditoria operacional com o objetivo de analisar, de forma setorial, a adequação de programas/indicadores constantes do PPA 2008/2011 aos objetivos das políticas de governo</i>	<i>117/2011-P</i>
TC 029.094/2008-0	<i>Acompanhamento do processo de elaboração do Plano Plurianual para 2008/2011</i>	<i>102/2009-P</i>
TC 015.271/2003-4	<i>Levantamento de auditoria com vistas a examinar a consistência interna e externa do PLPPA 2004-2007</i>	<i>102/2004-P</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

6. O Apêndice D deste relatório apresenta um resumo das principais constatações e encaminhamentos do TCU em relação ao Plano Plurianual e temas correlatos.

### **1.3 Objetivo e escopo do acompanhamento**

7. O objetivo do presente trabalho é acompanhar o alcance dos objetivos estratégicos e específicos no PPA 2024-2027 relacionados com a área de atuação da AudAgroAmbiental. A fiscalização está prevista para ocorrer em cinco ciclos, ao longo de toda a vigência do Plano Plurianual. Este primeiro ciclo, realizado ainda no primeiro exercício do PPA vigente, teve como objetivo verificar se os programas foram estruturados de forma a permitir o acompanhamento do alcance dos resultados, com atributos legais e gerenciais adequadamente estabelecidos; se há coerência entre os programas que contribuem para o alcance dos mesmos objetivos estratégicos; e se houve a regionalização dos objetivos e metas com vistas à redução das desigualdades regionais.

8. Nos demais ciclos do acompanhamento, prevê-se a avaliação do alcance das metas das entregas e dos objetivos específicos, com a possibilidade de avaliações de dimensões do desempenho como eficiência, eficácia e efetividade. Também poderão ser selecionados outros programas para avaliação de seus atributos.

9. A clientela da AudAgroAmbiental é composta por oito ministérios:

a) Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA);

- b) *Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA);*
- c) *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);*
- d) *Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP);*
- e) *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA);*
- f) *Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA);*
- g) *Ministério dos Povos Indígenas (MPI);*
- h) *Ministério do Turismo (MTur).*

10. *Estes órgãos são responsáveis por quinze programas, com um valor global de R\$ 1,6 trilhão, dos R\$ 13,3 trilhões totais do PPA. O MEMP criado pela Lei 14.816, de 16 de janeiro de 2024, não possui programa sob sua responsabilidade. Porém, segundo o órgão, um novo programa deve ser criado durante a revisão do PPA, e o objetivo específico 0371 (Promover a simplificação e a desburocratização do ambiente de negócios; e o acesso a redes de apoio, a crédito e garantias, com enfoque em MPES, microempreendedores e artesãos), do Programa 2801, deve ter alguns de seus atributos incorporados neste novo programa.*

11. *Neste primeiro ciclo do acompanhamento foram selecionados como escopo de análise os seguintes programas:*

- a) *1144 - Agropecuária Sustentável, do MAPA;*
- b) *1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade, do MMA;*
- c) *1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia, do MDA; e*
- d) *2801 - Neointustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional, do MDIC.*

12. *No restante deste documento, para facilitar o entendimento, os programas serão referenciados da seguinte forma: 1144 – Agropecuária; 1189 – Bioeconomia; 1191 – Ag. Familiar; 2801 – Neointustrialização.*

13. *Além dos mencionados programas, as entregas vinculadas com a prioridade "V - Neointustrialização, trabalho, emprego e renda" foram selecionadas para fazer parte de uma Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL).*

#### **1.4 Critérios**

14. *Os critérios adotados na fiscalização são leis e regulamentos que abordam aspectos relacionados ao objeto, além de princípios que norteiam a atuação da Administração Pública. Utilizaram-se, ainda, documentos que consolidam boas práticas de gestão. A seguir são apresentados alguns dos principais critérios utilizados.*

15. *De início, destaca-se a Lei 14.802, de 10/1/2024, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Nesta norma, são definidos os conceitos relacionados com o PPA, estabelecidas as prioridades e agendas transversais, regulada a integração entre o PPA e os orçamentos anuais, normatizada a governança e a gestão do plano a partir dos processos de monitoramento, avaliação, revisão, alterações, transparência e participação. Ainda integra a Lei do PPA o “Anexo I - Dimensão Estratégica, com visão de futuro, valores, diretrizes, eixos, objetivos estratégicos, indicadores-chave nacionais e metas”. O Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024, regulamentou a Lei 14.802/2024.*

16. *Outro normativo utilizado como critério, o Decreto 9.203, de 22/9/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

17. Um documento relevante usado como critério neste acompanhamento foi o *Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 (MTPPA)*, publicado pelo MPO com o objetivo de “pacificar conceitos, apresentar método de trabalho e esquema referencial, dar diretrizes e servir de norte para que todos os participantes do processo possam contribuir de maneira efetiva” (BRASIL, 2023, p.6).

18. Outro documento de origem do Poder Executivo é o “*Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores*” (BAHIA, 2021), publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), visando auxiliar na construção de indicadores de desempenho capazes de apoiar a tomada de decisão de forma ágil e simples.

19. O TCU também possui orientações quanto à análise de indicadores de desempenho, por meio do documento “*Técnica de indicadores de desempenho para auditorias*”, em que são elencados seus os requisitos de qualidade (BRASIL, 2010).

20. Para a avaliação da coerência dos programas do PPA, foi utilizado o documento “*Análise FSDL - Guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas*”, publicado pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS, 2023).

21. Para a avaliação da qualidade dos atributos legais e gerenciais, foram usados ainda os critérios de relevância, completude, confiabilidade e compreensibilidade, descritos na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TO 3000, de 20 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015). Especificamente para as metas foram avaliadas a partir dos critérios que formam o acrônimo SMART, consagrado na literatura nacional e internacional e previsto no MTPPA (BRASIL, 2023, p.23 e p.47), cuja sigla engloba as qualidades: específica, mensurável, apropriada, realista e temporal.

22. Além destes normativos e documentos, nas análises dos atributos legais e gerenciais de cada programa foram usadas outras normas e referenciais específicos da temática analisada, descritos ao longo das análises.

### **1.5 Metodologia Utilizada e Limitações**

23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010), com o Manual de Acompanhamento (Portaria-Segecex 27/2016) e com os princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18/2020).

24. Na fase de planejamento, a equipe do acompanhamento revisou trabalhos anteriores do TCU que tratam do PPA, além da legislação vigente e de documentos técnicos e artigos científicos. Foram realizadas entrevistas com os ministérios responsáveis pelos programas – MAPA, MDA, MDIC, MMA –, além do MPO.

25. Após a elaboração da matriz de planejamento preliminar, realizaram-se dois painéis de referência. O primeiro, interno, teve a participação de auditores e gestores da AudAgroAmbiental, da AudFiscal e da SecexDesenvolvimento. No segundo, a equipe apresentou o planejamento do trabalho a especialistas externos. As contribuições recebidas em ambos os painéis motivaram ajustes no planejamento da auditoria, tendo como resultado a matriz de planejamento do acompanhamento (Apêndice F), que foi apresentada aos gestores dos ministérios.

26. A matriz foi dividida em três questões:

a) *Questão 1: Existem fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas que comprometam a coerência do conjunto de programas finalísticos voltados para a promoção da industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia?*

b) *Questão 2: Os atributos legais e gerenciais dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 do PPA 2024-2027 foram estabelecidos a partir de metodologia consistente e atendem aos critérios de qualidade necessários para assegurar a precisão e a relevância na mensuração do alcance dos resultados?*

c) *Questão 3: A regionalização das metas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 do PPA 2024-2027 foi baseada em critérios objetivos e evidências, considerando a redução das desigualdades regionais quando aplicável?*

27. *A metodologia utilizada para obtenção de resposta às questões de auditoria consistiu em análise documental, tendo como referência os critérios especificados na matriz de planejamento da fiscalização e as seguintes fontes de informação:*

a) *Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa>.*

b) *Dados abertos do PPA 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa>;*

c) *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).*

28. *Na Análise FSDL, para identificação das entregas com possíveis similaridades, foi utilizada metodologia de análise de similaridade de texto. Na análise dos atributos dos programas, foram utilizados os recursos do ChatTCU como ferramenta de suporte à análise. As respostas obtidas com o uso da ferramenta foram submetidas a uma análise crítica por parte da equipe de fiscalização, de forma a identificar insights que pudessem agregar valor e propiciar maior eficiência na execução da atividade.*

29. *As conclusões preliminares do trabalho foram objeto de dois painéis de referência da matriz de achados, um interno e outro externo. Neste último, participaram, além de especialistas independentes, os gestores dos ministérios pelos programas analisados. Por fim, a equipe realizou uma reunião com o MPO para discussão dos achados e das propostas de encaminhamento. As contribuições recebidas em todas essas etapas forneceram elementos para a elaboração a matriz de achados (Apêndice G) e a redação final do presente relatório de acompanhamento.*

30. *Ao final dos trabalhos, o relatório preliminar foi encaminhado aos órgãos responsáveis pelos programas e ao MPO, dando-lhes oportunidade para apresentação de comentários sobre as propostas de deliberação a eles destinadas. As manifestações dos órgãos consultados constam das peças XX. O Apêndice A apresenta a análise detalhada dos comentários dos gestores.*

31. *Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames. Entre as limitações encontradas durante a realização dos trabalhos, não foi possível realizar a análise FSDL das entregas vinculadas o objetivo estratégico “2.4 - Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia” porque não existe a informação acerca dessa vinculação, tendo sido ampliado o escopo para a prioridade “V - neointustrialização, trabalho, emprego e renda”.*

32. *Ademais, não foi possível realizar um diagnóstico preciso acerca da coerência lógica dos programas, conforme previsto na Questão 2. Para tanto, seria necessária uma maior interação com os auditados para discussão e validação dos resultados preliminares, bem como obter informações adicionais quanto às causas e efeitos do problema, às entregas e demais medidas previstas no programa. Diante do esforço estimado para o aprofundamento das análises e das limitações operacionais identificadas, chegou-se à conclusão de que a avaliação seria mais bem conduzida em uma ação de fiscalização distinta e específica para tal finalidade.*

33. *O Apêndice E deste relatório apresenta o quadro de variáveis*

## **2 VISÃO GERAL**

34. *O Plano Plurianual representa um dos principais instrumentos de planejamento estratégico governamental no Brasil, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, §1º. O texto constitucional determina que o PPA deve ser elaborado a cada quatro anos, com vigência a partir do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente. O PPA deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, abrangendo, portanto, todas as áreas de atuação do governo.*

### **2.1 Objetivos do objeto auditado**

35. *O principal objetivo do PPA é orientar as ações governamentais durante o período do plano, assegurando uma gestão eficiente dos recursos públicos e o alinhamento das políticas públicas com as necessidades e expectativas da sociedade. O PPA é estruturado para assegurar que as atividades governamentais estejam alinhadas com os compromissos de longo prazo, abrangendo áreas como infraestrutura, educação, saúde e segurança, de modo a promover uma gestão eficiente dos recursos e atender às necessidades sociais.*

36. *O plano também é crucial por estabelecer a base sobre a qual serão elaborados os demais instrumentos de planejamento governamental: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além do planejamento estratégico dos órgãos federais. Assim, o PPA não apenas guia as ações governamentais de médio prazo como também assegura que o planejamento orçamentário anual esteja sincronizado com os objetivos estratégicos de longo prazo do governo. Ao orientar a elaboração dos demais instrumentos de planejamento, o PPA cumpre um papel fundamental na governança pública, promovendo a transparência, a accountability e a efetividade na gestão dos recursos nacionais.*

37. *Além de definir diretrizes e metas para as despesas de capital e as relacionadas aos programas de duração continuada, o PPA busca garantir a transparência e a previsibilidade na aplicação do orçamento público. Ele também visa aprimorar a integração entre as diversas áreas do governo, promovendo a coordenação entre os diferentes ministérios e secretarias. Dessa forma, o PPA não apenas direciona os esforços e recursos do governo federal para áreas prioritárias, mas também estabelece um quadro de referência para a avaliação do desempenho governamental, facilitando o controle social e o acompanhamento contínuo dos objetivos propostos.*

### **2.2 Histórico**

38. *O Plano Plurianual foi instituído como um instrumento de planejamento governamental pela Constituição Federal de 1988, destacando-se como uma inovação no contexto da administração pública brasileira. A sua criação veio com a intenção de proporcionar maior organização e eficiência ao processo de planejamento das ações governamentais, estabelecendo uma ponte entre as metas de longo prazo e as demandas imediatas da gestão pública. Antes do PPA, a ausência de um planejamento plurianual deixava uma lacuna na articulação entre as políticas de governo e o orçamento, o que muitas vezes resultava em iniciativas descontinuadas e em uma alocação ineficiente dos recursos públicos.*

39. *O primeiro PPA teve vigência entre 1991 e 1995, elaborado no Governo Collor, quando o mandato presidencial ainda era de cinco anos. As diretrizes foram estabelecidas por política, como a política industrial, a política agrícola, entre outras. Além disso, eram definidas as diretrizes, objetivos e metas por órgão federal.*

40. O PPA 2000-2003, denominado “Avança Brasil”, trouxe mudanças significativas no sistema de planejamento e orçamento do governo federal, assim como na própria gestão pública. O Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo e determinou que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos. Foram estabelecidos os princípios de gerenciamento dos programas, criada a figura do gerente de programa e definidas suas principais responsabilidades, além de criada a obrigação de avaliação anual de desempenho dos programas. O conceito de planejamento adotado pelo PPA 2000-2003 vai além da sua função clássica de formular planos. Incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano. O modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano.

41. A partir de 2012, conforme destacado no relatório do Acórdão 2515/2019-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, houve um gradual distanciamento do PPA como documento de planejamento governamental estrito. Os PPAs tornaram-se mais ambiciosos e amplos, buscando refletir uma visão de longo prazo da gestão pública, em vez de focar apenas nas prioridades de médio prazo. Nos PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, o vínculo com as leis orçamentárias anuais enfraqueceu, sem avanços no monitoramento ou no aperfeiçoamento dos indicadores e órgãos responsáveis, além de uma associação fraca entre propostas e seus custos. Em contrapartida, o PPA passou a incorporar uma síntese da visão política do governo e de entidades civis que participaram ativamente da sua construção. Surgiram novas categorias de classificação, aumentando a complexidade do plano.

42. Esses dois PPAs foram criticados por perderem a função de planejamento de médio prazo. Problemas incluíam otimismo excessivo, imprecisão conceitual, desconexão entre indicadores e objetivos, ausência de metas e de metas anualizadas, conforme apontado nos Acórdãos 1.012/2013-TCU-Plenário (relator Min. José Jorge) e 782/2016-TCU-Plenário (relator Min. Bruno Dantas).

43. No PPA 2016-2019, o compromisso governamental com a sociedade era expresso por metas e iniciativas, classificadas como de impacto, processo ou produto. O plano era organizado em programas temáticos, orientando a ação governamental. Entretanto, o excesso de metas, iniciativas e indicadores obscurecia as prioridades governamentais, dificultando a responsabilização dos gestores. Assim, o PPA foi perdendo sua função de planejamento e se tornando um documento burocrático.

44. O PPA 2020-2023 trouxe uma simplificação metodológica significativa, reduzindo a quantidade de elementos do plano, para torná-lo mais objetivo e focado. Cada programa dispunha de um único objetivo, um indicador e uma meta. No levantamento que analisou o modelo desse Plano (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo) o TCU reconheceu que a simplificação seria uma tentativa de tornar o processo de planejamento mais acessível e menos burocrático, mas alertou para os riscos de uma simplificação excessiva, que poderia comprometer a eficácia do planejamento e a capacidade de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Segundo o relatório, o PPA “não pormenoriza quais serão os produtos entregues à sociedade, os serviços prestados nem as aquisições necessárias. Sem o conhecimento do que se planeja entregar, a fim de cumprir as metas, o planejamento se assemelha a uma vaga declaração de intenções”.

45. No acompanhamento da elaboração do PPA 2024-2027 (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, relator Min. Jorge Oliveira), o TCU apontou importantes avanços, como a incorporação dos Indicadores-Chave Nacionais (KNI) para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano ao longo de seus quatro anos de vigência, vinculando-os aos Objetivos do

*Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além disso, o novo modelo foi elogiado pela introdução de uma estrutura metodológica mais robusta e organizada em sete pilares. Esses pilares incluem o aperfeiçoamento metodológico, o fortalecimento da dimensão estratégica, a integração entre planejamento e avaliação, e o resgate da participação social.*

46. Contudo, o TCU também apontou que, apesar desses avanços, ainda existem oportunidades de melhoria, como a necessidade de publicação da lei complementar de finanças públicas, prevista nos arts. 163 e 165, § 9º, inciso I, da CF/1988, contendo diretrizes claras para a elaboração e organização PPA, da LDO e da LOA, que “constitui medida estruturante para prover a estabilidade conceitual e metodológica necessária para o avanço do arcabouço orçamentário brasileiro”. Também foi destacado que a ausência de um planejamento de longo prazo para o país devidamente institucionalizado por meio de lei, conforme disposto no art. 174, §1º, da CF/1988, “constitui lacuna significativa para o enfrentamento estruturado dos problemas nacionais cujo efetivo equacionamento demande mais de um exercício financeiro ou mandato presidencial”.

### 2.3 Responsáveis

47. A Lei 14.802/2024 estabelece os papéis e as competências de cada ator em relação ao PPA 2024-2027, conforme o Quadro 2:

**Quadro 2 – Competências na Lei 14.802/2024**

<b>Atores</b>	<b>Competências</b>	<b>Dispositivo</b>
<b>Poder Executivo Federal</b>	Implementação, monitoramento, avaliação e revisão do PPA.	Art. 14
	Publicação de dados estruturados sobre a implementação do PPA em um sítio eletrônico oficial.	Art. 15, § 1º
	Alteração do PPA para adequação às mudanças nas leis orçamentárias anuais e de crédito adicional.	Art. 19
	Apresentação de relatórios anuais à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre o monitoramento e a avaliação do PPA.	Art. 16, Art. 17, § 6º
	Promoção de mecanismos de participação social e transparência em todas as etapas do ciclo de gestão do PPA.	Art. 21, Art. 22
<b>Órgãos Federais da Administração Direta e Indireta</b>	Garantia de acesso irrestrito a sistemas de informação por órgãos competentes.	Art. 22, § 1º
	Alinhamento de seus planos e orçamentos com as diretrizes, objetivos e metas do PPA.	Art. 20, Incisos I e II
<b>Comissão Mista de Planos, Orçamentos</b>	Estabelecimento de mecanismos anuais de monitoramento e avaliação para planos nacionais ou regionais, com envio de relatórios ao Ministério do Planejamento e Orçamento.	Art. 17, § 5º
	Recebimento e análise dos relatórios anuais de monitoramento e avaliação do PPA.	Art. 16, Art. 17

<b><i>Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional</i></b>	<i>Supervisão e análise das alterações no PPA informadas pelo Poder Executivo.</i>	<i>Art. 19, Parágrafo Único</i>
<b><i>Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)</i></b>	<i>Realização de avaliações sistemáticas dos programas finalísticos e das agendas transversais do PPA.</i>	<i>Art. 17</i>
	<i>Produção de relatórios com resultados e recomendações das avaliações, enfatizando impactos de gênero e raça/etnia, quando possível.</i>	<i>Art. 17, § 6º</i>
<b><i>Sociedade Civil</i></b>	<i>Participação no desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão do PPA.</i>	<i>Art. 21</i>
	<i>Habilitação para consulta de informações e participação em observatórios estabelecidos pelo Poder Executivo.</i>	<i>Art. 22, § 2º e § 3º</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento a partir da Lei 14.802/2024.

48. Cada programa do PPA, assim como cada objetivo específico e entregas dos programas, possui um órgão responsável. Os programas que foram selecionados neste primeiro ciclo do acompanhamento possuem os seguintes responsáveis:

- a) 1144 - Ministério da Agricultura e Pecuária;
- b) 1189 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- c) 1191 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; e
- d) 2801 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

49. O Decreto 12.066/2024 também define um conjunto de competências, conforme o Quadro 3:

**Quadro 3 – Competências no Decreto 12.066/2024**

<b><i>Atores</i></b>	<b><i>Competências</i></b>	<b><i>Dispositivo</i></b>
<b><i>Órgãos responsáveis por programas finalísticos do PPA 2024-2027</i></b>	<i>Indicar unidades responsáveis pela produção de informações sobre objetivos, medidas, entregas, indicadores e metas.</i>	<i>Art. 5º, Inciso I</i>
	<i>Informar gestores responsáveis pelas informações que constarão do sistema de informações de gestão do PPA.</i>	<i>Art. 5º, Inciso II</i>
	<i>Zelar pela validade, confiabilidade, atualidade e disponibilidade das informações sobre os atributos do PPA.</i>	<i>Art. 5º, Inciso III</i>
	<i>Monitorar a evolução da consecução dos programas, objetivos, entregas, investimentos plurianuais, e medidas institucionais e normativas.</i>	<i>Art. 5º, Inciso IV</i>
	<i>Assegurar a uniformidade das informações constantes nos diversos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação.</i>	<i>Art. 5º, Inciso V</i>
<b><i>Secretaria-Geral da Presidência da República</i></b>	<i>Promover mecanismos de participação social no ciclo de gestão do PPA, em conjunto com a Secretaria Nacional de Planejamento.</i>	<i>Art. 6º, Inciso I</i>

<b>Secretaria Nacional de Planejamento</b>	<i>Estabelecer diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para o monitoramento do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "a"</i>
	<i>Coordenar, orientar e supervisionar o processo de monitoramento dos programas do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "b"</i>
	<i>Coordenar a elaboração do Relatório Anual de Monitoramento do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "c"</i>
	<i>Coordenar e orientar o processo de avaliação do PPA, em articulação com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "d"</i>
	<i>Estabelecer prazos e processos para a revisão ordinária e extraordinária do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "e"</i>
	<i>Manter o sistema de informações de gestão do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "f"</i>
	<i>Apoiar a Secretaria-Geral no processo de participação social no monitoramento do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "g"</i>
	<i>Apoiar a Secretaria de Orçamento Federal no alinhamento contínuo entre ações orçamentárias e objetivos do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "h"</i>
	<i>Estabelecer, regulamentar e exercer a função de secretaria-executiva do observatório para acompanhamento dos objetivos estratégicos, indicadores-chave nacionais e metas do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "i"</i>
	<i>Estabelecer e regulamentar o monitoramento das agendas transversais do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "j"</i>
<i>Estabelecer e regulamentar a vinculação dos atributos do PPA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.</i>	<i>Art. 6º, Inciso II, alínea "k"</i>	
<b>Secretaria de Orçamento Federal</b>	<i>Acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.</i>	<i>Art. 6º, Inciso III, alínea "a"</i>
	<i>Prestar apoio técnico no desenvolvimento e manutenção do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento em relação à gestão do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso III, alínea "b"</i>
	<i>Promover, junto aos órgãos setoriais, o alinhamento contínuo entre ações orçamentárias e objetivos do PPA, com apoio da Secretaria Nacional de Planejamento.</i>	<i>Art. 6º, Inciso III, alínea "c"</i>
<b>Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos</b>	<i>Emitir orientações sobre a elaboração e encaminhamento dos relatórios anuais de monitoramento do PPA.</i>	<i>Art. 6º, Inciso IV, alínea "a"</i>
	<i>Prestar apoio nas revisões do PPA 2024-2027 e na evolução do processo de monitoramento e avaliação federal.</i>	<i>Art. 6º, Inciso IV, alínea "b"</i>
<b>Conselho de Monitoramento e</b>	<i>Avaliar as políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente com base nos</i>	<i>Art. 6º, Inciso V</i>

<b>Avaliação de Políticas Públicas</b>	<i>programas finalísticos do PPA.</i>	
<b>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)</b>	<i>Apoiar as etapas de monitoramento, avaliação e revisão do PPA por meio de elaboração de pesquisas, estudos e proposições.</i>	<i>Art. 6º, Inciso VI</i>
<b>Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais</b>	<i>Acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias no âmbito do Orçamento de Investimento da União.</i>	<i>Art. 6º, Inciso VII</i>
<b>Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda</b>	<i>Atualizar o Sumário Executivo de Informações Macroeconômicas e Fiscais na revisão do PPA, de acordo com o marco fiscal de médio prazo.</i>	<i>Art. 6º, Inciso VIII</i>

*Fonte: Equipe do acompanhamento a partir do Decreto 12.066/2024.*

## **2.4 Beneficiários**

50. *Os programas selecionados para este primeiro ciclo do acompanhamento possuem uma ampla gama de beneficiários, descritos no campo relativo ao público-alvo no relatório de atributos dos programas.*

51. *No programa "1144 - Agropecuária Sustentável", sob a responsabilidade do MAPA, os principais beneficiários incluem produtores agropecuários, industriais e agroindustriais, que são diretamente apoiados na adoção de práticas sustentáveis. Além desses, centros de pesquisa, universidades, secretarias estaduais e municipais de agricultura, organizações sociais, sindicatos, associações, cooperativas, e ecossistemas regionais de inovação também se beneficiam, recebendo suporte para promover a sustentabilidade no setor agropecuário. A sociedade civil, indiretamente, é outra beneficiária importante, ao desfrutar dos resultados dessas práticas, como a melhoria da qualidade dos alimentos e a conservação ambiental.*

52. *O programa "1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade", gerido pelo MMA, foca em beneficiar comunidades tradicionais e indígenas, produtores rurais, agricultores familiares e extrativistas, integrando-os na economia sustentável. Centros de pesquisa, universidades, startups, e empresas do setor de bioeconomia são outros grupos chave, incentivados a inovar e desenvolver tecnologias sustentáveis. Organizações da sociedade civil e governos locais também desempenham papéis cruciais, implementando políticas e iniciativas que promovem a bioeconomia, enquanto a sociedade como um todo se beneficia dos avanços em sustentabilidade e conservação ambiental promovidos por este programa.*

53. *O programa "1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia", coordenado pelo MDA, beneficia diretamente agricultores familiares, pescadores, aquicultores, extrativistas, assentados da reforma agrária, e povos tradicionais, promovendo práticas agroecológicas e sustentáveis. Centros de pesquisa, universidades, secretarias estaduais e municipais de agricultura, além de organizações sociais, sindicatos, associações e cooperativas, também são beneficiados, recebendo apoio para fortalecer a agricultura familiar e promover a agroecologia. Um grupo específico de beneficiários, as mulheres rurais, é reconhecido pelo programa, que busca fortalecer seu papel na produção agrícola e na sustentabilidade do meio rural.*

54. *Finalmente, o programa "2801 - Neointustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional", sob a responsabilidade do MDIC, beneficia amplamente o setor produtivo nacional, incluindo micro, pequenas e médias empresas, artesãos,*

setores industriais, comércio e serviços. Este programa é essencial para a modernização e inovação industrial, beneficiando também o setor exportador e investidores, que se beneficiam de um ambiente de negócios mais favorável e competitivo. Além disso, trabalhadores e empreendedores são beneficiados indiretamente, com a criação de empregos e o fomento ao empreendedorismo, promovendo um ciclo de crescimento econômico e integração do Brasil na economia global.

## 2.5 Aspectos orçamentários

55. Os quatro programas selecionados neste primeiro ciclo do acompanhamento somam uma previsão total de R\$ 1,6 trilhão em recursos orçamentários e não-orçamentários ao longo dos quatro anos da vigência do PPA 2024-2027, conforme a Tabela 1:

**Tabela 1 – Valores orçamentários e não orçamentários dos programas selecionados (em R\$ 1.000)**

<i>Programa</i>	<i>Recursos Orçamentários</i>	<i>Recursos Não-Orçamentários</i>	<i>Total</i>
1144 - Agropecuária	64.393.870	506.567.657	570.961.527
1189 - Bioeconomia	852.229	480.066	1.332.295
1191 - Ag. Familiar	33.256.131	117.374.219	150.630.350
2801 - Neoliberalização	7.667.857	892.532.111	900.199.968
<b>Total</b>	<b>106.170.087</b>	<b>1.516.954.053</b>	<b>1.623.124.140</b>

Fonte: Equipe do acompanhamento a partir do PPA 2024-2027.

## 2.6 Sistemas de controle

56. O sistema de controle do PPA 2024-2027 é estruturado em torno de um conjunto de responsabilidades definidas na Lei 14.802/2024 e no Decreto 12.066/2024, que visam garantir a efetividade, transparência e accountability na gestão dos recursos públicos. O Poder Executivo Federal desempenha um papel central na implementação, monitoramento, avaliação e revisão do PPA. Essa estrutura é apoiada pela governança do Plano, que é regulada pelo art. 13 da Lei 14.802/2024:

*Art. 13. A governança do PPA 2024-2027 visa alcançar os objetivos e as metas estabelecidas, sobretudo para a garantia de acesso equitativo e inclusivo às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade, e busca o aperfeiçoamento dos:*

*I - mecanismos de implementação e integração de políticas públicas;*

*II - critérios de regionalização de políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades regionais;*

*III - mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2024-2027; e*

*IV - processos de participação social no PPA 2024-2027.*

57. O monitoramento contínuo do PPA é realizado por diversos órgãos, com destaque para a Secretaria Nacional de Planejamento, que estabelece diretrizes e orientações técnicas, coordena o processo de monitoramento, e elabora relatórios anuais de monitoramento que são submetidos

à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Esses relatórios incluem análises detalhadas sobre a evolução dos indicadores-chave nacionais, a execução orçamentária e financeira dos programas, e as medidas institucionais implementadas. Além disso, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas é responsável por realizar avaliações sistemáticas das políticas públicas financiadas, garantindo que os resultados sejam alinhados com os objetivos estabelecidos e que os recursos sejam utilizados de forma eficiente.

58. Integrado a essa estrutura, o sistema de controle interno, conforme estabelecido no art. 74 da CF/1988, possui a responsabilidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, na execução dos programas de governo e na gestão dos orçamentos da União.

59. A revisão do PPA, realizada anualmente, permite ajustes necessários nas metas e nos indicadores, garantindo que o plano se mantenha flexível às mudanças orçamentárias e fiscais, enquanto o controle interno continua a avaliar e assegurar a correta execução desses ajustes.

60. Um componente inovador e estratégico do sistema de controle do PPA 2024-2027 é a criação de um observatório, conforme previsto no §3º do art. 21 da Lei 14.802/2024. Este observatório, a ser coordenado pela Secretaria Nacional de Planejamento, terá como função monitorar os objetivos estratégicos, os indicadores-chave nacionais e as metas definidas no PPA. Composto por entidades da sociedade civil, setor produtivo, institutos de pesquisa e universidades, o observatório deve oferecer uma plataforma de acompanhamento e análise independente, promovendo a transparência e facilitando a participação social no ciclo de gestão do PPA.

## **2.7 Visão geral dos programas selecionados**

61. Esta seção traz uma breve descrição dos quatro programas selecionados para a avaliação neste primeiro ciclo do acompanhamento.

### **2.7.1 Programa 1144 - Agropecuária Sustentável**

62. Segundo o Relatório de Atributos Legais e Infralegais do PPA - Programas Finalísticos, o Programa 1144 visa introduzir a sustentabilidade como elemento essencial na intervenção nas cadeias de produção do setor agropecuário, oferecendo suporte ao agricultor na adoção de práticas agrícolas responsáveis. Este apoio pretende preservar a capacidade de produção dos ecossistemas, bem como garantir a conservação da qualidade do meio ambiente, incluindo solo, água, e a diversidade biológica de plantas e animais. O objetivo, com isso, é fortalecer a resiliência dos sistemas produtivos agrícolas e satisfazer as demandas das futuras gerações.

63. O problema a ser enfrentado com essa política pública é a insuficiência no alcance e na adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária. Segundo as evidências do problema, “o Brasil possui atualmente em torno de 200 milhões de áreas de pastagem, das quais 130 milhões estão com algum grau de degradação, o que contribui para emissão de gases de efeito estufa, bem como acelera processos erosivos, cujos prejuízos são da ordem de US\$ 5 bilhões anuais”.

64. Entre as variadas causas do problema que o Programa 1144 visa combater podem ser citadas: alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima; perda de recursos naturais produtivos, biodiversidade e de recursos genéticos para a alimentação e agricultura; pouca organização social dos atores da agropecuária; estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos; contradições e desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário, entre outras.

65. Esse programa é coordenado pelo MAPA e tem como objetivo geral fomentar o desenvolvimento e a intensificação da produção agropecuária, com sustentabilidade ambiental, econômica e social, com vistas à segurança alimentar e diversificação energética.

66. Referido programa está associado a quinze objetivos estratégicos do plano plurianual, entre eles o de “Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social”, “Fortalecer a agricultura familiar, agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura” e “Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia”.

67. Além dos objetivos estratégicos que compõem a camada gerencial, o Programa 1144 possui sete objetivos específicos que se relacionam com vinte e nove entregas. Cabe ressaltar que, além dessas entregas, o Programa 1144 se propõe a publicar regulamento para identificação do direcionamento e segmentação do crédito rural em instrumentos privados de crédito uma vez que o financiamento privado não é registrado, impedindo a mensuração e obtenção de estatísticas abrindo o debate com o Banco Central acerca da viabilidade de registrar e disponibilizar tais informações.

68. No PPA 2024-2027, foi estabelecido o valor global de aproximadamente R\$ 571 bilhões, incluindo os recursos orçamentários e não orçamentários, conforme Tabela 1 acima.

### **2.7.2 Programa 1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade**

69. O Programa 1189, consoante destacado no Relatório de Atributos Legais e Infralegais do PPA - Programas Finalísticos, decorre da necessidade de se implementar a Bioeconomia como um modelo econômico justo e ético com produtos, processos e serviços baseados no uso sustentável de recursos biológicos, norteados pelos conhecimentos científicos e tradicionais, inovações, tecnologias e respeito aos limites dos ecossistemas com o propósito de gerar renda e bem-estar, valorizando a sociobiodiversidade e contribuindo para o alcance da justiça climática.

70. A degradação dos recursos ambientais é provocada pelo modelo econômico vigente que não valoriza a biodiversidade, os sistemas de produção sustentáveis e o conhecimento tradicional. Tal modelo resulta em baixa eficiência das políticas, insuficientes para minimizar os danos à biodiversidade e os impactos nas mudanças climáticas. A bioeconomia se propõe a desenvolver instrumentos que estimulem o desenvolvimento econômico e a geração de prosperidade consistentes com a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, bem como do modo de vida dos povos tradicionais. Também se propõe a conectar as políticas de inovação e tecnologia, negócios e financiamento com os resultados socioambientais.

71. A causa da degradação ambiental provém da intensiva utilização dos recursos naturais impactando o meio ambiente com altas emissões de carbono na atmosfera. Seus efeitos são variados como aumento do desmatamento, eventos climáticos extremos, baixo índice de desenvolvimento humano no campo, povos e comunidades tradicionais alijados do processo, baixo valor agregado dos produtos e serviços da sociobiodiversidade e ausência de instrumentos financeiros.

72. Referido programa está associado a seis objetivos estratégicos que compõem a dimensão estratégica do PPA 2024-2027, estando tais objetivos associados, por sua vez, a treze indicadores-chave de resultado que mensuram as metas nacionais.

73. O programa prevê vinte e duas entregas para a sociedade, relacionadas diretamente aos objetivos específicos do programa, tais como projetos de pesquisa científica e inovação, produtos oriundos do patrimônio genético e conhecimento tradicional, produção madeireira proveniente das concessões florestais, projetos de melhoria da bioeconomia e uso e manejo comunitário nas Unidades de Conservação.

74. Como entregas, o programa prevê, ainda, o cadastro de pagamento por serviços ambientais, a promoção das cadeias de valor dos produtos e serviços florestais, a geração de

*empregos com o uso público das florestas, projetos de pesquisa e inovação que agreguem valor os produtos da biodiversidade, consolidação do 1º ciclo do Inventário Nacional de Florestas, pagamento da Bolsa Verde, atendimento a agricultores familiares, povos e comunidade tradicionais, jovens e mulheres com iniciativas de inclusão socioprodutiva sustentável prestando assessoria técnica e extensão rural e iniciativas de turismo de base comunitária.*

75. *O programa está sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Conforme indicado no relatório de atributos já mencionado, o público-alvo desse programa compreende as associações, cooperativas e empreendimentos de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais, academia e instituições de pesquisa bem como as comunidades de pescadores artesanais e as famílias beneficiárias de unidades de conservação que são aquelas famílias residentes no interior ou entorno das unidades de conservação federais.*

76. *No PPA 2024-2027, foi estabelecido o valor global de aproximadamente de R\$ 1,3 bilhão, incluindo os recursos orçamentários e não orçamentários, conforme Tabela 1 acima.*

### **2.7.3 Programa 1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia**

77. *O Programa 1191 tem como objetivo geral fortalecer a agricultura familiar em sua diversidade e a agroecologia, promovendo a produção de alimentos, a inclusão socioeconômica, a redução das desigualdades, a segurança alimentar e nutricional e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.*

78. *De acordo com o censo agropecuário de 2017, a agricultura familiar está presente em quase 4 milhões de estabelecimentos rurais, representando 77% do total. No entanto, a participação desse segmento no valor bruto da produção vem caindo atingindo o percentual de 28,24% em 2017.*

79. *A descrição do problema que o programa busca resolver salienta que a agricultura familiar, historicamente, contou com escassa oferta de políticas públicas diferenciadas e, quando havia, as desigualdades existentes das unidades de produção familiar e coletiva não eram levadas em conta. Assim, não se conhecia o potencial econômico desse setor. A revolução verde, iniciada na década de 1960, apesar de provocar a redução dos preços dos produtos agrícolas, concentrou a produção em poucos produtos, privilegiando as commodities para exportação, e causando o empobrecimento dos agricultores familiares, bem como a migração do campo para a cidade, entre outros efeitos.*

80. *Portanto, o Programa 1191 visa tratar o problema da pobreza rural sendo seu público-alvo o agricultor familiar, pescador e aqüicultor, extrativistas, assentados da reforma agrária, irrigantes, povos e comunidades tradicionais e população ribeirinha. A intervenção estatal é necessária para aumentar a produção de alimentos saudáveis fortalecendo a capacidade produtiva da agricultura familiar visando minimizar a fome e a segurança alimentar e nutricional. Como efeito, espera-se induzir o aumento de renda e de qualidade de vida dos agricultores familiares com reflexos positivos para toda a sociedade com a produção sustentável alimentos.*

81. *Conforme Relatório de Atributos Legais do PPA, a agroecologia se baseia nos princípios ecológicos e sociais para promover a produção de alimentos saudáveis, a conservação dos recursos naturais e a equidade social, trazendo uma abordagem sustentável para a agricultura. A transição agroecológica, conforme diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), inclui a biodiversidade, o manejo sustentável do solo, o uso eficiente da água e a diversificação de culturas.*

82. *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída por meio do Decreto 7.794/2012, tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.*

83. *O Programa 1191 está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), estando associado a sete objetivos estratégicos do PPA 2024-2027, os quais compõem a dimensão estratégica do PPA 2024-2027, estando tais objetivos associados, por sua vez, a quinze indicadores-chave de resultado que mensuram as metas nacionais.*

84. *O programa possui dez objetivos específicos. Para cada um deles há o estabelecimento de um indicador, acompanhado das respectivas metas para o período de 2024-2027. Para tais objetivos específicos, foram programadas vinte e nove entregas, cada uma delas acompanhadas do respectivo indicador e das metas. Ademais, são elencadas medidas institucionais e normativas relacionadas aos seus objetivos específicos, cabendo mencionar a atualização do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).*

85. *No PPA 2024-2027, foi estabelecido o valor global de aproximadamente R\$ 151 bilhões, incluindo os recursos orçamentários e não orçamentários, conforme Tabela 1 acima.*

#### **2.7.4 Programa 2801 - Neoliberalização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional**

86. *O Programa 2801 está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Referido programa está associado a doze objetivos estratégicos do PPA 2024-2027. Há dez objetivos estratégicos ligados ao eixo 2 do PPA: desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática e dois que integram o eixo 3 do referido plano: defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. Conforme detalhado no anexo III do PPA, o programa tem como objetivo geral:*

*Ampliar a inovação, a produtividade e a competitividade em direção a uma economia verde, diversificada, complexa e adensada, com melhoria do ambiente de negócios e aumento da participação econômica internacional qualificada do país, com vistas ao desenvolvimento econômico e social, a promoção de trabalho, a distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais e regionais.*

87. *O programa possui sete objetivos específicos. Para cada um deles há o estabelecimento de um indicador, acompanhado das respectivas metas para o período de 2024-2027. Há ainda a definição de várias entregas, cada uma delas acompanhada de um indicador e de suas respectivas metas. Ademais, são elencadas medidas institucionais e normativas relacionadas aos seus objetivos específicos.*

88. *Conforme documentação do PPA, o órgão responsável pelo alcance dos objetivos específicos e pelas entregas do Programa 2801 seria o MDIC. No entanto, com a criação do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), nos termos da Lei 14.816/2024, o objetivo específico 0371 (Promover a simplificação e a desburocratização do ambiente de negócios; e o acesso a redes de apoio, a crédito e garantias, com enfoque em MPes, microempreendedores e artesãos) passou a ser sua responsabilidade. De acordo com os gestores, ao MEMP foi facultada a possibilidade de criação de um novo programa, de forma a substituir o objetivo 0371. Assim, o MEMP terá um programa específico no PPA sob sua responsabilidade. A criação do novo programa está sendo objeto de uma revisão extraordinária do plano plurianual, que culminará com o envio de um Projeto de Lei ao Congresso por parte do MPO.*

89. *Conforme Relatório de Atributos Legais e Infralegais dos Programas Finalísticos do PPA, o Programa 2801 visa a tratar o problema da perda de participação da indústria brasileira no PIB nacional e nas exportações, uma situação que levou à redução de renda, à estagnação da produtividade econômica e ao aumento na desigualdade social. Especificamente em relação às exportações, ressalta-se que, em 2021, o Brasil ocupou a 12ª posição entre as maiores economias do mundo, porém, figurou apenas na 24ª posição entre os maiores exportadores.*

90. *Ao tratar das causas do problema, salienta-se que endereçar o declínio precoce da indústria nacional mostra-se importante, na medida em que a indústria representa um vetor tradicional de desenvolvimento e que, em decorrência da pandemia da Covid-19 e de conflitos militares, os países perceberam que não poderiam ser dependentes de alguns insumos estratégicos, tais como: vacinas, medicamentos, equipamentos médicos, fertilizantes e semicondutores. Destaca-se, ainda, a busca pelo desenvolvimento de estratégias de longo prazo para dominar as “tecnologias verdes”, no contexto da transição energética e do desenvolvimento sustentável. Por fim, o avanço acelerado da economia digital leva à reflexão de que países que não implementarem políticas de desenvolvimento nessa área ficarão para trás.*

91. *Ademais, argumenta-se que setores estratégicos da economia brasileira são dependentes de insumos estrangeiros, tais como fertilizantes, fármacos, dispositivos médicos, entre outros. Embora o Brasil tenha potencial de desenvolvimento em função de sua biodiversidade e de sua matriz energética limpa e renovável, pouco tem sido explorado nesse campo.*

92. *Vários aspectos que influenciam na estagnação da produtividade na indústria são pontuados, entre os quais, as dificuldades normativas, regulatórias e tecnológicas à formalização, à legalização, ao acesso a crédito, investimentos e incentivos à inovação, de forma a alavancar os negócios, especialmente em se tratando de micro e pequenas empresas. Ademais, a falta de clareza em regulamentações relacionadas a alguns setores da economia levam ao adiamento de decisões importantes por parte de investidores internacionais.*

93. *Destaca-se, ainda, que a falta de uma política industrial clara, com instrumentos bem definidos, com visão estratégica e de planejamento de longo prazo, tem levado o Brasil a perder oportunidades de inserção competitiva no mercado internacional. A natureza limitada e pouco diversificada dos acordos comerciais do Brasil e a baixa atratividade dos programas de apoio ao crédito à exportação são alguns dos fatores que influenciam o posicionamento pouco expressivo do país no comércio internacional. Outros aspectos que contribuem para o problema se referem a uma cultura exportadora incipiente, à existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias e à baixa qualificação de artesãos, empresários e micro e pequenas empresas para atender às exigências do mercado externo.*

94. *Nesse contexto, há que haver coordenação das políticas públicas, reformas regulatórias, desburocratização do comércio exterior, mobilização de capital para financiamento às exportações e modernização da infraestrutura logística. Ressalta-se que as ações governamentais devem incorporar os paradigmas da economia digital e da sustentabilidade. No centro do novo paradigma está o conceito da neointustrialização, abaixo transcrito, conforme Relatório de Atributos Legais e Infralegais dos Programas Finalísticos do PPA 2024-2027:*

*Processo de desenvolvimento industrial concentrado nas necessidades estratégicas de cada país, visando principalmente a geração de empregos de qualidade, distribuição de renda via mercado e programas sociais, sustentabilidade ambiental estruturada a partir da economia verde e da bioindústria, diminuição das emissões de carbono e favorecimento do uso de tecnologias de ponta desenvolvidas de forma soberana e internacionalmente articulada, como a biotecnologia e as tecnologias digitais da indústria 4.0.*

95. Além de já ter produtividade agrícola significativa e ser um dos principais produtores de alimentos, por meio da neointustrialização, o Brasil teria a oportunidade de multiplicar e distribuir maior riqueza ao se transformar em um dos polos industriais mais dinâmicos e comprometidos com a reversão da economia mundial para uma economia verde, baseada nas energias renováveis e na baixa emissão de gás carbônico.

96. Em relação ao mercado externo, a formulação do Programa 2801 baseia-se na premissa de que a ampliação da inserção internacional da economia brasileira é decisiva para o desenvolvimento econômico e social, pois “viabiliza o acesso às novas tecnologias, capitais e oportunidades de negócio”. Entretanto, ressalta a importância de “projetar uma inserção mais qualificada e sustentável, aumentando a competitividade e diversificando a base exportadora, com a ampliação da participação de mercadorias de maior valor agregado”. Nessa linha, seriam criados empregos de melhor qualidade, com uma maior geração de renda.

97. Ademais, o aumento da integração externa estimularia a concorrência e a inovação, tornando as empresas brasileiras mais eficientes e produtivas, sem deixar de levar em conta a crescente necessidade da sustentabilidade e da inclusão racial e de gênero no comércio exterior. O Brasil tem o desafio de “fazer da sustentabilidade um ativo, como de fato é, ao invés de um ônus para o posicionamento de marcas e produtos brasileiros no exterior”. Mostra-se importante “construir uma agenda positiva que contribua para a inserção internacional do produto brasileiro a partir dos atributos da economia verde e da Marca Brasil”. Nesse contexto, a regulamentação do mercado de carbono e a ampliação da capacidade exportadora do país a partir da bioeconomia e das energias renováveis configuram-se como oportunidades, cabendo ainda fortalecer a imagem dos “produtos oriundos da cultura dos povos indígenas e comunidades tradicionais da Amazônia e dos demais biomas brasileiros como ativo no mercado global”.

98. Ao justificar a intervenção estatal, mediante a estruturação dos atributos do Programa 2801, menciona-se que “a construção de uma indústria ambientalmente sustentável e com baixas emissões pressupõe atitudes disruptivas frequentes e crescente produtividade fundada na adoção e adaptação às necessidades nacionais das tecnologias de ponta”. Nessa linha, destacam-se as tecnologias incidentes no modelo da indústria 4.0: “big data, aprendizagem de máquina, inteligência artificial, internet das coisas, geolocalização digital, robótica, fábrica automatizada e computação quântica”.

99. Adicionalmente, a proposta de intervenção vislumbra que as desigualdades regionais podem ser atenuadas por meio do uso dos recursos naturais do Norte, Centro-Oeste e Nordeste na produção de energia limpas renováveis, além de prever a constituição de Zonas de Processamento de Exportação. Pontua-se, entre os aspectos a serem considerados na neointustrialização, a “relevância de fortalecimento da cadeia produtiva e da inserção e desenvolvimento dos pequenos negócios, e também do setor do artesanato, que, face à sua especificidade e transversalidade, necessita de políticas públicas estruturantes a fim de desenvolver seu potencial de inclusão social e econômica, integrado às políticas de cultura, turismo e desenvolvimento social e regional”.

100. Finalmente, a proposta de intervenção destaca o restabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), a quem compete propor ao Presidente da República a nova política industrial do país. Nesse contexto, surge o Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026, que apresenta as principais ações, até 2026, da Nova Indústria Brasil (NIB), a política de neointustrialização a ser implementada pelo governo federal nos próximos dez anos.

101. Além da sintonia com a NIB, destaca-se que a implementação do programa deve estar alinhada à Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI), cujo objetivo é “estabelecer

governança e coordenação para as iniciativas, projetos e programas ligados à propriedade intelectual, a fim de alavancar a competitividade e o desenvolvimento econômico e social do Brasil”. Na seara dos planos nacionais, setoriais e regionais, menciona-se, ainda, a instituição de grupo de trabalho para propor a Política Nacional de Infraestrutura da Qualidade, bem como a elaboração, no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (Camex), da Estratégia Nacional de Comércio Exterior.

102. No PPA 2024-2027, foi estabelecido o valor global de aproximadamente R\$ 900 bilhões para o Programa 2801, incluindo os recursos orçamentários e não orçamentários, conforme Tabela 1 acima.

### 3 AVALIAÇÃO DO TCU

103. Este capítulo apresenta a avaliação da equipe acerca da estruturação do PPA 2024-2027 nos programas relevantes à atuação da AudAgroAmbiental. A aplicação das três questões da matriz de planejamento resultou em cinco achados, conforme Quadro 4.

**Quadro 4 – Questões do acompanhamento e respectivos achados**

<p><b>Questão 1:</b> Existem fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas que comprometam a coerência do conjunto de programas finalísticos voltados para a promoção da industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia?</p>	<p><b>Questão 2:</b> Os atributos legais e gerenciais dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 do PPA 2024-2027 foram estabelecidos a partir de metodologia consistente e atendem aos critérios de qualidade necessários para assegurar a precisão e a relevância na mensuração do alcance dos resultados?</p>	<p><b>Questão 3:</b> A regionalização das metas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 do PPA 2024-2027 foi baseada em critérios objetivos e evidências, considerando a redução das desigualdades regionais quando aplicável?</p>
<p>1) Sobreposições e duplicidades na inclusão e sustentabilidade rural;</p> <p>2) O objetivo estratégico 2.4 não atua como elo entre as dimensões estratégica e tática.</p>	<p>3) Fragilidades nos objetivos específicos e entregas e respectivos indicadores;</p> <p>4) Fragilidades nas metas dos objetivos específicos e das entregas.</p>	<p>5) Limitações na desagregação territorial dos indicadores e regionalização das metas.</p>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

104. No caso da questão 2, os quatro programas selecionados para análise são compostos por um conjunto de 30 objetivos específicos e 125 entregas, ambos com respectivos indicadores e metas. Devido a restrições de tempo na execução do acompanhamento, aliadas à amplitude e complexidade dos programas dentro do PPA 2024-2027, foram analisados todos os objetivos específicos dos programas, mas foi possível analisar somente 75 das 125 entregas. A Tabela 2 detalha o quantitativo de objetivos específicos e entregas nos programas analisados.

**Tabela 2 – Quantidade de objetivos específicos e entregas de cada programa e quantitativos analisados**

Programa	Nº de Objetivos Específicos		Nº de Entregas	
	Total	Analisados	Total	Analisadas
1144 – Agropecuária	7	7	29	29

<b>1189 – Bioeconomia</b>	6	6	22	20
<b>1191 – Ag. Familiar</b>	10	10	29	14
<b>2801 – Neointustrialização</b>	7	7	45	12
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>125</b>	<b>75</b>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

105. Os achados são caracterizados por meio dos seguintes elementos: situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados.

106. No caso das causas dos achados, entende-se que são causas sistêmicas, problemas relacionados com o próprio arcabouço institucional de planejamento governamental, além de problemas no processo de formulação do Plano Plurianual que impactaram negativamente a elaboração dos atributos legais e gerenciais dos programas analisados neste acompanhamento.

107. O mesmo entendimento se aplica aos efeitos dos achados. Os problemas identificados resultam em prejuízos semelhantes em termos de limitações na avaliação de desempenho dos programas, na tomada de decisão baseada em evidências e na transparência pública.

108. Dessa forma, as causas e os efeitos identificados serão abordadas em seção separada, e não dentro da seção de cada achado específico. Quando houver uma causa ou efeito mais específico de um determinado achado, tal situação será abordada na respectiva seção do achado.

### 3.1 Causas gerais dos achados

109. Algumas das causas já haviam sido apontadas pelo Acompanhamento da Elaboração do PPA 2024-2027 (TC 020.885/2023-7). Segundo o relatório do acompanhamento, um fator crítico que prejudica a eficiência do planejamento governamental é a ausência de uma lei complementar de finanças públicas, conforme previsto na CF/1988, nos artigos 163 e 165, § 9º, inciso I. Esta legislação deveria fornecer diretrizes claras para a elaboração e organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

110. A falta dessa lei complementar cria um vácuo normativo, resultando em uma falta de estabilidade conceitual e metodológica no processo de planejamento financeiro e orçamentário do país. Sem essas diretrizes claras, o governo enfrenta desafios em manter a consistência e a coerência na elaboração desses instrumentos críticos de planejamento e gestão fiscal. A falta de uma base legal clara e robusta para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA contribui para a discrepância nos critérios usados, variabilidade na qualidade dos dados apresentados, inconsistências e inadequações nos atributos legais e gerenciais estabelecidos e, em última análise, na implementação de políticas públicas.

111. Outro fator crítico apontado pelo acompanhamento da elaboração do PPA é a inexistência de um planejamento de longo prazo para o país, institucionalizado por meio de uma lei, conforme delineado no artigo 174, §1º, da Constituição Federal. Essa lacuna legislativa impede a criação de um marco de planejamento estratégico que transcenda os ciclos políticos e financeiros anuais, limitando a capacidade do governo de abordar desafios complexos e persistentes que demandam soluções continuadas ao longo de vários anos. Sem um plano de longo prazo claramente definido e apoiado por uma base legal, as políticas e intervenções

*governamentais tendem a ser reativas e fragmentadas, o que pode resultar em esforços duplicados e falta de continuidade entre as administrações.*

*112. O impacto dessa ausência se reflete na dificuldade de coordenar e implementar políticas públicas de maneira eficaz e sustentável, especialmente aquelas que exigem investimentos prolongados e visão estratégica para resultados futuros. A falta de um planejamento de longo prazo formalizado legalmente compromete a consistência e a previsibilidade das ações governamentais, afetando negativamente a capacidade de atingir objetivos de desenvolvimento a longo prazo e de realizar melhorias significativas em áreas críticas como infraestrutura, educação, saúde e desenvolvimento econômico.*

*113. Nas reuniões da equipe de auditoria com os ministérios responsáveis pelos programas, foi constatado que as limitações de tempo e recursos disponíveis para a elaboração do PPA restringiram a capacidade de desenvolver e aprimorar indicadores e metas de forma detalhada e bem fundamentada, além de limitar as oportunidades para revisões profundas e consultas interministeriais, essenciais para assegurar a qualidade e a relevância dos indicadores e metas propostos.*

*114. Por exemplo, representantes do MAPA apontaram que, no processo de elaboração do PPA, a camada estratégica do plano foi concluída após as oficinas realizadas nos ministérios setoriais. Isso prejudicou o alinhamento dos objetivos específicos com os objetivos estratégicos. Foi enfatizado que não houve uma linearidade ou univocidade entre os objetivos estratégicos e específicos. Isso significou que os objetivos específicos não foram derivados diretamente dos objetivos estratégicos de forma linear, mas sim selecionados e alinhados durante oficinas de planejamento, onde eram discutidas e escolhidas as prioridades a partir do cardápio disponível. Esse processo foi descrito como iterativo e colaborativo, envolvendo várias camadas de planejamento e ajustes conforme as necessidades e prioridades emergiam.*

*115. O mesmo fato foi reforçado pelos representantes do MDA, segundo os quais os objetivos estratégicos que viriam a compor a camada estratégica do PPA não estavam disponíveis e foram considerados em uma etapa posterior.*

*116. Os ministérios alertaram ainda para o fato de o início do novo mandato governamental significar a criação de novos programas e pastas ministeriais, com o ganho de relevância de temas como a bioeconomia e a neointustrialização, o que exigiu um esforço maior dos órgãos em pensar as formas de atuação em relação a estes temas.*

*117. A falta de recursos, tanto em termos de disponibilidade de pessoal especializado quanto de tempo para análise e discussão aprofundada, contribuiu para essa situação. Consequentemente, isso levou à adoção de indicadores e metas que, em alguns casos, não eram totalmente alinhados com os objetivos estratégicos do governo ou que não possuíam a robustez necessária para um acompanhamento eficaz do desempenho dos programas.*

### **3.2 Efeitos gerais dos achados**

*118. Os efeitos gerais decorrentes dos achados do presente acompanhamento podem ser divididos em três grupos: limitações na avaliação de desempenho dos programas, na tomada de decisão baseada em evidências e na transparência pública.*

*119. As sobreposições e duplicidades nas entregas relacionadas com a inclusão e sustentabilidade rural, identificadas no Achado 1, prejudicam a avaliação adequada do desempenho dos programas, pois podem resultar em ineficiências e esforços duplicados. Isso não apenas dilui o impacto potencial de cada programa, mas também complica a atribuição clara de resultados e responsabilidades. A falta de distinção clara nas entregas dificulta o monitoramento e a avaliação precisos do desempenho do programa, uma vez que não é possível*

determinar com precisão qual programa contribuiu para quais avanços ou resultados específicos. Assim, as duplicidades comprometem a capacidade do governo de avaliar efetivamente a eficácia das políticas implementadas e de fazer ajustes necessários para maximizar os benefícios sociais e ambientais pretendidos.

120. A desconexão do objetivo estratégico 2.4 como elo entre as dimensões estratégica e tática do PPA, observada no segundo achado da auditoria, também compromete a avaliação de desempenho dos programas vinculados a este objetivo. Sem uma orientação clara e uma integração eficaz entre essas dimensões, os programas operam sem uma direção estratégica definida, o que dificulta a mensuração de seu impacto real e a eficiência das intervenções governamentais. Esta falta de orientação estratégica impede que os resultados dos programas sejam adequadamente alinhados aos objetivos maiores do governo, dificultando assim a análise sobre como as ações específicas contribuem para os avanços desejados em áreas críticas como industrialização, desenvolvimento tecnológico e descarbonização da economia.

121. A inadequação nos indicadores apresentada no Achado 3 merece destaque, pois eles são essenciais para a avaliação de desempenho dos programas. Indicadores mal definidos ou incompletos comprometem a capacidade de monitoramento e avaliação, pois não fornecem uma medida precisa do progresso em relação aos objetivos estabelecidos. Como resultado, torna-se desafiador para os gestores e para os órgãos de controle determinar se os recursos estão sendo utilizados de maneira eficaz ou se as intervenções estão atingindo os resultados esperados.

122. No Achado 4, a falta de conformidade das metas com padrões de qualidade estabelecidos afeta diretamente a avaliação de desempenho dos programas envolvidos, uma vez que metas imprecisas ou de baixa qualidade dificultam a mensuração adequada dos resultados alcançados.

123. Em relação ao Achado 5, as falhas na especificação regional e territorial comprometem a avaliação de desempenho dos programas, pois impedem a análise precisa do impacto das políticas em diferentes regiões. Sem uma clara distinção territorial nas metas e indicadores, torna-se desafiador mensurar o progresso e ajustar estratégias de forma eficaz para atender às necessidades específicas de cada região. Isso pode resultar em uma distribuição ineficiente de recursos e em intervenções que não abordam adequadamente as disparidades regionais, perpetuando desigualdades e limitando o alcance e a efetividade das políticas públicas implementadas.

124. A avaliação inadequada do desempenho dos programas, como destacado nos achados anteriores, prejudica significativamente a tomada de decisão baseada em evidências dentro do governo. A falta de clareza e precisão nas métricas de desempenho e nos resultados dos programas impede que os gestores e formuladores de políticas tenham acesso a dados confiáveis e robustos que são fundamentais para embasar decisões estratégicas. Sem indicadores apropriados e metas bem definidas, torna-se difícil avaliar quais programas são eficazes e merecem continuidade ou expansão e quais precisam ser reajustados ou descontinuados.

125. Além disso, a sobreposição e duplicidade nas entregas diluem o impacto das políticas e obscurecem a atribuição de resultados, complicando a análise de causa e efeito necessária para uma gestão pública eficaz. A inexistência de uma integração clara entre as dimensões estratégica e tática do planejamento também impede que se estabeleça uma linha direta de visibilidade entre as ações realizadas e os objetivos de longo prazo do governo, o que é essencial para uma tomada de decisão informada e alinhada com as prioridades nacionais.

126. Por fim, a falta de conformidade das metas com os padrões de qualidade e a insuficiência na regionalização de indicadores não apenas dificultam a avaliação de como as intervenções estão progredindo em diferentes contextos regionais e locais, mas também impedem uma

*resposta governamental eficiente e adaptada às diversas realidades do país. Essa deficiência na tomada de decisão baseada em evidências pode resultar em políticas públicas que não atendem adequadamente às necessidades da população, perpetuando problemas sociais e econômicos e resultando em um uso ineficiente dos recursos públicos.*

*127. As falhas observadas também trazem consequências diretas para a transparência pública, comprometendo a capacidade da sociedade de entender e avaliar os resultados alcançados pelo governo. Quando os indicadores e metas não são claros ou estão desalinhados com os objetivos estratégicos, quando não há informações sobre os impactos regionais das políticas, ou quando existem sobreposições e duplicidades nas entregas dos programas, torna-se difícil para os cidadãos e outras partes interessadas discernir efetivamente o progresso em relação às promessas e compromissos governamentais. Esse obscurecimento dos resultados não só diminui a confiança pública nas instituições governamentais, como também enfraquece mecanismos de accountability, impedindo que gestores públicos sejam devidamente responsabilizados pelos resultados de suas políticas. Em última análise, essa falta de transparência impede que a sociedade participe ativamente no processo democrático de supervisão e contribuição para a melhoria contínua das políticas públicas.*

### **3.3 Achado 1 – Sobreposições e duplicidades na inclusão e sustentabilidade rural**

*Devido à ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual e à falta de coordenação interministerial e planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA, verificou-se a existência de sobreposições e duplicidades nas entregas relativas à inclusão e sustentabilidade rural, contrariando o inciso I do art. 13 da Lei 14.802/2024 e o inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas, a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública, com possíveis impactos negativos na eficiência da execução das políticas públicas e na otimização do uso dos recursos orçamentários.*

*128. Durante a análise das entregas dos programas governamentais relacionados à inclusão e sustentabilidade rural, foram identificadas significativas sobreposições e duplicidades, especialmente nas áreas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assistência técnica e extensão rural (ATER), cadeias da sociobiodiversidade e transição agroecológica. Estas áreas apresentaram múltiplas iniciativas paralelas conduzidas por diferentes ministérios. São entregas que normalmente focalizam no público da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, buscando promover a inclusão socioeconômica aliada com a sustentabilidade ambiental.*

*129. O escopo de análise da Questão 1 foram as entregas relacionadas com a prioridade “V - neointustrialização, trabalho, emprego e renda”. Segundo os dados abertos do PPA 2024-2027, existem 498 entregas relacionadas com a prioridade V, distribuídas em 46 programas.*

*130. No Guia de Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (OLACEFS, 2023), após a primeira fase de mapeamento de políticas públicas e definição do escopo da análise, é realizada a identificação fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas. Essa segunda fase inicia-se com a identificação das inter-relações entre a política chave e as políticas relacionadas, o que significa “comparar objetivos, produtos, público-alvo, instituições responsáveis e o orçamento, e apontar semelhanças e divergências entre as definições de cada política”.*

*131. Tal etapa foi realizada neste acompanhamento utilizando-se metodologia de análise de similaridade de texto. Esta técnica envolve a comparação de descrições textuais das entregas de diferentes programas governamentais, utilizando algoritmos que quantificam o grau de*

semelhança entre os textos. As análises foram conduzidas por meio de software especializado, a Linguagem de Programação Estatística R, que analisa padrões linguísticos e semânticos para determinar quão próximos os textos estão um do outro em termos de conteúdo e contexto. A análise fornece o índice de similaridade, que quantifica o grau de semelhança entre dois textos. O resultado é expresso como um valor numérico entre 0 e 1, onde 0 indica nenhuma similaridade e 1 indica total similaridade.

132. A partir do índice de similaridade dos pares de entregas, verificou-se que entre as de maior índice estavam aquelas que poderiam ser agrupadas dentro do tema da inclusão e sustentabilidade rural, ou seja, voltadas para promover o desenvolvimento agrário e ambiental de forma sustentável, focando em práticas que integram a agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, e a preservação dos ecossistemas. Tais entregas foram divididas em quatro grupos: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assistência técnica e extensão rural (ATER), bioeconomia e cadeias da sociobiodiversidade e transição agroecológica.

### 3.3.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

133. Na análise de similaridade entre as entregas relacionadas com a prioridade V, entre os pares de entregas com maior similaridade entre si estavam aquelas relacionadas com o PAA, principalmente aquelas voltadas para aumentar a participação de grupos específicos entre os fornecedores do programa, como mulheres, quilombolas, negros entre outros. Tais entregas estão previstas em quatro programas, de três ministérios, conforme o Quadro 5.

**Quadro 5 – Entregas relacionadas com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

<i>Ministério</i>	<i>Entrega</i>	<i>Enunciado da Entrega</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)</i>	0914	<i>Mulheres rurais que venderam para compras públicas (PAA)</i>
	0957	<i>Aumentar a quantidade de famílias beneficiárias nos mercados de compras públicas</i>
	1184	<i>Participação de quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais na venda para mercados institucionais ampliada</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)</i>	0833	<i>Beneficiários fornecedores do PAA inscritos no Cadastro Único</i>
	0837	<i>Povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais como fornecedores de alimentos do PAA</i>
	0841	<i>Mulheres como fornecedoras do PAA</i>
	0848	<i>Juventude rural no PAA</i>
	0853	<i>Assentados da reforma agrária no PAA</i>
	0858	<i>População negra no PAA</i>
<i>Ministério dos Povos Indígenas (MPI)</i>	1923	<i>Oficinas realizadas visando a qualificação de indígenas para o acesso ao PAA, ao PNAE e à PGPM BIO</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

134. Duas entregas se destacam, ambas voltadas para a ampliação da participação das mulheres como fornecedoras no PAA: a entrega “0841 - Mulheres como fornecedoras do PAA” e a entrega “0914 - Mulheres rurais que venderam para compras públicas (PAA)”.

135. A entrega 0841, sob o programa “Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome”, administrado pelo MDS, visa promover a participação de mulheres no PAA com o objetivo específico de adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação com equidade de gênero.

136. Já a entrega 0914, pertencente ao programa “Agricultura Familiar e Agroecologia”, sob a gestão do MDA, também suporta o acesso das mulheres rurais aos programas de compras públicas da agricultura familiar, visando fortalecer a autonomia econômica e produtiva de mulheres rurais.

137. Ambas as iniciativas se destacam por promoverem objetivos paralelos sob administrações distintas, o que indica potencial duplicidade na execução de políticas que poderia ser otimizada para maximizar recursos e eficiência. Segundo o Guia de Análise FSDL (OLACEFS, p.17), ocorre uma duplicidade, “quando duas ou mais instituições ou programas governamentais realizam as mesmas atividades ou oferecem os mesmos serviços aos mesmos beneficiários”. Isso pode ser observado entre as entregas 0841 e 0914.

138. Os indicadores e metas estabelecidos para ambas as entregas servem como evidência adicional da duplicidade identificada. A primeira entrega utiliza como indicador o percentual de mulheres agricultoras familiares fornecedoras do PAA, com uma meta progressiva de alcançar 60% até o final do período do Plano Plurianual em 2027. Em contraste, a segunda entrega estabelece como indicador o número de mulheres comercializando no PAA, com uma meta específica de garantir que sua participação seja de pelo menos 50%. Apesar da leve variação nos termos da meta, a essência dos indicadores é notavelmente semelhante, enfocando o aumento da participação feminina nas vendas para o PAA.

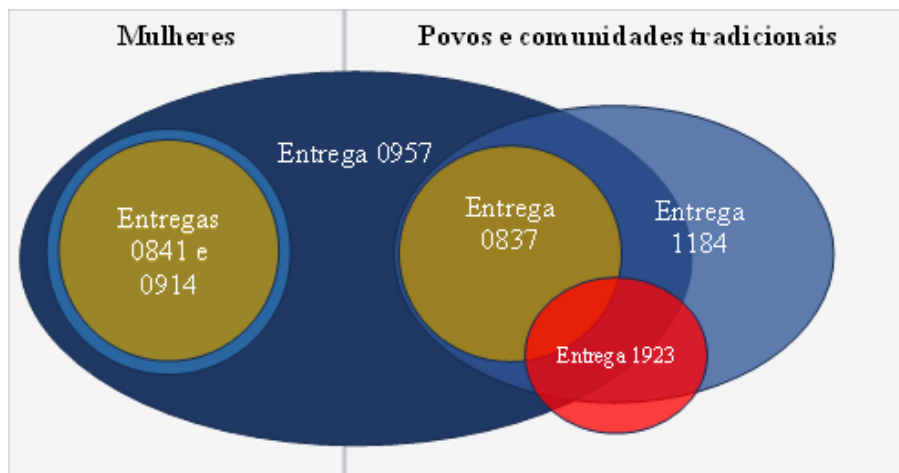
139. O programa “5636 - Abastecimento e Soberania Alimentar” do MDA possui como objetivo específico “0329 - Promover a comercialização e as compras públicas da agricultura familiar, assegurando a participação de povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, juventude rural e mulheres rurais”, cujo indicador é o “9691 - Número de agricultores e agricultoras beneficiadas por ações de apoio à comercialização (PAA e PNAE)”. Vinculada a este objetivo específico está a entrega “0957 - Aumentar a quantidade de famílias beneficiárias nos mercados de compras públicas”, que, apesar de não ter como foco um grupo específico, suas metas são desagregadas para as mulheres, o que indica que devem priorizar estes grupos em alguma medida.

140. Essa entrega tem como indicador “9947 - Número de agricultores familiares (famílias) que venderam para o mercado institucional (PAA)”, cuja meta é 15.000, 18.500, 20.000 e 25.500 para cada exercício do PPA. Na desagregação da meta, a participação das mulheres seria de 7.500, 9.250, 11.000 e 12.750, ou 50%, exceto em 2026 quando seria de 55%.

141. Já o programa “1617 - Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática”, do Ministério dos Povos Indígenas, possui a entrega “1923 - Oficinas realizadas visando a qualificação de indígenas para o acesso ao PAA, ao PNAE e à PGPMBIO”. Portanto, é um terceiro ministério realizando ações para fortalecer a participação de um grupo específico entre os fornecedores do PAA. Neste caso, o foco está nos povos indígenas, que também estão contemplados na entrega “0837 - Povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais como fornecedores de alimentos do PAA”, do MDS.

142. O programa “5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais” tem como entrega “1184 - Participação de quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais na venda para mercados institucionais ampliada”, cuja descrição é “ampliação da participação de cooperativas e associações de quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais nos mercados institucionais, em especial do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”. Destarte, são três entregas de três programas sob gestão de três ministérios diferentes que tem como objetivo fortalecer a participação dos povos indígenas entre os fornecedores do PAA. A Figura 1 apresenta um diagrama com as possíveis sobreposições e duplicidades nas entregas que buscam a priorização das mulheres e comunidades e povos tradicionais no PAA.

**Figura 1 – Representação das duplicidades e sobreposições das entregas relacionadas com o PAA**



Fonte: Equipe do acompanhamento.

143. Entende-se que as entregas 0841 e 0914 apresentam duplicidade, uma vez que têm o mesmo objetivo para o mesmo público-alvo: aumentar a participação das mulheres entre os fornecedores do PAA. Há sobreposição destas duas entregas com a entrega 0957, que busca ampliar o número de agricultores familiares de forma geral no PAA, mas desagrega a meta para as mulheres e as comunidades e povos tradicionais. Esta última também apresenta sobreposição com as entregas que tem foco nos povos e comunidades tradicionais: 0837, 1184 e 1923. Estas não apresentam duplicidade, pois possuem diferenças de amplitude. A entre 0837 busca ampliar a participação dos povos e comunidades tradicionais no PAA, a entrega 1184 busca ampliar a participação deste mesmo público-alvo tanto no PAA quanto no PNAE e a entrega 1923 tem como objetivo oferecer oficinas para ampliar a participação dos povos indígenas no PAA, no PNAE e no PGPMBIO.

144. Essa convergência entre as entregas, embora possa reforçar o compromisso com questões de gênero, povos e comunidades tradicionais e agricultura familiar, também sugere redundâncias que podem levar a ineficiências na alocação de recursos e na gestão de políticas públicas. A falta de coordenação e a duplicidade de esforços podem não apenas diluir a eficácia dessas iniciativas, mas também complicar o monitoramento e a avaliação de seus verdadeiros impactos.

145. Segundo representantes do MDA, no painel de referência da matriz de achados, o MDA e o MDS atuam em modalidades diferentes do PAA e as entregas seriam relativas a diferentes mecanismos de atuação, por isso não haveria duplicidade na implementação da política. Porém,

os representantes reconheceram que não há clareza no PPA quanto a esta diferenciação, por isso seria necessária uma revisão das entregas.

### 3.3.2 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

146. De acordo com o art. 2º da Lei 12.188/2010, que Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER):

*I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;*

147. Ainda segundo a norma:

*Art. 5º São beneficiários da Pnater:*

*I - os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e*

*II - nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei.*

148. A assistência técnica e extensão rural é uma atividade prestada por diversas entidades públicas e privadas. Nos estados, existem as empresas públicas como a Emater-MG, Emater-DF, Emater-RN, entre outras. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) é um serviço social autônomo que também presta esse serviço, além de outras entidades com ou sem fins lucrativos.

149. Entre as entregas do PPA, verificou-se que dez delas estão relacionadas com a ATER, conforme o Quadro 6:

**Quadro 6 – Entregas relacionadas com a assistência técnica e extensão rural (ATER)**

<b>Ministério</b>	<b>Entrega</b>	<b>Descrição da Entrega</b>
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	2158	Famílias da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, jovens, mulheres atendidas com assessoria técnica e extensão rural, com foco em atividades de base agroecológica, elaboração e fortalecimento de instrumentos de gestão ambiental rural.
	0666	Assistência Técnica e Extensão Rural voltada a conservação dos ecossistemas e fortalecimento das organizações socioprodutivas para famílias do Bolsa Verde.
Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)	0372	Assistência técnica e extensão rural para transferência de tecnologias sustentáveis e agregação de valor.
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	1090	Assistência técnica aos aquicultores incluídos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)	0720	<i>Agricultores e agricultoras familiares atendidos por assistência técnica e extensão rural.</i>
	0726	<i>Agricultores do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA atendidos por assistência técnica e extensão rural específica.</i>
	0905	<i>Assistência técnica e extensão rural realizada junto a agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais que atuam nas cadeias da sociobiodiversidade.</i>
	0907	<i>Agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza e pobreza beneficiados por instrumentos de inclusão produtiva</i>
	0915	<i>Mulheres atendidas por assistência técnica e extensão rural específica.</i>
	1055	<i>Organizações produtivas da agricultura familiar atendidas por assistência técnica em gestão.</i>
	1191	<i>Famílias quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais atendidos por assistência técnica e extensão rural (ATER).</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

150. As entregas se diferenciam em termos de grupos priorizados e os objetivos específicos. Observa-se que algumas entregas são direcionadas especificamente para agricultores familiares em geral, como as entregas 0372, 0720, 1055 e 2158, destacando o foco no apoio a este grupo em diversas áreas de produção e gestão.

151. Já outras entregas priorizam determinados grupos, como a entrega 1090 que tem como público-alvo os agricultores inscritos no CAF, a entrega 0726 prioriza agricultores do PNRA, a entrega 0915 voltada para as mulheres, a entrega 0905 tem foco nas cadeias da sociobiodiversidade, a entrega 1191 nas famílias quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais, a entrega 0666 nas famílias beneficiárias do programa Bolsa Verde e a entrega 0907 os agricultores e agricultoras familiares atendidos por programas de inclusão sócio produtiva

152. Quando se compara a entrega 0666 do MMA com a entrega 0907 do MDA, verifica-se a existência de sobreposição, em virtude de ser prestado o mesmo serviço (ATER), para públicos-alvo semelhantes. No Quadro 7 estão os dados das duas entregas:

**Quadro 7 – Entregas relacionadas com a assistência técnica e extensão rural (ATER)**

<i>Ministério</i>	<i>Entrega</i>	<i>Descrição da Entrega</i>
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	2158	<i>Famílias da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, jovens, mulheres atendidas com assessoria técnica e extensão rural, com foco em atividades de base agroecológica, elaboração e fortalecimento de instrumentos de gestão ambiental rural.</i>
	0666	<i>Assistência Técnica e Extensão Rural voltada a conservação</i>

		<i>dos ecossistemas e fortalecimento das organizações socioprodutivas para famílias do Bolsa Verde.</i>
<i>Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)</i>	0372	<i>Assistência técnica e extensão rural para transferência de tecnologias sustentáveis e agregação de valor.</i>
<i>Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)</i>	1090	<i>Assistência técnica aos aquicultores incluídos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)</i>	0720	<i>Agricultores e agricultoras familiares atendidos por assistência técnica e extensão rural.</i>
	0726	<i>Agricultores do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA atendidos por assistência técnica e extensão rural específica.</i>
	0905	<i>Assistência técnica e extensão rural realizada junto a agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais que atuam nas cadeias da sociobiodiversidade.</i>
	0907	<i>Agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza e pobreza beneficiados por instrumentos de inclusão produtiva</i>
	0915	<i>Mulheres atendidas por assistência técnica e extensão rural específica.</i>
	1055	<i>Organizações produtivas da agricultura familiar atendidas por assistência técnica em gestão.</i>
	1191	<i>Famílias quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais atendidos por assistência técnica e extensão rural (ATER).</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

153. Em reunião realizada com o MMA, os representantes do órgão reconheceram a existência de duplicidade entre as entregas. Afirmaram ainda que não houve interlocução efetiva com o MDA durante a elaboração do PPA, o que poderia ter evitado redundâncias. Foi mencionado que o processo de elaboração do PPA é intenso e, muitas vezes, não permite uma coordenação eficaz entre todos os ministérios envolvidos, o que pode levar a redundâncias nas entregas documentadas.

154. Apesar da existência de duplicidade entre as entregas, os representantes do MMA explicaram que, na prática, elas são gerenciadas de forma a evitar duplicação de esforços, graças à colaboração interministerial. Destacou-se que, embora o recurso para essas ações venha do MMA, a implementação é articulada pelo MDA através de um contrato de gestão com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), com base em diretrizes desenvolvidas conjuntamente pelos órgãos gestores. Também apontaram que a execução destas ações será norteadas por um documento elaborado em parceria, que detalha como a assistência técnica deve ser realizada, garantindo que ela atenda aos objetivos do Bolsa Verde.

155. Os representantes do MDA também reconheceram a existência da duplicidade nas entregas relativas ao Bolsa Verde. Foi ressaltado que há uma gestão compartilhada entre o

MMA e o MDA, em que o primeiro fornece os recursos enquanto o MDA é responsável pela implementação técnica, mas que as diferenças nas responsabilidades de financiamento e execução entre os ministérios não estavam claramente documentadas no PPA. Propuseram que seria mais produtivo o Ministério do Planejamento revisar e reclassificar essas entregas para evitar mal-entendidos e garantir que todas as ações estivessem alinhadas com os objetivos corretos do governo.

### 3.3.3 Bioeconomia e cadeias da sociobiodiversidade

156. O PPA 2024-2027 traz um foco significativo na bioeconomia e no fomento às cadeias de sociobiodiversidade, reconhecendo a importância de valorizar os recursos naturais e culturais de comunidades tradicionais e indígenas. Este fomento busca impulsionar a produção e a comercialização de produtos oriundos da biodiversidade local, promovendo um modelo de desenvolvimento que integra sustentabilidade ambiental, inclusão social e valorização cultural.

157. As entregas identificadas nesse grupo foram as listadas no Quadro 8.

#### Quadro 8 – Entregas relacionadas com a bioeconomia e cadeias da sociobiodiversidade

<i>Ministério</i>	<i>Entrega</i>	<i>Denominação da Entrega</i>
<i>Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)</i>	<i>0669</i>	<i>Apoio às organizações socioprodutivas de povos e comunidades tradicionais para o fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)</i>	<i>1066</i>	<i>Povos e comunidades tradicionais e povos indígenas beneficiados no âmbito do Programa de Cadeias Produtivas da Sociobiodiversidade dos Biomas</i>
<i>Ministério dos Povos Indígenas (MPI)</i>	<i>1922</i>	<i>Infraestrutura de produção, beneficiamento, armazenamento e transporte de produtos e serviços de sociobiodiversidade indígena implantada e adequada</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)</i>	<i>0740</i>	<i>Ações e projetos de estruturação socioprodutiva realizadas junto a agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais que atuam nas cadeias da sociobiodiversidade</i>
<i>Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)</i>	<i>0128</i>	<i>Projeto de bioeconomia e desenvolvimento regional</i>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

158. Verifica-se que as entregas possuem o objetivo comum de fortalecer as cadeias da sociobiodiversidade. A entrega 0669 do MMA possui como descrição “fortalecer as cadeias produtivas da sociobiodiversidade, promovendo a valorização e sustentabilidade das comunidades tradicionais e a conservação da biodiversidade, bem como impulsionar o desenvolvimento econômico regional, alinhando-se com os princípios do desenvolvimento sustentável”. Seu indicador é o “9600 - Número de organizações socioprodutivas comunitárias atendidas”, cuja meta prevê beneficiar 200 organizações socioprodutivas de povos e comunidades tradicionais até 2027. Observa-se que o público-alvo são os povos e comunidades tradicionais.

159. Já a entrega 1066 do MDIC possui como indicador “10078 - N° acumulado de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares (PICTAFs) beneficiados”, com a seguinte descrição:

*As rotas referem-se a implementação de ações que visam melhorar a qualidade, a capacidade produtiva, a produtividade e a conexão das unidades produtivas de PICTAFs (Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares) que forem inseridas ou que já fazem parte de cadeias de valor nacionais ou internacionais. Essas são necessariamente cadeias de valor de produtos da sociobiodiversidade e devem estar relacionadas com as vocações dos biomas onde estiverem inseridas, com objetivos de aumento de renda dos beneficiários de forma sustentável social, ambiental e culturalmente. Considera-se "implementada" a rota em que houve, no âmbito do programa, ampliação dos valores contratados junto às unidades produtivas dos PICTAFs, seja pela melhoria da qualidade dos produtos ou pelo aumento da produção.*

160. Verifica-se que esta entrega também possui como público-alvo os povos e comunidades tradicionais. A meta é beneficiar 30 comunidades até 2027.

161. A entrega 1922 do MPI tem como indicador “11236 - Número de projetos apoiados”, cuja descrição é: “contabiliza o número de projetos de infraestrutura de escoamento da produção indígena apoiados pela Funai”. A meta é apoiar 400 projetos até 2027. O público-alvo são as comunidades indígenas, que constituem um dos 28 segmentos dos povos e comunidades tradicionais, conforme o Decreto 8.750/2016.

162. A entrega 0740 também possui em seu público-alvo povos e comunidades tradicionais. Seu indicador é o “10325 - N° de agricultores familiares beneficiados por projetos de estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade”, cuja meta é beneficiar 3.042 agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais até 2027.

163. Por fim, a entrega 0128 do MIDR possui como descrição:

*Implementação dos projetos (estruturação de sistemas produtivos, sustentáveis, inovadores e tecnológicos locais) vinculado ao Programa de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional nas regiões prioritárias da PNDR, que terá como público beneficiado povos e comunidades tradicionais, pequenos e médios produtores, agroextrativistas, startups, instituições de ciência e tecnologia, organizações do complexo econômico-industrial da saúde (nutracêuticos, fitoterápicos e fitomedicamentos), de fitocosméticos, e empresas de beneficiamento, comercialização e serviços baseados em insumos da bioeconomia.*

164. Apesar de mais amplo, o público-alvo da entrega também inclui povos e comunidades tradicionais. Seu indicador é o “8936 - Número de projetos de bioeconomia implementados”, com meta de implementar 8 projetos até 2027.

165. Verifica-se que essas entregas são muito semelhantes em termos de objetivos, ações e público-alvo. A partir das informações constantes do relatório de atributos, não é possível identificar a extensão da sobreposição, ou até mesmo duplicidade, dessas entregas.

166. Durante a reunião com representantes da Secretaria Nacional de Bioeconomia do MMA, foi discutida a questão da duplicidade nas entregas no contexto do Plano Plurianual (PPA). Os representantes reconheceram que, embora exista um esforço para integrar ações entre os ministérios, a coordenação efetiva no início do governo foi um desafio significativo devido à estruturação das equipes e definição das atribuições de cada ministério. Os ministérios participaram conjuntamente de oficinas para discutir o tema da Bioeconomia no PPA, em alguns casos foi possível elaborar entregas conjuntas, entre o MMA e o MCTI. Porém, como era

*início do governo, muitas ações foram replicadas em diferentes ministérios sem uma coordenação adequada.*

*167. Foi mencionado que, apesar das ações estarem documentadas de forma aparentemente duplicada, há um esforço contínuo para alinhar essas entregas de forma mais integrada. Houve recentemente a publicação da Estratégia Nacional de Bioeconomia (Decreto 12.044, de 5/6/2024), que estabeleceu a Comissão Nacional de Bioeconomia, com competência para elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia.*

*168. A preocupação expressa pelos representantes da Secretaria é que, embora exista uma intenção de colaboração interministerial, a execução prática das políticas públicas ainda enfrenta desafios. Reconheceram que a falta de integração na fase de planejamento pode ter levado à duplicação nas entregas documentadas no PPA, mas enfatizaram que estão empenhados em resolver essas questões através de uma gestão mais unificada e diretrizes claras que orientem todas as ações e programas sob o guarda-chuva da bioeconomia. Propuseram que o Ministério do Planejamento desempenhe um papel crucial na coordenação e clarificação das entregas para garantir que elas se alinhem de forma efetiva com os objetivos estratégicos do governo.*

*169. Os representantes do MDA confirmaram ter havido oficinas e diálogos sobre a temática da bioeconomia, especialmente sob a liderança do Ministério do Meio Ambiente. Enfatizou-se que, enquanto o MDA foca no público da agricultura familiar, incluindo povos indígenas e comunidades tradicionais, outros ministérios podem ter diferentes focos dentro da bioeconomia. Foi destacada a necessidade de uma avaliação conjunta e de uma estratégia de coordenação entre os ministérios para garantir que as abordagens sejam complementares e não sobrepostas, sublinhando a importância de definir claramente os públicos-alvo e as competências de cada ministério em relação à bioeconomia.*

### **3.3.4 Transição agroecológica**

*170. A transição agroecológica é um elemento central do PPA 2024-2027, refletindo o compromisso do governo federal em promover práticas agrícolas sustentáveis que integram a produção com a conservação ambiental. Esta abordagem visa transformar sistemas agrícolas convencionais em sistemas mais resilientes e sustentáveis, diminuindo a dependência de insumos químicos, melhorando a saúde do solo, aumentando a biodiversidade e fortalecendo a autonomia das comunidades rurais. A transição agroecológica busca não apenas benefícios ecológicos, mas também sociais e econômicos, promovendo a segurança alimentar, a inclusão produtiva e a justiça socioambiental. O Quadro 9 apresenta algumas entregas com relação com transição agroecológica.*

#### **Quadro 9 – Entregas relacionadas com a bioeconomia e cadeias da sociobiodiversidade**

<i>Ministério</i>	<i>Entrega</i>	<i>Denominação da Entrega</i>
<i>Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)</i>	<i>0669</i>	<i>Apoio às organizações socioprodutivas de povos e comunidades tradicionais para o fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)</i>	<i>1066</i>	<i>Povos e comunidades tradicionais e povos indígenas beneficiados no âmbito do Programa de Cadeias Produtivas da Sociobiodiversidade dos Biomas</i>

<i>Ministério dos Povos Indígenas (MPI)</i>	<i>1922</i>	<i>Infraestrutura de produção, beneficiamento, armazenamento e transporte de produtos e serviços de sociobiodiversidade indígena implantada e adequada</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)</i>	<i>0740</i>	<i>Ações e projetos de estruturação socioprodutiva realizadas junto a agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais que atuam nas cadeias da sociobiodiversidade</i>
<i>Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)</i>	<i>0128</i>	<i>Projeto de bioeconomia e desenvolvimento regional</i>

*Fonte: Equipe do acompanhamento.*

*171. As entregas do Plano Plurianual relacionadas à transição agroecológica revelam um notável esforço interministerial para promover práticas sustentáveis entre grupos vulneráveis como povos indígenas, comunidades quilombolas e agricultores familiares. Contudo, ao analisar mais detalhadamente as ações propostas, emergem claras redundâncias nas metas e nos públicos-alvo que apontam para uma potencial ineficiência na alocação de recursos e esforços.*

*172. Por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Ministério dos Povos Indígenas possuem objetivos similares em suas entregas focadas na gestão ambiental e territorial. Ambos os ministérios buscam promover a sustentabilidade ambiental em territórios geridos por populações tradicionais. No entanto, enquanto o primeiro ministério abrange uma variedade mais ampla de comunidades tradicionais, o segundo foca especificamente em territórios indígenas. Apesar das diferenças sutis nos grupos alvo, as ações em si — como a implementação de práticas de gestão territorial sustentável e a promoção de iniciativas agroecológicas — são bastante similares, levantando questões sobre a possibilidade de sobreposição nas atividades e na utilização dos recursos.*

*173. Adicionalmente, a entrega do Ministério da Igualdade Racial, que visa capacitar comunidades quilombolas em práticas agroecológicas, e iniciativas semelhantes em outros ministérios, sugere um esforço duplicado. As oficinas de capacitação, por exemplo, poderiam ser integradas em um programa interministerial único que englobasse todas as comunidades tradicionais, maximizando assim o impacto das sessões de treinamento e racionalizando o uso dos recursos governamentais.*

*174. Em reunião, os representantes do MMA reconheceram dificuldades na fase inicial de elaboração do PPA, atribuídas à nova estruturação do governo e à definição de atribuições. Admitiu-se que, apesar dos esforços para integrar as ações, muitas entregas se repetiram entre os ministérios sem uma coordenação efetiva. Também foi destacado que essas redundâncias refletiam a falta de comunicação clara e eficiente durante a formulação do PPA, especialmente em temas como conservação ambiental e inclusão produtiva.*

*175. Foi ressaltada a necessidade de maior clareza e coordenação nas entregas relacionadas à transição agroecológica, enfatizando-se a necessidade de revisão do PPA para melhor refletir a atuação conjunta dos ministérios e garantir que as iniciativas de transição agroecológica sejam eficazes e bem direcionadas, minimizando duplicações e maximizando a eficiência dos recursos governamentais.*

*176. Em reunião com o MDA, esclareceu-se que a transição agroecológica é apoiada pela Política Nacional de Agroecologia e coordenada pela Comissão Nacional de Agroecologia e*

*Produção Orgânica, instituídas pelo Decreto 7.794/2012. Apesar da existência de diversas ações de agroecologia espalhadas pelos diferentes ministérios, todas seriam coordenadas sob o arcabouço legal da política nacional, que define as competências e atribuições de cada órgão.*

*177. Também foi destacado que o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, atualmente em estágio avançado de elaboração, visa concretizar e formalizar muitas das ações descritas no PPA. Foi sugerido que uma revisão detalhada poderia esclarecer como cada ministério registra suas ações dentro da política, potencialmente identificando áreas de duplicação e permitindo uma coordenação mais eficaz para evitar redundâncias e maximizar a eficácia das iniciativas dirigidas ao mesmo público-alvo em diferentes setores, como saúde e desenvolvimento agrário.*

### **3.3.5 Causas e efeitos específicos do achado**

*178. Além das causas amplas apontadas na seção acima, no caso específico deste achado das sobreposições e duplicidades, também pode ser apontada como causa a falta de coordenação interministerial e planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA. O MTPPA definiu que seriam realizadas oficinas com vários órgãos e entidades de forma a possibilitar um olhar transversal e multisetorial. Entretanto, mesmo nos temas para os quais estas oficinas foram realizadas, não se verificou a atuação coordenada dos ministérios para a formulação das entregas.*

*179. Em reunião com o MMA, a Secretaria Nacional de Bioeconomia afirmou que foram realizadas as oficinas com outros ministérios para definir a forma de atuação em relação à bioeconomia, mas exceto em uma entrega conjunta com o MCTI, cada ministério formulou suas entregas de forma independente e sem haver clareza quanto às atribuições de cada órgão. Em outros temas, como no caso da ATER, o MMA e o MDA afirmaram que não houve interlocução prévia à formulação das entregas.*

*180. As sobreposições e duplicidades identificadas nas entregas do PPA relacionadas com a inclusão e sustentabilidade rural configuram uma inconsistência formal no planejamento. Todavia, seria inviável avaliar se elas efetivamente ocorrem na implementação das políticas não sendo possível, portanto, afirmar se há ineficiências na prestação dos serviços.*

*181. Em alguns casos, como nos serviços de ATER, em que há uma atuação governamental consolidada e mecanismos de coordenação já existentes entre os ministérios, que possuem atribuições estabelecidas de forma clara, as chances dessas sobreposições e duplicidades resultarem em ineficiências são menores.*

*182. Contudo, em relação a temas introduzidos na agenda governamental mais recentemente, como a bioeconomia por exemplo, os papéis de cada órgão ainda estão sendo delimitados com a formulação das estratégias e planos governamentais o que aumenta as chances de ocorrência de sobreposições e duplicidades.*

*183. Os efeitos que podem ser atribuídos às sobreposições e duplicidades identificadas no planejamento são os prejuízos à avaliação efetiva do desempenho dos programas, à tomada de decisões baseada em evidências e à transparência da gestão pública. As informações resultantes do alcance das metas ficam comprometidas em virtude da possibilidade de existência de ineficiências, esforços duplicados e metas diferentes para ações semelhantes.*

### **3.3.6 Conclusão do achado**

*184. O Achado 1 identifica problemas significativos de sobreposições e duplicidades nas políticas de inclusão e sustentabilidade rural, com incidência em programas como o Programa de Aquisição de Alimentos, a assistência técnica e extensão rural, a bioeconomia e cadeias da sociobiodiversidade e a transição agroecológica.*

185. *As entregas destas políticas apresentam redundâncias em termos de objetivos, público-alvo e forma de atuação, decorrentes de planejamento deficiente e falta de coordenação interministerial, agravadas pela ausência de uma legislação de finanças públicas e um planejamento de longo prazo bem estruturado. Como efeito, essas sobreposições comprometem a avaliação de desempenho dos programas, dificultando a tomada de decisões informadas e a transparência na gestão pública.*

186. *Ademais, não se conseguiu verificar, na prática, se as sobreposições formalmente identificadas no planejamento efetivamente resultam em redundâncias durante a implementação das políticas.*

187. *Tal situação contraria a Lei 14.802/2024, segundo a qual:*

*Art. 13. A governança do PPA 2024-2027 visa alcançar os objetivos e as metas estabelecidas, sobretudo para a garantia de acesso equitativo e inclusivo às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade, e busca o aperfeiçoamento dos:*

*I - mecanismos de implementação e integração de políticas públicas;*

188. *A falta de coordenação e coerência entre as entregas também vai de encontro ao Decreto 9.207/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e estabelece como diretriz “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público” (art. 4º, inc. IV).*

189. *Por conseguinte, entende-se que cabe recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão com a competência de elaboração do PPA, conforme os incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023 e o inciso II do art. 6º do Decreto 12.066/2024, que coordene uma análise detalhada das entregas relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com os ministérios MDA, MDIC, MMA, MPI, MIDR.*

190. *Nessa análise, é necessário identificar a extensão das sobreposições e duplicidades identificadas neste acompanhamento, pois pela descrição das entregas no relatório de atributos do PPA não foi possível fazer uma análise completa das semelhanças entre elas. Além disso, é preciso verificar se essas sobreposições e duplicidades efetivamente ocorrem na implementação das políticas públicas, gerando esforços duplicados e ineficiências na aplicação dos recursos públicos.*

191. *Também se mostra como necessário avaliar se os mecanismos de coordenação ministerial existentes nessas políticas analisadas são suficientes para assegurar a articulação na formulação e implementação das políticas.*

192. *Por fim, após verificadas as sobreposições e duplicidades nas entregas do PPA, mostra-se imprescindível promover as devidas correções e aperfeiçoamentos no PPA em seu próximo ciclo de revisão.*

193. *Diante do exposto acima, propõe-se o seguinte encaminhamento para este Achado 1:*

*Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base no inciso I do art. 13 da Lei 14.802/2024 e o inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, no exercício de suas competências estabelecidas nos incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023, que coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério do Desenvolvimento e*

*Assistência Social, Família e Combate à Fome, visando a: identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios; promover as correções e aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do PPA.*

*194. Espera-se que a recomendação proposta permita que as sobreposições e duplicidades identificadas sejam corrigidas na revisão do PPA, permitindo uma avaliação do desempenho embasada em informações mais adequadas ao esforço empreendido pelo governo e alinhado com os resultados alcançados. Também se espera uma maior integração e coordenação entre os órgãos que atuam no tema da inclusão e sustentabilidade rural, evitando esforços duplicados e ineficiências na implementação das políticas públicas.*

### **3.4 Achado 2 – O objetivo estratégico 2.4 não atua como elo entre as dimensões estratégica e tática**

*Devido à ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual e à falta de coordenação interministerial e planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA 2024-2027, verificou-se que o objetivo estratégico 2.4 não representa um elo de integração entre as dimensões estratégica e tática do PPA, contrariando o item 4.1 do Anexo I da Lei 14.802/2024, o que levou a prejuízos no alinhamento dos programas e respectivas entregas com as prioridades governamentais, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública.*

*195. Este achado foi identificado durante os procedimentos de auditoria relativos à questão 1 da matriz de planejamento, que indagou se existem fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas que comprometam a coerência do conjunto de programas finalísticos voltados para a promoção da industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia.*

*196. Nesta questão, esperava-se verificar a existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas entregas vinculadas ao objetivo estratégico “2.4 - Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia”. Porém, não existe no PPA a informação sobre quais entregas estariam vinculadas a quais objetivos estratégicos. Esta vinculação foi estabelecida para as agendas transversais e as prioridades, mas não os objetivos estratégicos. Portanto, como não foi possível identificar as entregas relacionadas ao objetivo, o escopo da análise FSDL foi alterado para a análise das entregas relacionadas com a prioridade “V - neoindustrialização, trabalho, emprego e renda”.*

*197. Durante as entrevistas, verificou-se que o objetivo estratégico não havia cumprido sua função de elo entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do plano, pois os programas não foram estruturados a partir deles, assim como não havia um alinhamento adequado entre o PPA 2024-2027 e o Plano da Ação da Neoindustrialização 2024-2026.*

*198. O Plano Plurianual constitui-se como uma ferramenta de planejamento governamental projetada para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Este planejamento é estruturado em duas dimensões principais: a estratégica e a tática. A dimensão estratégica do PPA é voltada para a definição ampla das intenções e prioridades do governo, traduzida em visões de futuro e objetivos estratégicos que refletem as mudanças desejadas na sociedade. Esses objetivos são acompanhados por indicadores-chave de resultado, que proporcionam meios para medir o progresso em direção às metas estabelecidas.*

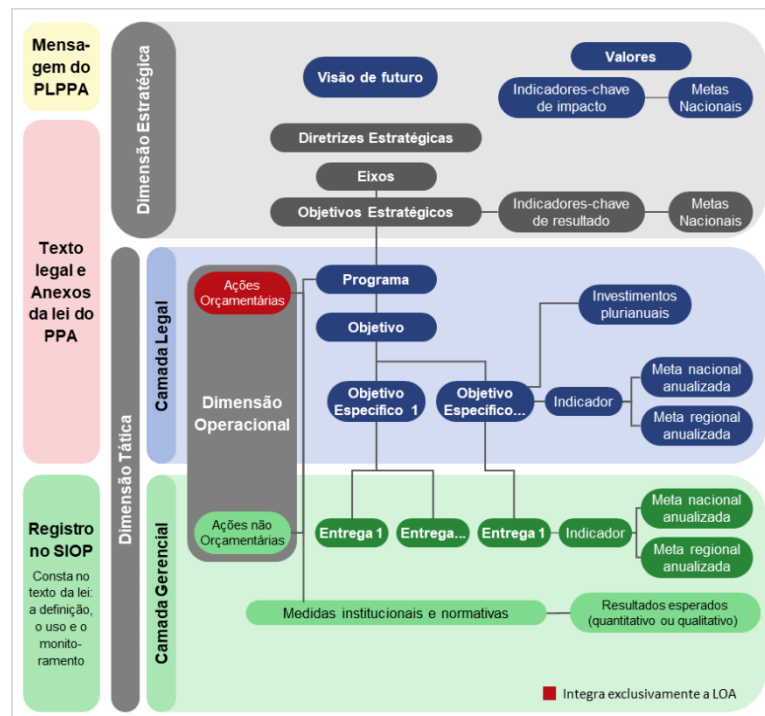
*199. Segundo o Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário:*

9.1.4. o projeto de lei do novo PPA apresenta relevante avanço com relação aos planos anteriores ao incorporar Indicadores-Chave Nacionais (KNI), com as respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano em seus quatro anos de vigência e com vinculação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); porém, os problemas econômicos e sociais brasileiros poderiam ser melhor enfrentados por meio da formulação e da implementação do plano de longo prazo mencionado no item anterior, que contemple um sistema de KNIs e critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público, em linha com o disposto no 174, §1º, da Constituição Federal;

200. A camada tática, por sua vez, detalha a execução dos objetivos estratégicos por meio de programas específicos, que são compostos por objetivos mais detalhados, conhecidos como objetivos específicos. Estes programas são desdobrados em metas e entregas concretas. As entregas representam os resultados tangíveis que os programas devem alcançar, sendo instrumentalizadas por ações e projetos que movem o governo em direção aos objetivos mais amplos delineados na camada estratégica.

201. O Manual Técnico do PPA informa que o modelo lógico é a principal ferramenta para a construção do desenho dos programas (BRASIL, 2023, p. 16). Em suma, o modelo lógico fornece uma estrutura que conecta a identificação de um problema e suas causas às intervenções planejadas, facilitando a elaboração de políticas públicas eficazes e baseadas em evidências. É apresentada a seguinte figura para demonstrar a estrutura do Plano:

Figura 2 – Estrutura do PPA 2024-2027



Fonte: MTPPA (BRASIL, 2024, p.34)

202. Segundo o MTPPA (BRASIL, 2023, p.38):

Os Programas cumprem o papel de materializar os objetivos estratégicos declarados na Dimensão Estratégica do plano. As Diretrizes e os Indicadores-chave devem orientar as principais linhas de ação do governo para os próximos quatro anos, cabendo aos objetivos estratégicos fundamentarem os Programas e seus objetivos, os quais serão discriminados em

*objetivos específicos, metas e entregas que sejam compatíveis com os recursos disponíveis e a capacidade de execução do governo.*

*203. O Anexo I da Lei 14.802/2024, que dispõe sobre a dimensão estratégica do Plano, define no item 4.1 que “os objetivos estratégicos são o elo entre as dimensões estratégica e tática, pois se conectam diretamente aos programas do PPA”. Segundo o MTPPA, o objetivo estratégico deve, juntamente com os indicadores-chave de resultado, “orientar a elaboração dos programas e possibilitar o monitoramento”, consistindo em “parte dos esforços para alinhar as políticas e programas do governo com os resultados”.*

*204. Destarte, os objetivos estratégicos deveriam garantir que as atividades táticas dos programas estivessem alinhadas com as diretrizes estratégicas do governo. Isso significa que as ações governamentais seriam projetadas para avançar em direção a uma visão de futuro claramente definida, evitando esforços descoordenados ou contraditórios. Ademais, os objetivos estratégicos transformariam as diretrizes estratégicas abstratas em metas claras e mensuráveis. Isso permitiria que os gestores governamentais desenvolvessem programas que não apenas abordassem necessidades específicas, mas também contribuíssem para os objetivos de longo prazo.*

*205. Entretanto, o que se verificou é que os objetivos estratégicos e seus indicadores-chave não orientaram a elaboração dos programas do PPA 2024-2027. Nas entrevistas com os ministérios responsáveis pelos programas finalísticos, foi apontado que a discussão dos objetivos estratégicos ocorreu após a formulação da camada tática, ou seja, os programas e entregas já estavam definidos, quando os objetivos estratégicos foram apresentados, dentre os quais os ministérios deveriam selecionar aqueles para os quais acreditavam que os programas iriam contribuir.*

*206. Em reunião com o MAPA (peça 31), os representantes enfatizaram que não há uma linearidade ou univocidade entre os objetivos estratégicos e específicos. Isso significa que os objetivos específicos não são derivados diretamente dos objetivos estratégicos de forma linear, mas sim selecionados e alinhados durante oficinas de planejamento, onde eram discutidas e escolhidas as prioridades a partir do cardápio disponível.*

*207. Já os representantes do MDA (peça 32) explicaram que realizaram reuniões de planejamento estratégico para a construção dos três programas e dos objetivos específicos em abril de 2023. No entanto, eles mencionaram que os objetivos estratégicos que seriam incluídos na camada estratégica do PPA não estavam no cerne da construção inicial e foram considerados em uma etapa posterior.*

*208. Os representantes do MDIC (peça 34) também explicaram que a discussão da vinculação dos objetivos estratégicos ocorreu após a formulação dos programas, em oficinas realizadas no final de julho de 2023. O conjunto de objetivos estratégicos foi apresentado, e os órgãos indicavam em quais deles se encaixavam melhor. Foi mencionado que o processo foi um tanto apressado, mas que houve esforços para ajustar as definições de forma a abranger temas como economia verde, descarbonização e ampliação da competitividade da economia.*

*209. Entende-se que a apresentação dos objetivos estratégicos como um cardápio a partir do qual os ministérios elegeriam aqueles com os quais seus programas, já formulados em etapa anterior, poderiam contribuir mais, constitui uma inversão da ordem esperada da elaboração do PPA. Na lógica ideal de elaboração do planejamento governamental, o processo começa com a identificação dos problemas e desafios sociais mais prementes. A partir desta análise, são formulados objetivos estratégicos claros e orientados para a solução desses problemas, refletindo as prioridades e as mudanças que o governo deseja impulsionar na sociedade durante o período do plano. Em seguida, esses objetivos estratégicos são decompostos em ações*

*específicas e práticas, cuja implementação é planejada para atingir os resultados desejados. Este fluxo garante que o planejamento seja orientado por metas claras e baseado em necessidades reais, maximizando a eficiência e efetividade das políticas públicas.*

*210. Como resultado dessa inversão, muitos ministérios não teriam percebido a possível contribuição que teriam para determinados objetivos estratégicos e medidas necessárias para o seu alcance não foram incluídas no conjunto de entregas dos programas.*

*211. Neste acompanhamento, a análise concentrou-se no objetivo estratégico “2.4 - Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia”. Este objetivo está previsto em onze programas governamentais:*

- a) 1144 - Agropecuária Sustentável (MAPA);*
- b) 1158 - Enfrentamento da Emergência Climática (MMA);*
- c) 1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade (MMA);*
- d) 1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia (MDA);*
- e) 2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (MIDR);*
- f) 2319 - Mobilidade Urbana (Ministério das Cidades);*
- g) 2324 - Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização (MCTI);*
- h) 2801 - Neointustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica (MDIC);*
- i) 3104 - Aviação Civil (Ministério de Portos e Aeroportos);*
- j) 3105 - Portos e Transporte Aquaviário (Ministério de Portos e Aeroportos)*
- k) 5636 - Abastecimento e Soberania Alimentar (MDA).*

*212. Porém, verifica-se que programas importantes para a promoção da neointustrialização não preveem que irão contribuir para o objetivo estratégico 2.4. A Resolução CNDI/MDIC 1/2023, que propôs a nova política industrial, com a finalidade de nortear as ações do Estado Brasileiro em favor do desenvolvimento industrial, estabeleceu que “a nova política industrial organiza-se por meio de missões” (art. 3º), definidas como “desafios da sociedade brasileira e para os quais esta política irá se desenvolver a partir de seus objetivos específicos” (art. 1º, §1º). Segundo a norma:*

*Art. 4º Constituem-se missões para o desenvolvimento industrial a promoção de:*

- I- cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar e nutricional;*
- II- complexo econômico industrial da saúde resiliente para robustecer o SUS e ampliar o acesso à saúde;*
- III- infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;*
- IV- transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;*
- V- bioeconomia, descarbonização, e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações; e*
- VI- tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.*

*213. Apesar da resiliência do complexo econômico industrial da saúde constituir uma missão da nova política industrial, nenhum dos programas do Ministério da Saúde prevê contribuir para o objetivo estratégico 2.4. O mesmo ocorre com os programas do Ministério da Defesa e do Ministério das Comunicações, diretamente associados com as missões da política.*

214. O Ministério da Fazenda, assim como os citados acima, também compõe o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e tem sob sua responsabilidade o programa “2315 - Política Econômica para o Crescimento e Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável e Inclusivo”, que entre seus objetivos específicos prevê “0380 - Viabilizar as iniciativas para a transformação ecológica da economia brasileira, visando o crescimento econômico sustentável, com crescimento de produtividade, aumento de renda, redução do impacto ambiental e distribuição de renda”. Porém, tal programa também não está vinculado ao objetivo estratégico 2.4.

215. Durante a execução deste primeiro ciclo do acompanhamento, foi publicado o documento “Prioridade Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda – PPA 2024-2027”, que tem a “finalidade de facilitar a compreensão sobre como a atuação governamental está estruturada, no âmbito do PPA, para promover a reindustrialização do país em novas bases, com geração de trabalho, emprego e renda”. A publicação foi dividida em dez dimensões, estruturadas a partir das missões da nova política de desenvolvimento industrial e dos principais desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal para promoção de trabalho, emprego e renda de qualidade. Portanto, as seis missões da nova política industrial foram vinculadas às entregas governamentais. Porém, ainda permanece a ausência de vinculação dos objetivos estratégicos com as entregas.

216. O fato de os objetivos estratégicos não terem sido utilizados pelos ministérios como orientadores para a formulação dos programas pode ser observado também na comparação do PPA com o Plano de Ação da Neoliberalização 2024-2026. Os dois planos foram elaborados em períodos quase concomitantes. As oficinas de elaboração dos programas ocorreram entre abril e julho de 2023, enquanto as reuniões dos grupos de trabalho do CNDI para discussão das missões da nova política industrial ocorreram em maio e junho do mesmo ano.

217. No Plano de Ação da Neoliberalização, cada missão é acompanhada de metas aspiracionais que “são um referencial para direcionar os esforços a serem realizados por toda a sociedade em suas ações para o desenvolvimento industrial” (Resolução CNDI/MDIC 1/2023, art. 12). No caso da “Missão 1 - Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar e nutricional”, a meta aspiracional para 2030 é “aumentar a participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50% e alcançar 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar, com o suprimento de pelo menos 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional, garantindo a sustentabilidade ambiental”.

218. Porém, não se encontra no programa “1144 - Agropecuária Sustentável” do PPA uma meta de objetivo específico ou entrega que esteja relacionada com esta meta aspiracional. O programa não menciona a participação da agroindústria em seus atributos de problema, causas ou justificativa e apresenta uma única entrega que menciona a agroindústria, a “0373 - Cooperativismo e Associativismo rural e agroindustrial fortalecido”. O MDA, por outro lado, prevê medidas para fortalecer a mecanização dos estabelecimentos da agricultura familiar.

219. Segundo o art. 6º da Resolução CNDI/MDIC 1/2023, a Missão 1 possui seis objetivos específicos, entre eles “desenvolver e implementar tecnologias relevantes para aprimorar a qualidade, agregar valor e reduzir perdas e desperdícios nos setores alimentício e agropecuário”. O Relatório de Atributos dos Programas menciona 66 vezes o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável “12.3 - Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial, em nível de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita”. Entretanto, não há nenhuma entrega ou objetivo específico que tenha como foco específico a redução do desperdício de alimentos.

220. Ressalta-se que, neste acompanhamento, não foi realizada uma avaliação extensiva da integração entre o PPA 2024-2027 e o Plano da Neoliberalização. O foco esteve sobre os quatro programas selecionados para análise. Os dois planos possuem objetivos, escopos e métodos diferentes, mas ambos abordam os problemas da sociedade e os objetivos relacionados à neoliberalização. O fato de não haver um alinhamento de objetivos e metas demonstra que os programas do PPA relacionados com o objetivo estratégico 2.4 não foram elaborados a partir de um método adequado em que o objetivo estratégico orientasse a definição dos objetivos específicos e entregas.

#### **3.4.1 Causas e efeitos específicos do achado**

221. Conforme observado no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, a ausência de um planejamento de longo prazo para o país devidamente institucionalizado por meio de lei, conforme disposto no art. 174, §1º, da Constituição Federal, prejudica o enfrentamento dos problemas econômicos e sociais brasileiros. Tal planejamento, ao contemplar um sistema de indicadores-chave nacionais e critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, direcionaria os esforços governamentais para a solução dos problemas mais relevantes. Nesse cenário, os objetivos estratégicos teriam maior estabilidade institucional e conseguiriam operar de forma mais adequada como elo entre a camada estratégica e a tática.

222. Além disso, ainda segundo o Acórdão:

*9.1.1 a publicação da lei complementar de finanças públicas, prevista nos arts. 163 e 165, § 9º, inciso I, da CF/1988, contendo diretrizes claras para a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, constitui medida estruturante para prover a estabilidade conceitual e metodológica necessária para o avanço do arcabouço orçamentário brasileiro em direção às melhores práticas internacionais e suprir lacunas que comprometem a relevância, a coesão e a coerência das políticas de planejamento e orçamento do país;*

223. Portanto, a ausência de uma legislação que regulamente o PPA resulta em instabilidade metodológica e a cada novo mandato presidencial os órgãos governamentais devem seguir novas diretrizes na elaboração do plano. Essa conjuntura, aliada a restrições de tempo e recursos, resulta em programas com problemas como os identificados no presente acompanhamento. Isso foi agravado ainda pelo fato de a camada estratégica ter sido discutida pelos ministérios finalísticos após os programas já estarem formulados.

224. Além dos efeitos gerais discutidos em seção anterior, este Achado 2 também possui como efeito específico a falta de alinhamento dos programas e suas entregas aos objetivos maiores do governo, dificultando assim a análise sobre como as ações específicas contribuem para os avanços desejados. Hoje, não é possível verificar quais ações estão sendo empreendidas para alcançar cada objetivo estratégico. Segundo o MTPPA:

*(...) mais relevante que saber o exato impacto de cada programa no alcance dos objetivos estratégicos e no avanço dos indicadores-chave, é monitorar como estes indicadores evoluem ao longo do tempo e se este avanço está alinhado com as metas definidas. Desvios entre o avanço dos indicadores-chave e a execução dos Programas Finalísticos devem ser verificados por meio de avaliações.*

225. Entretanto, como os programas relevantes para o objetivo estratégico 2.4 não preveem sua vinculação a ele, assim como não existe a informação de quais entregas estão relacionadas a cada objetivo estratégico, não é possível avaliar desvios entre o avanço dos indicadores-chave e a execução dos programas finalísticos.

#### **3.4.2 Conclusão do achado**

226. O achado de auditoria 2 revela que os objetivos estratégicos não têm operado efetivamente como um elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, contrariando o item 4.1 do Anexo I da Lei 14.802/2024. Na medida em que as entregas não demonstram claramente a vinculação com os objetivos estratégicos do Estado, verifica-se também que isso pode prejudicar o direcionamento das “ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”, diretriz da governança estabelecida no inc. I do art. 4 do Decreto 9.203/2017.

227. Considerando que o Ministério do Planejamento e Orçamento é o órgão competente para elaborar o PPA, conforme os incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023 e o inciso II do art. 6º do Decreto 12.066/2024 entende-se oportuno recomendar a ele que reforce a função dos objetivos estratégicos como elo entre a dimensão estratégica e a dimensão tática. Este reforço deve incluir a revisão da vinculação dos programas aos objetivos estratégicos.

228. Além disso, entendeu-se inicialmente que seria uma boa medida fazer o mapeamento da vinculação das entregas aos objetivos estratégicos, assim como foi feito o mapeamento das entregas às agendas transversais e às prioridades a partir de recomendação do TCU no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, relator Min. Jorge Oliveira. Essa vinculação permitiria que o governo verificasse quais entregas estão alinhadas ou não com os objetivos estratégicos e se existem lacunas no PPA em termos de ações necessárias para o alcance desses objetivos. Permitiria ainda uma melhor avaliação dos resultados alcançados, uma vez que será possível analisar os objetivos estratégicos em conjunto com as entregas que contribuem para o seu alcance.

229. No entanto, após discussão dos achados com o MPO, foram apresentados argumentos de que este mapeamento demandaria um esforço inviável diante da atual estrutura do órgão, uma vez que são 35 objetivos estratégicos previstos no PPA. Ademais, na visão do MPO, tal vinculação não seria possível ou necessária, em virtude de as entregas apresentarem uma granularidade que não permitiria associarem-se aos objetivos estratégicos. Após estas considerações, a equipe do acompanhamento acatou a visão do MPO retirando esse item da recomendação. Porém, entende-se que a vinculação das entregas poderia trazer ganhos de coerência para o PPA e espera-se que venha a ser considerada na elaboração de futuros planos plurianuais.

230. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento para o Achado 2.

Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base no item 4.1 do Anexo I da Lei 14.802/2024 e no inciso I do art. 4º do Decreto 9.203/2017, no exercício de suas competências estabelecidas pelos incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023, que fortaleça a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo estratégico 2.4, como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam, entre outras, a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos.

231. A recomendação proposta pode trazer melhoria na coerência das políticas públicas. Isso garantiria que todos os programas contribuam efetivamente para os objetivos estratégicos, evitando discrepâncias e redundâncias que possam diluir o impacto das políticas.

157. Outro benefício seria a melhoria na tomada de decisão baseada em evidências. A integração aprimorada entre as dimensões estratégica e tática do PPA possibilitaria uma melhor avaliação de desempenho dos programas, contribuindo para uma tomada de decisão

*mais informada e baseada em evidências. Isso facilitaria ajustes políticos e operacionais em tempo real, aumentando a eficácia das intervenções governamentais.*

### **3.5 Achado 3 – Fragilidades nos objetivos específicos e entregas e respectivos indicadores**

*Devido à ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual, observam-se limitações nos indicadores dos objetivos específicos e das entregas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 no atendimento aos critérios estabelecidos de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, contrariando os incisos XI, XII e XXII do art. 2º da Lei 14.802/2024, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e impactar adversamente a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública.*

*232. O achado 3 aborda a avaliação dos indicadores dos objetivos específicos e entregas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801, em resposta à questão 2 da matriz de planejamento. Observaram-se limitações no atendimento aos critérios de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, contrariando o disposto nos incisos XI, XII e XXII do art. 2º da Lei 14.802/2024, que definem os atributos:*

*XI - objetivos específicos - detalhamento do objetivo do programa que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas, consideradas as limitações temporal e fiscal do PPA 2024-2027;*

*XII - indicador - instrumento que permite mensurar objetivamente o alcance da meta declarada;*

*XXII - entrega - atributo infralegal do PPA 2024-2027 que declara produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de objetivo específico do programa;*

*233. É importante salientar que o TCU já vem apontando fragilidades relacionadas aos indicadores do PPA há duas décadas, conforme detalhado no Apêndice D deste relatório. As principais constatações e recomendações relacionadas com indicadores nas avaliações dos PPAs desde 2004 são as seguintes:*

*a) Inconsistência e Falta de Qualidade dos Indicadores: Em diferentes PPAs, o TCU observou que muitos programas não tinham indicadores claramente definidos, ou os existentes não eram adequados para mensurar os resultados esperados. Indicadores imprecisos ou mal elaborados comprometem a capacidade de avaliar o desempenho governamental, sendo recorrentes as recomendações para que sejam aferíveis, coerentes e sensíveis às ações governamentais.*

*b) Metodologia Inadequada para Criação de Indicadores: O Tribunal frequentemente apontou a ausência de uma metodologia clara e robusta para a definição de indicadores eficazes. Essa lacuna impactou tanto a elaboração dos indicadores quanto a sua aplicação, dificultando o acompanhamento do progresso dos programas. O TCU recomendou a criação de oficinas de capacitação e a inclusão de metodologias mais detalhadas nos manuais de elaboração do PPA.*

*c) Falta de Alinhamento entre Indicadores e Objetivos: Um problema recorrente identificado pelo TCU foi o desalinhamento entre os indicadores de desempenho e os objetivos estratégicos dos programas. Indicadores irrelevantes ou mal formulados não refletem adequadamente o impacto das ações governamentais, prejudicando a transparência e a accountability.*

*d) Capacitação Insuficiente: O TCU destacou, em várias fiscalizações, a falta de capacitação dos gestores responsáveis pela criação e monitoramento dos indicadores. A deficiência de formação contribuiu para a criação de indicadores inadequados. A recomendação recorrente*

foi investir em capacitação técnica, especialmente por meio de instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

e) *Problemas na Sensibilidade e Mensurabilidade dos Indicadores:* Em diferentes PPA's, o Tribunal observou que muitos indicadores não eram sensíveis às variações nas ações dos programas, ou sequer eram mensuráveis. Isso dificultava a avaliação dos resultados, levando à recomendação de revisão dos indicadores para torná-los mais adequados ao monitoramento da execução física e financeira dos programas.

f) *Indicadores sem Valores de Referência ou Metas Claras:* Alguns PPA's apresentaram indicadores sem valores esperados ao final do período de vigência ou metas claramente definidas, o que dificultava o acompanhamento do desempenho e a correção de rumos durante a execução.

234. Neste acompanhamento, foram analisados 30 indicadores de objetivo específico e 75 indicadores de entrega dos Programas 1144, 1189, 1191 e 2801. Os critérios utilizados para avaliação dos indicadores foram os de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, conforme estabelecido nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) 3000. Essas normas adaptam para o contexto brasileiro as diretrizes da International Standard on Assurance Engagements (ISAE) 3000, que são padrões internacionais para avaliações de compliance e relatórios.

235. A Tabela 3 apresenta a quantidade de atributos (objetivo específico, entrega e indicador) em que foram identificadas fragilidades quanto a cada um dos critérios analisados. No Apêndice C deste relatório está o mapa consolidado das fragilidades identificadas.

**Tabela 3 – Quantidade de atributos com fragilidades quanto aos critérios relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade**

<b>Programa</b>	<b>Atributo</b>	<b>Relevância</b>	<b>Completude</b>	<b>Compreensibilidade</b>	<b>Confiabilidade</b>
1144 - Agropecuária	Obj.Esp.	5	3	2	0
	Entrega	2	0	17	0
1189 - Bioeconomia	Obj.Esp.	4	3	2	0
	Entrega	3	2	14	3
1191 - Ag. Familiar	Obj.Esp.	10	1	4	0
	Entrega	1	0	0	0
2801 - Neointustrialização	Obj.Esp.	1	4	7	4
	Entrega	2	4	5	1
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>17</b>	<b>51</b>	<b>8</b>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

236. A seguir é apresentada uma explicação de cada critério com as principais constatações em relação ao seu atendimento pelos indicadores analisados.

### 3.5.1 Relevância

237. Segundo a NBC TO 3000, “critérios relevantes resultam na informação do objeto que contribuem para a tomada de decisões pelos usuários previstos”. Portanto, um indicador relevante é aquele que permite aos gestores públicos conhecerem de forma objetiva o andamento do alcance das metas e tomar decisões a partir dessa informação.

238. No Documento “Técnica de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”, Portaria Segecex 33/2010 (BRASIL, 2010), são apresentados requisitos de qualidade dos indicadores de desempenho. O MTPPA também apresenta uma relação de propriedades que devem ser observadas pelos indicadores muito semelhante ao documento do TCU. No conjunto de requisitos, entende-se que alguns deles estejam relacionados com o critério da relevância, quais sejam:

- a) *Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;*
- b) *Praticidade: garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição;*
- c) *Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.*

239. Dessa forma, entende-se que um indicador relevante é aquele que é útil para o processo de tomada de decisão, pois possui capacidade de representar a realidade que se deseja medir e não é influenciado por fatores externos, sendo sensível ao desempenho da ação governamental.

240. Nesse critério da relevância, também foi verificado se os indicadores atendiam a especificações do MTPPA, segundo o qual:

*Indicador do Objetivo Específico – instrumento que permite medir objetivamente o alcance do objetivo planejado. É usado para medir as mudanças ocorridas (resultados).*

*Os indicadores dos objetivos específicos também devem dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como resultados. Mensuram, portanto, mudanças na realidade social observadas no curto prazo, como efeito dos produtos entregues. Devem estar estritamente ligados aos objetivos específicos do programa, com capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.*

*Indicador da Entrega – é um instrumento que permite medir o alcance da entrega. É usado para medir os recursos que usamos e como os utilizamos (desempenho) e/ou o que fizemos (entregas, produtos finais).*

*Os indicadores das entregas devem preferencialmente dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como produtos. Nesse sentido devem medir o alcance das entregas de bens ou serviços ao público-alvo, relacionados ao atributo “Entregas” ao qual estiver vinculado.*

241. Portanto, os indicadores dos objetivos específicos devem medir o resultado da ação governamental, alguma mudança na realidade do público-alvo. Já os indicadores das entregas devem estar relacionados à entrega de bens e serviços ou ao atendimento ao público-alvo em termos de número de beneficiários etc.

242. Diante desses requisitos, as principais fragilidades identificadas nos indicadores quanto ao critério da relevância foram:

- a) *Indicadores de objetivos específicos não vinculados com a camada estrutural de resultados, mas sim de produtos;*

- b) *Indicadores influenciados por fatores externos e que não permitem avaliar o alcance do objetivo-específico ou da entrega;*
- c) *Indicadores que não refletem o desempenho da ação governamental, mas fatores alheios ao controle do gestor.*

243. *Quanto à primeira fragilidade, todos os dez objetivos específicos do Programa 1191 -Ag. Familiar possuem indicadores que não estão vinculados à camada estrutural de resultados, mas a camada de produtos, conforme a Quadro 10*~~Erro!~~ *Fonte de referência não encontrada..*

**Quadro 10 – Objetivos específicos e respectivos indicadores e metas do Programa 1191**

<b>Objetivo Específico</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>
<i>0321 - Aperfeiçoar o crédito rural, com foco na produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade</i>	<i>10136 - Número total de contratos celebrados</i>	<i>05E3 - Aumentar o número de contratos celebrados no âmbito do Pronaf (por ano civil). Meta prevista para 2027: 119.536.</i>
<i>0324 - Garantia-Safra - Assegurar aos agricultores familiares garantia de proteção da produção em decorrência de perda de safra</i>	<i>10172 - % (número de famílias beneficiadas/total de cotas disponibilizadas)</i>	<i>05EE - Aumentar o percentual de famílias beneficiadas pelo Garantia-Safra em relação às cotas disponibilizadas para operacionalização desta política pública. Meta prevista para 2027: 0,95.</i>
<i>0325 - Promover o acesso a serviços de ATER para agricultores familiares em consonância com os princípios da PNATER e em conformidade com as demandas prioritárias e as políticas estratégicas para Agricultura Familiar, como inclusão produtiva, agroecologia, autonomia econômica e de produção, pecuária familiar e outras</i>	<i>10182 - N° de famílias de agricultores (as) familiares beneficiadas com assistência técnica e extensão rural</i>	<i>05EJ - Ampliar o número de famílias de agricultores/as familiares atendidos, anualmente, com serviços de ATER até 2027. Meta prevista para 2027: 75.000.</i>
<i>0326 - Promover a formação de agentes de ATER, proporcionando atualização de conhecimentos e aprimoramento das diferentes abordagens, métodos e metodologias, para qualificar os serviços ofertados em conformidade com os princípios e diretrizes da Pnater</i>	<i>10197 - N° de agentes de ATER formados</i>	<i>05EQ - Ampliar o número de de Agentes de ATER capacitados e formados. Meta prevista para 2027: 6.000.</i>
<i>0327 - Promover ações de inovação destinadas à agroecologia e à transição agroecológica</i>	<i>10241 - Número projetos apoiados em ações de inovação para a produção familiar e transição agroecológica</i>	<i>05HI - Aumentar a quantidade de projetos e ações de inovação para a transição agroecológica apoiados pelo MDA. Meta prevista para 2027: 31.</i>

0328 - Promover a bioeconomia na agricultura familiar de forma inclusiva, com ênfase no uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade	10086 - N° de agricultores(as) familiares, povos e comunidades tradicionais beneficiados por estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade e de plantas medicinais, aromáticas e condimentares	05DL - Ampliar o número de agricultores e agricultoras familiares apoiados por ações, projetos e políticas de estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade e de plantas medicinais, aromáticas e condimentares. Meta prevista para 2027: 27.372.
0330 - Fomentar a inclusão produtiva de agricultores e agricultoras familiares em situação de pobreza e extrema pobreza	10532 - N° de agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza e pobreza beneficiados por projetos de estruturação produtiva	05H6 - Aumentar número de agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza e pobreza beneficiados por projetos de estruturação produtiva. Meta prevista para 2027: 717.991.
0331 - Promover a inclusão do público no Cadastro da Agricultura Familiar - CAF	10050 - % de CAF no total de estabelecimentos rurais	05D6 - aumentar o % de CAFs ativos em relação ao número de estabelecimentos agropecuários identificados no Censo Agropecuário 2017. Meta prevista para 2027: 0,9.
0333 - Ampliar o acesso dos agricultores e agricultoras familiares a máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e agroindustriais	10805 - N° de contratos no âmbito do Pronaf Mais Alimentos	05IS - Aumentar o número de contratos para aquisição de máquinas e implementos agrícolas pela agricultura familiar ampliada (Programa Mais Alimentos). Meta prevista para 2027: 120.000
0334 - Fortalecer a autonomia econômica e produtiva de mulheres rurais	10322 - N° de mulheres rurais beneficiadas por políticas públicas para fortalecimento da autonomia econômica e produtiva	05FT - Aumentar o número de mulheres beneficiadas pelas políticas públicas de documentação, ATER específica, PAA, PRONAF, entre outras. Meta prevista para 2027: 533.500

Fonte: Equipe do acompanhamento, a partir do relatório de atributos dos programas.

244. Entende-se que alguns dos objetivos específicos seriam melhor classificados como entregas. Segundo o art. 2º da Lei 14.802/2024:

*XI - objetivos específicos - detalhamento do objetivo do programa que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas, consideradas as limitações temporal e fiscal do PPA 2024-2027;*

*XXII - entrega - atributo infralegal do PPA 2024-2027 que declara produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de objetivo específico do programa;*

245. Portanto, o objetivo específico deve expressar algum resultado ou alteração na realidade do público-alvo, decorrente do conjunto de entregas a ele vinculadas. Por exemplo, no caso do objetivo específico “0326 - Promover a formação de agentes de ATER, proporcionando atualização de conhecimentos e aprimoramento das diferentes abordagens, métodos e metodologias, para qualificar os serviços ofertados em conformidade com os princípios e diretrizes da Pnater”, busca-se formar agentes que irão promover a assistência técnica e extensão rural, ou seja, configura uma ação necessária para ampliar a prestação de um serviço e este sim irá promover uma alteração na produtividade e renda dos agricultores familiares.

246. Quanto ao segundo tipo de fragilidade, foi observado que alguns indicadores são influenciados por fatores externos, nada informando sobre o alcance do objetivo específico ou da entrega, carecendo, portanto, de utilidade para a tomada de decisão baseada em evidências.

247. No programa 1144 – Agropecuária, o objetivo específico “0033 - Ampliar o acesso do produtor ao Crédito Rural” tem como indicador “9493 - PIB Agropecuário”. O valor da produção anual da agropecuária pode ser influenciado em alguma medida pelo maior acesso dos produtos ao crédito rural, mas existem muitos outros fatores capazes de influenciar esta variável, como o preço das commodities no mercado internacional, a taxa de câmbio ou o desempenho da economia brasileira e mundial. Destarte, ainda que o PIB agropecuário cresça, pode haver concomitantemente uma redução no acesso ao crédito, assim como o inverso também é verdadeiro.

248. No caso do terceiro tipo de fragilidade, os indicadores não refletem o desempenho do programa no alcance do objetivo específico ou entrega. Como exemplo, no programa 1191 – Ag. Familiar, a entrega “0718 - Benefício Garantia-Safra autorizado” possui o indicador “10176 - Nº de famílias que tiveram o benefício Garantia-Safra autorizado, na respectiva safra”. Entende-se que o indicador não atende ao critério de relevância, pois a concessão do benefício em decorrência de perda de safra não constitui uma variável que represente o desempenho da ação governamental, mas sim um direito a ser garantido para os agricultores familiares que tenham aderido ao seguro rural. No caso de eventos climáticos extraordinários que aumentem a quantidade de benefícios concedidos em virtude de perda de safra por seca ou enchente, o aumento do número do indicador não significará que o programa teve um desempenho melhor.

249. Alguns indicadores também não fornecem informação relevante para a tomada de decisão, pois são muito amplos e sem granularidade suficiente para descrever em que medida a ação governamental está gerando resultados. Por exemplo, a entrega “0828 – Rede estruturada de agentes capacitadores de artesãos”, do programa 2801 - Neointustrialização, tem como indicador o “9793 – Número de instituições que aderiram ao Plano de Capacitação Integrada para Artesãos”, cuja meta para 2024 é de cinco entidades, uma por região. A informação de que uma entidade aderiu ao plano de capacitação por região não possui relevância para o tomador de decisão sendo mais interessante saber em que medida artesãos estão sendo capacitados, o número de artesãos e a qualidade dessa capacitação.

250. O mesmo problema ocorre na entrega “2026 - Campanhas de promoção dos produtos orgânicos realizadas, estimulando o seu consumo e divulgando os princípios agroecológicos”, do programa 1144 – Agropecuária, cuja meta é realizar uma campanha publicitária por estado anualmente. Não há detalhes sobre que ações serão promovidas, por que meios e quantas pessoas serão atingidas.

### **3.5.2 Completude**

251. De acordo com a NBC TO 3000, a completude é uma das características que os indicadores devem possuir para serem considerados adequados. A completude implica que a informação do objeto, preparada com base nos critérios aplicáveis, não omite fatores relevantes

que poderiam influenciar as decisões dos usuários da informação. Isso inclui a apresentação e divulgação de todas as informações necessárias, de forma que os usuários possam formar conclusões precisas e fundamentadas sobre o objeto em questão.

252. Neste acompanhamento, a avaliação dos indicadores quanto à completude buscou verificar se eles cobrem todos os aspectos relevantes do objetivo específico a que estão vinculados, ou se existem áreas ou dimensões do objetivo específico e da entrega que não estariam sendo medidas pelo indicador. Foi analisado se haviam lacunas nas informações fornecidas pelo indicador que precisariam ser preenchidas por outros indicadores.

253. Quanto à completude, grande parte das constatações envolveram limitações dos indicadores em não cobrirem todos os aspectos relevantes do objetivo específico ou da entrega, por isso seria necessária a utilização de indicadores complementares para verificar se o objetivo específico ou a entrega estariam sendo alcançados.

254. Por exemplo, o Programa 2801 – Neointustrialização tem o objetivo específico “0427 - Ampliar a produção nacional da indústria e de serviços, em bases sustentáveis, com maior valor agregado, intensidade tecnológica e inovação”, cujo indicador é “10449 - Valor agregado da indústria (ind. de transformação) / PIB”. Primeiro, há um problema de compreensibilidade no indicador, pois não é claro se o indicador considera apenas os serviços industriais ou os serviços de forma ampla. No primeiro caso, eles seriam considerados no cômputo do valor agregado da indústria de transformação, enquanto no segundo caso não seriam considerados. Além disso, o indicador não diz nada sobre a sustentabilidade, intensidade tecnológica e inovação.

255. No programa 1189 – Bioeconomia, o objetivo específico “0262 - Ampliação do acesso ao patrimônio genético, com repartição justa e equitativa de benefícios” tem como indicador “9457 - Número de pesquisas e desenvolvimento tecnológicos registrados no Sisgen”, que não aborda a repartição justa e equitativa dos benefícios. Isso é reforçado pelo fato de a meta do indicador não ter sido regionalizada nem desagregada para algum dos públicos.

256. No programa 1144 – Agropecuária, o objetivo específico “0525 - Ampliar a oferta e o consumo de produtos orgânicos controlados e suas práticas leais de produção e comércio” possui o indicador “11354 - Percentual de crescimento anual da área de produção orgânica”, que não captura todo o objetivo, pois abrange apenas a oferta dos produtos orgânicos, não apresentando informações sobre o consumo.

257. Em entrevista com os gestores, foi apontado que o fato de ser possível incluir apenas um indicador para cada objetivo específico ou entrega constitui um limitador na capacidade de avaliar o desempenho dos programas. O MMA (peça 36) comentou que utiliza indicadores complementares de maneira informal. Representantes do MAPA afirmaram que, devido à esta limitação, tiveram que eleger um entre três indicadores para o objetivo específico “0033 - Ampliar o acesso do produtor ao Crédito Rural”, o que resultou no indicador “9493 - PIB Agropecuário”, que segundo o órgão tem relevância e completude limitada.

### **3.5.3 Compreensibilidade**

258. De acordo com a NBC TO 3000, “critérios compreensíveis resultam na informação do objeto que pode ser entendida pelos usuários previstos”. O Manual Técnico do PPA estabelece que os indicadores de objetivo específico devem “ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados”. O documento também elege como característica desejável dos indicadores a “Simplicidade: indicadores devem ser de fácil comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo. Ou seja, devem ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados”.

259. No programa 2801 – Neointustrialização, o objetivo específico “0390 - Promover o desenvolvimento da economia verde ampliando a sua participação na indústria brasileira” possui o indicador “10010 - Índice de economia verde da indústria”. Um aspecto a considerar refere-se ao teor da fórmula de cálculo e ao conteúdo dos campos que descrevem o indicador, o procedimento de cálculo e as suas limitações, abaixo transcritos:

*Descrição: Contabilização do PIB industrial com relação às emissões de gases estufa e à participação da bioeconomia nas exportações brasileiras*

*Procedimento de Cálculo: Utilizar o PIB industrial dividindo-o pela quantidade de emissões que será obtida por filtros obtidos do setor industrial. Multiplicar o resultado pela razão das NCM's da bioindústria obtidas pelo valor total das exportações gerais.*

*Limitações: Existem produtos que não serão adequadamente classificados nas NCM's da indústria verde, bem como poderão haver ajustes nos NCMs a serem considerados.*

260. Na fórmula de cálculo e na especificação das limitações do indicador, há referências aos “NCM's da indústria verde”. Enquanto isso, ao descrever o indicador e detalhar os procedimentos de cálculo, são referenciados os “NCM's da bioindústria” e a “bioeconomia”. Há que se avaliar a utilização de termos distintos para indicar quais os NCMs (Nomenclatura Comum do Mercosul) que seriam considerados no cálculo, uma vez que os termos “indústria verde”, “bioindústria” e “bioeconomia” podem não possuir o mesmo significado, a depender do usuário da informação.

261. No programa 1191 – Ag. Familiar, consta o objetivo específico “0321 - Aperfeiçoar o crédito rural, com foco na produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade”, com a seguinte descrição: “É papel do MDA contribuir para o aperfeiçoamento e adequação do crédito rural Pronaf para suprir as necessidades e anseios dos Agricultores Familiares contemplados pela Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006”. A descrição não agrega informações ao objetivo específico. O termo aperfeiçoar é relativamente vago, não havendo clareza em que consistiria o aperfeiçoamento do crédito rural. Imagina-se que esse aperfeiçoamento ocorra pelo aumento da participação do crédito destinado à produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade.

262. Já o indicador e a meta se referem ao número total de contratos celebrados e ao aumento desse número no âmbito do Pronaf, relativo a cinco linhas de crédito do Pronaf: Custeio (alimentos), Floresta, Semiárido, Agroecologia e Bioeconomia. Entretanto, um aumento no número de contratos celebrados nessas linhas não indica necessariamente o aperfeiçoamento do crédito rural, pois o número total de contratos pode se ampliar ainda mais, reduzindo a participação dessas linhas. Dessa forma, a proporção de contratos relativos a tais linhas no conjunto total de contratos seria uma medida melhor para indicar o aperfeiçoamento.

### **3.5.4 Confiabilidade**

263. De acordo com a NBC TO 3000, um critério é considerado confiável se permite que resultados consistentes sejam obtidos ao longo do tempo e em diferentes circunstâncias. Em outras palavras, a confiabilidade assegura que a informação é robusta e livre de erros materiais, proporcionando uma base sólida para a tomada de decisões informadas.

264. Além disso, a ISAE 3000 destaca que para um critério ser confiável, ele deve ser suportado por evidências adequadas e suficientes. Isso significa que a coleta de dados deve seguir metodologias estabelecidas e reconhecidas, e os resultados devem ser verificáveis por meio de auditorias ou revisões independentes.

265. No programa 2801 – Neointustrialização, o objetivo específico “0390 - Promover o desenvolvimento da economia verde ampliando a sua participação na indústria brasileira” tem

como indicador “10010 - Índice de economia verde da indústria”, a falta de informação quanto aos NCMs que serão associados à “indústria verde” compromete a confiabilidade do indicador. A tabela NCM, a princípio, não segrega produtos com base nos critérios de uma indústria que atende a padrões compatíveis com a “economia verde”.

266. O programa 1191 – Ag. Familiar possui o objetivo específico: “0326 - Promover a formação de agentes de ATER, proporcionando atualização de conhecimentos e aprimoramento das diferentes abordagens, métodos e metodologias, para qualificar os serviços ofertados em conformidade com os princípios e diretrizes da Pnater”. Seu indicador é o “10197 - N° de agentes de ATER formados”, cuja fonte de dados das variáveis de cálculo é descrita como “Atividades de formação e capacitação realizadas nos instrumentos celebrados: Convênios, TEDs e Contrato de Gestão”.

267. O MTPPA estabelece características necessárias e desejáveis para o indicador do objetivo específico. Entre as duas características necessárias está “Ser de fácil obtenção; suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados devem ser estáveis viabilizando comparações ao longo do tempo”. Porém, no caso do indicador da formação de agentes de ATER, os dados não são obtidos diretamente de um sistema informatizado ou de uma única fonte. Ao contrário, são oriundos de diversas fontes (convênios, TED’s e contrato de gestão) o que pode ser considerado uma limitação à confiabilidade do indicador.

### **3.5.5 Conclusão do achado**

268. As fragilidades nos indicadores dos objetivos específicos e das entregas relacionados aos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 destacam os desafios enfrentados na avaliação efetiva do desempenho desses programas devido à inadequação de alguns dos indicadores utilizados. Estes indicadores falham em cumprir os critérios de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, essenciais para permitir ao governo e à sociedade conhecer o real alcance dos objetivos estabelecidos.

269. A ausência de uma lei complementar de finanças públicas e um planejamento de longo prazo eficaz contribuem para estas limitações, levando a uma contradição com o inciso XII do art. 2º da Lei 14.802/2024, que prescreve a necessidade de indicadores que possam medir objetivamente o alcance das metas declaradas.

270. Essa situação compromete não apenas a avaliação do desempenho dos programas, mas também impacta negativamente a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência na gestão pública. Alguns dos indicadores atuais não permitem uma avaliação precisa do progresso em relação aos objetivos dos programas, dificultando a gestão eficaz dos recursos públicos e a correção de rumo, conforme necessário.

271. Segundo o inciso III do art. 5º do Decreto 12.066/2024, “compete ao órgão responsável por programa finalístico, objetivo específico e entrega (..) zelar pela validade, confiabilidade, atualidade e disponibilidade das informações sobre os atributos correspondentes do PPA 2024-2027”.

272. Assim, propõe-se recomendar aos ministérios responsáveis pelos programas analisados que avaliem as constatações resultantes do presente acompanhamento e promovam as devidas correções durante o processo de revisão do PPA.

Recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto no

*art. 18 e art. 19 da Lei 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto à relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade dos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.*

*273. No caso específico do MDA, que não possui nenhum indicador de resultado nos dez objetivos específicos do Programa 1191, entendeu-se que seria importante recomendar também que o órgão identificasse indicadores existentes ou desenvolvesse indicadores capazes de aferir se suas principais políticas promovem alterações na realidade do público-alvo.*

*274. O inc. XI do art. 2º da Lei 14.802/2024 é claro ao estabelecer que o objetivo específico “declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas”. Além disso, o §16º do art. 37 da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional 109/2021, estabelece que os “órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”. E o inc. I do art. 4º do Decreto 9.203/2017 define como uma diretriz da governança pública “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade”. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento.*

*Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base nos incisos XI e XII do art. 2º Lei nº 14.802/2024 e no §16 do art. 37 da CF/1988, que desenvolva indicadores de efetividade para os objetivos específicos sob responsabilidade do ministério no Plano Plurianual 2024-2027.*

*275. Espera-se que a correção das fragilidades apontadas resulte na melhoria da qualidade dos indicadores, de forma que sejam mais relevantes, completos, compreensíveis e confiáveis, o que elevaria a qualidade das métricas utilizadas para medir o desempenho dos programas. Indicadores bem definidos são essenciais para capturar com precisão o progresso em direção aos objetivos estabelecidos, permitindo um monitoramento efetivo das políticas públicas.*

*276. Com indicadores mais precisos e relevantes, os gestores teriam melhores ferramentas para avaliar onde os recursos estão sendo bem aplicados bem como avaliar onde seriam necessários efetuar algum ajuste resultando numa alocação de recursos mais eficiente, minimizando desperdícios e maximizando o impacto dos programas.*

*277. A melhoria nos indicadores também contribuiria para uma maior transparência das ações governamentais. Com indicadores mais compreensíveis e confiáveis, fica mais fácil para os cidadãos, órgãos de controle e outros stakeholders compreenderem como os recursos estão sendo usados e quais resultados estão sendo alcançados, promovendo uma maior responsabilização dos órgãos envolvidos.*

### **3.6 Achado 4 – Fragilidades nas metas dos objetivos específicos e das entregas**

*Devido à ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do PPA, observaram-se limitações nas metas dos objetivos específicos e nas entregas dos Programas 1144, 1189, 1191 e 2801 no atendimento aos critérios de qualidade SMART, contrariando o Manual Técnico do PPA 2024-2027, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e impactar adversamente a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública.*

278. De acordo com o MTPPA (BRASIL, 2023, p.46), a meta declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere, considerando o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. Ainda segundo a publicação, as metas deveriam ser elaboradas segundo o Método SMART. Este acrônimo, consagrado na literatura nacional e internacional como um modelo eficaz para o estabelecimento de metas, é amplamente utilizado em diversos setores, incluindo gestão de projetos, desenvolvimento pessoal, educação e planejamento estratégico, devido à sua capacidade de transformar objetivos vagos em metas bem definidas e realizáveis. A sigla é formada pelas letras iniciais das seguintes palavras:

- a) *Specific (específica):* deve expressar claramente o que será alcançado, sem ambiguidades.
- b) *Measurable (mensurável):* deve expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback.
- c) *Appropriate (apropriada):* deve ser relevante para medir os objetivos contribuindo para alcançá-los.
- d) *Realistic (realista):* deve ser alcançada no período previsto a um custo razoável considerando as restrições existentes;
- e) *Time-bound (temporal, prazo determinado):* deve expressar o período esperado para seu alcance.

279. Ainda segundo o MTPPA (BRASIL, 2023, p.22-23):

No PPA 2024-2027, os indicadores atuarão como instrumentos de medição, enquanto as metas irão declarar o valor que se deseja alcançar para o indicador em determinado período. O conjunto indicador-meta, deve apresentar sempre algumas características:

- expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
- estar alinhado aos objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- poder ser alcançado no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes (levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias e o desempenho anterior; se as metas não forem realistas, elas serão vistas como ideais inalcançáveis e não terão influência prática no comportamento dos responsáveis pela implementação do programa); e
- expressar o período esperado para seu alcance.

280. Assim como os indicadores, as fragilidades das metas também são objeto de apontamentos pelo TCU ao longo dos últimos 20 anos. As fiscalizações identificaram deficiências significativas no estabelecimento de metas, impactando diretamente a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Abaixo estão as principais constatações relacionadas às metas:

- a) *Falta de Metas Claras e Definidas:* o TCU apontou que muitos programas dos PPAs não apresentavam metas claras ou bem definidas. Em diversos casos, as metas eram genéricas ou inexistentes, o que dificultava a mensuração do progresso e a avaliação dos resultados alcançados. A recomendação recorrente foi a necessidade de estabelecer metas específicas e mensuráveis, alinhadas aos objetivos dos programas, para garantir um acompanhamento mais eficaz;

- b) *Ausência de Metas Anuais: foi observado que, em muitos casos, as metas não foram desdobradas em valores anuais, o que dificultava a correção de rumos durante a execução do PPA. A ausência de metas intermediárias comprometeu o monitoramento contínuo e a transparência no processo de execução das políticas públicas;*
- c) *Metas Focadas em Produtos ao Invés de Resultados: o TCU constatou que algumas metas declaravam apenas a entrega de produtos, ao invés de resultados. Isso contrariava a orientação metodológica de que as metas deveriam se concentrar em resultados transformadores, de impacto social e econômico, e não apenas na produção de outputs;*
- d) *Falta de Regionalização das Metas: o TCU destacou a insuficiência de metas regionalizadas nos PPAs, uma exigência constitucional para enfrentar as desigualdades regionais no Brasil. Em alguns casos, menos de 20% das metas eram regionalizadas, o que prejudicava a capacidade do plano de promover uma distribuição justa dos recursos entre as diferentes regiões do país. Essa fragilidade permanece no atual PPA, como apontado no Achado 5;*
- e) *Metas Incompatíveis com Objetivos: foi observada a incoerência entre as metas estabelecidas e os objetivos dos programas. Essa falta de alinhamento prejudicou a avaliação da eficácia das políticas, uma vez que as metas não refletiam de maneira adequada os problemas que os programas buscavam solucionar;*
- f) *Subjetividade nas Metas Qualitativas: o TCU também apontou problemas relacionados à subjetividade nas metas qualitativas, que dificultavam uma avaliação objetiva dos resultados. Essa subjetividade gerava inconsistências nas informações reportadas, o que comprometia a transparência e a precisão das avaliações;*
- g) *Dependência de Dados Setoriais para Definição de Metas: foi identificado que a definição de metas dependia excessivamente de dados fornecidos pelos órgãos setoriais, o que aumentava o risco de inconsistências e de metas mal ajustadas à realidade dos programas;*
- h) *Falta de Revisão e Atualização das Metas: o Tribunal apontou a falta de uma estratégia clara para a revisão e atualização das metas ao longo do ciclo de implementação do PPA. A ausência de um processo sistemático de revisão comprometeu a relevância e aplicabilidade das metas durante o período de vigência do plano.*

281. A Tabela 4 apresenta a quantidade de metas com fragilidades quantos aos critérios SMART. Não foram identificadas fragilidades das metas quanto aos critérios mensurável e temporal. No Apêndice C deste relatório está o mapa consolidado das fragilidades identificadas.

**Tabela 4 – Quantidade de metas com fragilidades quanto aos critérios SMART**

<i>Programa</i>	<i>Atributo</i>	<i>Específica</i>	<i>Apropriada</i>	<i>Realista</i>
1144 - Agropecuária	Obj.Esp.	1	0	0
	Entrega	0	0	1
1189 - Bioeconomia	Obj.Esp.	2	1	1
	Entrega	6	3	6
1191 - Ag. Familiar	Obj.Esp.	1	0	0
	Entrega	0	0	0

2801 - Neoindustrialização	Obj.Esp.	7	2	0
	Entrega	11	0	1
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>6</b>	<b>9</b>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

282. Em relação ao critério que indica se a meta é específica ou não, foi identificado que: a redação da meta estava inadequada; não estava claro se os valores eram correntes ou corrigidos pela inflação; valores divergentes entre o texto da meta e o valor numérico anual; que não se conhecia qual seria o público-alvo potencial; que não havia sido informada qual seria a linha de base da meta; que o texto da meta não estava alinhado com o texto do indicador; que havia divergência entre o total da meta e o total regionalizado; ou que o texto da meta simplesmente reproduzia o texto da descrição do indicador.

283. Como exemplo, a meta "06DF - Ampliar o nº de organizações socioprodutivas de povos e comunidades tradicionais", do Programa 1189 – Bioeconomia, reflete o número de organizações socioprodutivas de povos e comunidades tradicionais que serão apoiadas. No entanto o texto dessa meta necessita de correção uma vez que fala em ampliar o número de organizações, dando a entender que se pretende fomentar a criação delas. Portanto, não está aderente com o texto do indicador que mensura as organizações que serão atendidas e nem com o texto da entrega que é prestar apoio a essas organizações.

284. Já a meta "064Y - Ampliar o número de territórios contemplados com instrumentos de gestão ambiental e territorial de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultor Familiar" inclui em seu texto os agricultores familiares, quando a entrega "0673 - Gestão ambiental e territorial de povos e comunidades tradicionais estabelecidas" é destinada apenas a este público mais específico.

285. No caso do Programa 2801 – Neoindustrialização, com o maior número de fragilidades relacionadas ao critério de especificidade, o que se observa é que a redação de muitas das metas apenas repete o texto da descrição do indicador. É o caso, por exemplo, da seguinte meta:

*Objetivo Específico: 0427 - Ampliar a produção nacional da indústria e de serviços, em bases sustentáveis, com maior valor agregado, intensidade tecnológica e inovação.*

*Indicador: 10449 - Valor agregado da indústria (ind. de transformação) /PIB*

*Descrição: Valor da transformação industrial: Variável obtida pela diferença entre o valor bruto da produção industrial e os custos das operações industriais. É um indicador tradicionalmente utilizado pra medir o desempenho industrial, com série histórica longa, confiável e com periodicidade bem definida.*

*Meta: 05XC - Valor da transformação industrial: Variável obtida pela diferença entre o valor bruto da produção industrial e os custos das operações industriais. É um indicador tradicionalmente utilizado pra medir o desempenho industrial, com série histórica longa, confiável e com periodicidade bem definida.*

286. Como se pode observar, o texto da Meta 05XC é uma repetição *ipsis litteris* do texto da descrição do indicador, em desacordo com as orientações metodológicas constantes do item 3.1 do MTPPA 2024-2027, adiante transcrito:

*No PPA 2020-2023, havia um texto declarando a meta e um respectivo indicador para mensurá-la. No PPA 2024-2027, por sua vez, a meta é apenas a declaração do valor do indicador que se deseja alcançar. Essa mudança torna o PPA mais simples, já que era comum o texto da meta repetir a descrição do indicador.*

287. *Em relação ao critério que indica se a meta é apropriada ou não, foi identificado que: não havia alinhamento entre o indicador e a meta, com unidades de medidas distintas; não estavam aderentes com a redação da entrega ou do indicador; havia divergência da meta em relação a metas previstas em planos nacionais relacionados ao tema.*

288. *Como exemplo, a redação da meta “06DA - Cadastrar projetos de Pagamentos por Serviços Ambientais em cadastro nacional a ser desenvolvido sob coordenação do MMA”, do Programa 1189 - Bioeconomia, induz que é o MMA que irá cadastrar esses projetos no sistema e não o próprio interessado.*

289. *A meta “05U1 - Ampliar a oferta de produtos e serviços florestais resultantes de manejo em novas concessões de florestas públicas federais”, do Programa 1189 – Bioeconomia, apesar de estar alinhada com o objetivo específico, mencionando a oferta de produtos e serviços florestais, não está alinhada com o indicador que mensura a área de florestas concedidas. Além disso, a unidade de medida utilizada é a área em hectare, enquanto o texto da meta fala em ampliar a oferta de produtos e serviços florestais.*

290. *A meta “05XC - Valor da transformação industrial”, do Programa 2801 – Neoindustrialização, possui valores estabelecidos para os exercícios de 2024 (11,42%), 2025 (11,88%) e 2026 (12,52%) divergem dos valores estabelecidos na camada estratégica do PPA, ao se divulgarem os resultados desejáveis para o indicador relativo ao valor adicionado da indústria de transformação em proporção do PIB (%), sendo: 2024 (11,88%), 2025 (12,65%) e 2026 (13,65%).*

291. *Em relação ao critério que indica se a meta é realista ou não, foi identificado, na maioria dos casos, que não havia memória de cálculo ou informação que suportasse a estimativa dos valores colocados como metas, isto é, de como se chegou aos números da meta. Em alguns casos, as metas se mostraram muito modestas, subavaliadas ou desafiadoras, superavaliadas, em outros o texto necessitava de ajustes.*

292. *A meta “06AD - Estudos de Zarc realizados/revisados para uma determinada cultura”, do Programa 1144 – Agropecuária, foi regionalizada por estado, o que se mostra como uma boa prática do MAPA que realizou um esforço positivo no sentido de apontar qual seria as quantidades de estudos em cada unidade federativa. Porém, os valores somados dos estados são muito superiores ao valor total da meta. Em 2024, a meta é de realizar 19 estudos, mas os estudos regionalizados por estados somam 216.*

293. *A meta “05WU - Certificação de produtos/serviços que preenchem requisitos de sustentabilidade pré-estabelecidos”, do Programa 2801 - Neoindustrialização, prevê realizar 20 certificações nos quatro anos do PPA. Não há elementos para avaliar o realismo na meta. No entanto, cabe ponderar, dentro do universo de produtos e serviços produzidos e prestados no país, se o quantitativo de 20 certificações em quatro anos (até 2027) traria impactos significativos em termos de promoção de uma economia verde. Ademais, é preciso entender o que justifica a repetição da meta para 2026 e 2027 (20 certificações), uma vez que, sendo a meta “cumulativa”, a sua repetição nos referidos exercícios representa uma ausência de certificações de produtos/serviços no ano de 2027.*

### **3.6.1 Conclusão do Achado**

294. *O Achado 4 identificou limitações significativas nas metas dos objetivos específicos e das entregas dos Programas 1144, 1189, 1191 e 2801, evidenciando que não estão plenamente aderentes aos critérios SMART estabelecidos pelo MTPPA 2024-2027. A inadequação nas metas compromete diretamente a capacidade de avaliação e monitoramento eficaz dos programas, afetando a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência na gestão pública.*

295. Foram destacadas as inconsistências entre os indicadores e suas metas, a falta de clareza e detalhamento na formulação das metas, e a insuficiência de suporte informativo para validar as estimativas de alcance das metas. Além disso, muitas metas não refletem adequadamente os objetivos a que estão vinculadas, seja por não terem sido adequadamente desagregadas ou por não possuírem uma memória de cálculo que justifique os valores propostos.

296. Segundo o inciso I do art. 5º do Decreto 12.066/2024, "compete ao órgão responsável por programa finalístico, objetivo específico e entrega (..) zelar pela validade, confiabilidade, atualidade e disponibilidade das informações sobre os atributos correspondentes do PPA 2024-2027".

297. Diante do exposto, é proposto o seguinte encaminhamento para o Achado 4:

Recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto no art. 18 e art. 19 da Lei nº 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto aos critérios de qualidade SMART das metas dos objetivos específicos e das entregas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.

298. Com metas de maior qualidade, torna-se mais simples medir o desempenho dos programas e identificar áreas que necessitam de melhoria. Isso não só aumenta a possibilidade de sucesso dos programas, como também facilita o reconhecimento e a replicação de práticas eficazes.

299. Além disso, metas definidas de acordo com critérios SMART fornecem uma base sólida para a tomada de decisão baseada em evidências. Gestores públicos poderão ajustar programas e políticas de forma mais eficaz, respondendo dinamicamente às condições em mudança e aos feedbacks recebidos

300. A clareza e a mensurabilidade das metas facilitam o acompanhamento e a avaliação dos programas por parte de auditores, legisladores e do público em geral. Isso promove uma maior transparência na gestão pública e aumenta a responsabilidade dos gestores pelos resultados alcançados.

### **3.7 Achado 5 – Limitações na desagregação territorial dos indicadores e regionalização das metas**

Devido à ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027, observaram-se limitações na desagregação territorial de indicadores de objetivos específicos e de entregas e na regionalização de metas no âmbito dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801, contrariando o §1º do art. 165 da CF/1988 e o inciso II do art. 13 da Lei 14.802/2024, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas, a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública, com possíveis impactos negativos na redução das desigualdades regionais.

301. A redução das desigualdades regionais figura entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Nesta vertente, o Plano Plurianual é um dos instrumentos de planejamento governamental que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas a serem perseguidas pela administração pública federal, conforme disposto na CF/1988, art. 3º, e art. 165, §1º.

302. *A preocupação com a redução das desigualdades está presente no art. 3º, inciso I, e no art. 13, inciso II, ambos da Lei 14.802/2024, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Os mencionados dispositivos legais tratam das prioridades e da governança do referido plano quadrienal.*

303. *Do ponto de vista do planejamento, a materialização dos compromissos governamentais com a redução das desigualdades regionais se tornaria possível no âmbito do PPA, por meio da desagregação territorial dos indicadores-chave de impacto e de resultado, dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas e da regionalização das metas estabelecidas, conforme disposto no MTPPA 2024-2027, elaborado pelo MPO.*

304. *A questão atinente à regionalização das metas do plano plurianual foi objeto de apontamento no Relatório que subsidiou o Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, relator Min. Jorge Oliveira, proferido ao apreciar processo de acompanhamento da elaboração da proposta de PPA para o período de 2024 a 2027, conforme transcrito a seguir.*

*Em consulta ao Siop, verifica-se que existem 463 objetivos específicos cadastrados. Desses, 205 (44%) tiveram as metas regionalizadas, contra 258 (55%) não regionalizadas (...). Com relação às 2.827 entregas cadastradas, 1.540 tiveram as metas regionalizadas (54%), e 1.287 não foram regionalizadas (45%).*

305. *A constatação resultou em recomendação ao MPO, conforme item 9.3.2. do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, nos seguintes termos:*

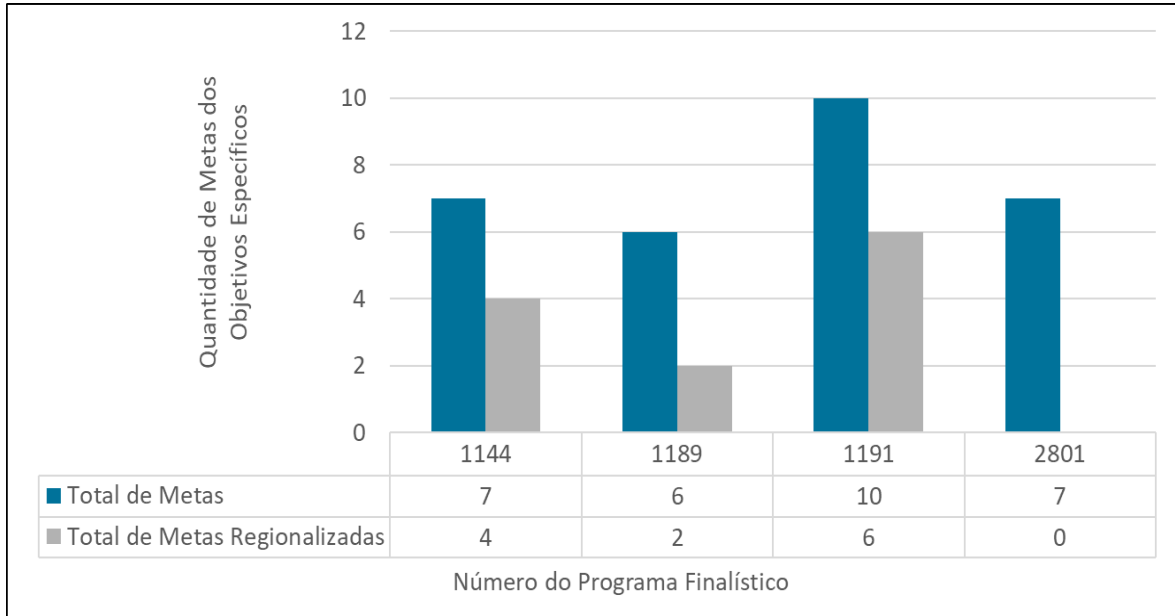
*aprimore o detalhamento do campo referente ao público-alvo no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, de modo a melhorar focalização dos programas finalísticos e a regionalização das metas dos objetivos específicos e das entregas do PPA 2024-2027, com vistas ao pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal [grifo nosso].*

306. *No presente trabalho de fiscalização, ao se buscar resposta para a questão 3 da Matriz de Planejamento desta auditoria, foram analisadas a desagregação territorial de indicadores de objetivos específicos e de entregas e a regionalização das metas associadas aos programas 1144 - Agropecuária, 1189 - Bioeconomia, 1191 - Ag. Familiar e 2801 - Neointustrialização.*

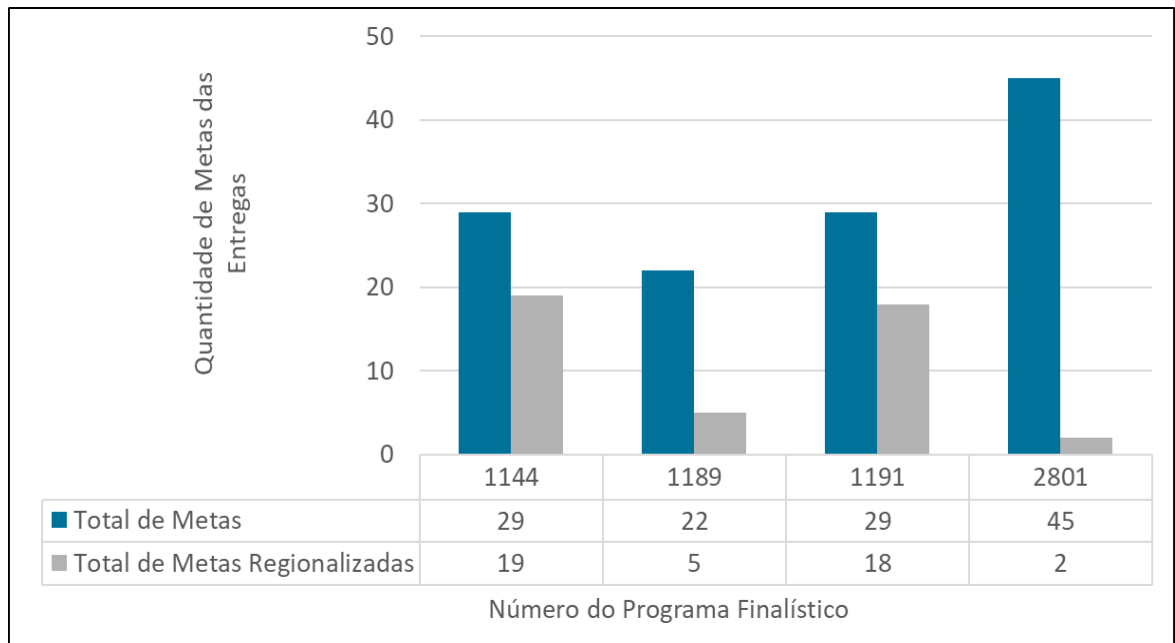
307. *A primeira parte da análise consistiu em realizar uma avaliação quantitativa do percentual de metas regionalizadas nos referidos programas, sejam relativas a objetivos específicos ou a entregas. Como resultado, constatou-se um baixo percentual de metas regionalizadas, conforme demonstrado nos gráficos 1 e 2. Da observação dos referidos gráficos, constata-se que os menores percentuais de metas regionalizadas, tanto para objetivos específicos, quanto para entregas, foram identificados nos programas finalísticos 1189 e 2801.*

308. *Especificamente quanto ao programa 2801, destaca-se que nenhuma das metas associadas aos sete objetivos específicos do programa possui regionalização. Ademais, apenas duas das 45 entregas estão regionalizadas, o que representa um percentual menor do que 5%, significativamente inferior ao percentual constante do relatório que subsidiou o Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário. No mencionado relatório, apontou-se que o PPA como um todo possui 54% de metas de entregas regionalizadas.*

**Gráfico 1: Regionalização das metas dos objetivos específicos dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801**



**Gráfico 2: Regionalização das metas das entregas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801**



309. Além da análise quanto ao percentual de metas regionalizadas, buscou-se, com base em amostra de atributos dos mencionados programas finalísticos do PPA, avaliar a desagregação territorial dos indicadores e a regionalização de metas. Os resultados da referida avaliação apontam limitações identificadas nos atributos, que podem comprometer a transparência e a tomada de decisões no âmbito de diversas políticas públicas, no que diz respeito à busca da redução das desigualdades regionais (Apêndice B).

310. A Tabela 4 abaixo apresenta a quantidade de metas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 que não foram regionalizadas ou que apresentaram problemas de regionalização. No Apêndice C deste relatório está o mapa consolidado das fragilidades identificadas.

**Tabela 5 – Quantidade de metas não regionalizadas ou com problemas de regionalização**

<i>Programa</i>	<i>Metas analisadas</i>	<i>Metas não regionalizadas ou com problemas</i>
1144 – Agropecuária	36	12
1189 – Bioeconomia	26	17
1191 - Ag. Familiar	24	16
2801 - Neoindustrialização	19	7
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>52</b>

Fonte: Equipe do acompanhamento.

311. Entre as principais limitações identificadas destacam-se a ausência de desagregação territorial e regionalização de atributos sem justificativas tecnicamente aceitáveis, bem como, a ausência de indicação dos critérios utilizados na regionalização de algumas metas, envolvendo a definição dos recortes territoriais adotados e dos valores estabelecidos para cada um dos territórios alcançados pela intervenção pública.

### 3.7.1 Conclusão do achado

312. Constatou-se a ausência de desagregação territorial de indicadores de objetivos específicos e de entregas e de regionalização de metas no âmbito dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801. Ademais, não foi possível identificar quais os critérios utilizados na regionalização de algumas metas, envolvendo a definição dos recortes territoriais adotados e dos valores estabelecidos para cada um dos territórios alcançados.

313. Foram identificados como fatores que contribuem para a ocorrência do achado a ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo na elaboração do PPA 2024-2027.

314. Entre os efeitos potenciais do achado, destaca-se o comprometimento na avaliação do desempenho dos programas, na transparência e na tomada de decisões baseada em evidências, com possíveis impactos negativos na busca pela redução das desigualdades regionais.

315. Além dos efeitos descritos na seção de efeitos gerais dos achados, entende-se que uma das principais finalidades do PPA é orientar a atuação do governo de forma a reduzir as desigualdades regionais. Limitações na desagregação territorial e na regionalização das metas podem resultar em uma distribuição ineficaz de recursos, perpetuando ou até exacerbando as disparidades regionais existentes, contrariando um dos objetivos fundamentais da República.

316. As limitações quanto à regionalização dos atributos do PPA foram objeto de recomendação ao MPO, mediante o item 9.3.2. do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, para que aprimore as informações constantes do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento de modo a melhorar focalização dos programas finalísticos e a regionalização das metas dos objetivos específicos e das entregas do PPA 2024-2027.

317. Entende-se que cabe recomendar também aos órgãos responsáveis pelos programas analisados que avaliem as constatações resultantes do presente acompanhamento e promovam as devidas correções durante o processo de revisão do PPA.

318. Diante do exposto, é proposto o seguinte encaminhamento para o Achado 5:

*Recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao*

*Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto no art. 18 e art. 19 da Lei nº 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto à desagregação territorial de indicadores e a regionalização de metas dos programas 1144, 1189, 1191 e 2801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.*

*319. Implementar uma desagregação territorial eficaz e uma regionalização de metas permitirá uma avaliação mais precisa do impacto das políticas públicas. Isso proporcionará uma base de dados mais sólida para medir o progresso e o sucesso dos programas em diferentes regiões, facilitando ajustes e melhorias contínuas.*

*320. Com metas regionalizadas claras e indicadores desagregados, os gestores públicos poderão fazer escolhas mais fundamentadas. Isso possibilita a alocação de recursos de maneira mais eficiente, focando em áreas onde eles são mais necessários e onde o potencial de impacto é maior.*

*245. Uma das diretrizes mais críticas do Plano Plurianual é a redução das desigualdades regionais como forma de promover valores como a diversidade e justiça social. Com metas bem definidas e ajustadas às realidades locais, é possível direcionar esforços e recursos para as regiões mais necessitadas, garantindo que os benefícios das políticas públicas sejam mais equitativamente distribuídos.*

#### **4 CONCLUSÃO**

*321. O Plano Plurianual representa um instrumento crucial de planejamento estratégico para o governo federal, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a ação governamental ao longo de quatro anos. Este plano é fundamental para garantir a alocação eficiente de recursos públicos, promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e assegurar a implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Por meio do PPA, o governo alinha suas prioridades com as necessidades da sociedade, estabelecendo um compromisso claro com o desenvolvimento equilibrado e inclusivo do país.*

*322. Este relatório apresenta os resultados do primeiro ciclo do acompanhamento do PPA 2024-2027 pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), focando na verificação da estruturação dos programas para assegurar que possuam os atributos legais e gerenciais necessários para permitir seu monitoramento efetivo ao longo da execução do PPA. Foram definidas três questões de auditoria: na primeira, buscou-se avaliar a existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas entregas relacionadas com a prioridade “V - Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda”; na segunda, buscou-se verificar se os atributos legais e gerenciais dos programas atendiam aos critérios de qualidade; na terceira, avaliou-se se as metas foram regionalizadas, de acordo com a determinação constitucional.*

*323. O escopo deste primeiro ciclo abarcou quatro dos programas vinculados aos ministérios sob a jurisdição da AudAgroAmbiental: 1144 - Agropecuária Sustentável, do MAPA; 1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade, do MMA; 1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia, do MDA; e 2801 - Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional, do MDIC.*

*324. Foi identificada a existência de sobreposições e duplicidades nas entregas relativas à inclusão e sustentabilidade rural, em que diferentes ministérios atuam em áreas comuns como o Programa de Aquisição de Alimentos, a Assistência Técnica e Extensão Rural, o Fortalecimento*

*das Cadeias da Sociobiodiversidade e a Transição Ecológica. Tal fragilidade pode comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e a tomada de decisões baseada em evidências. Como proposta de encaminhamento, recomenda-se ao MPO que coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com os ministérios responsáveis, visando identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios e promover as correções e aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do PPA.*

*325. Observou-se também que o objetivo estratégico “2.4 - Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia” não representa um elo de integração entre as dimensões estratégica e tática do PPA, comprometendo o alinhamento dos programas e respectivas entregas com as prioridades governamentais. Como encaminhamento, recomenda-se ao MPO que fortaleça a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo estratégico 2.4, como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos.*

*326. Foram identificadas limitações nos indicadores dos objetivos específicos e entregas dos programas analisados, que não atendem plenamente aos critérios de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade. Também se verificou que muitas das metas dos objetivos específicos e entregas dos programas analisados não atendem plenamente aos critérios de qualidade SMART. Por fim, foram identificadas limitações na desagregação territorial de indicadores e na regionalização de metas, o que pode comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e a redução das desigualdades regionais. Como proposta de encaminhamento para estas fragilidades, recomenda-se aos órgãos responsáveis pelos programas analisados que avaliem as constatações resultantes do presente acompanhamento e promovam as devidas correções durante o processo de revisão do PPA.*

*327. Em conclusão, o acompanhamento do PPA 2024-2027 pela AudAgroAmbiental revela a importância de aprimorar continuamente o processo de planejamento e implementação do plano. As recomendações propostas visam à melhoria na eficiência e eficácia das políticas públicas, com a alocação mais precisa de recursos públicos e uma maior transparência na gestão pública.*

*328. Além disso, aprimorar a definição de objetivos, entregas, indicadores e metas, bem como a desagregação territorial dos indicadores e a regionalização das metas, mostra-se essencial para possibilitar uma avaliação adequada do desempenho dos programas governamentais, impactando positivamente na tomada de decisões baseada em evidências. Por fim, espera-se que o acompanhamento contribua para aprimorar a regionalização do PPA, com vistas à redução das desigualdades regionais, alinhando as ações governamentais às necessidades específicas de cada região e promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e justo em todo o território nacional.*

## **5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*329. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base no inciso I do art. 13 da Lei 14.802/2024 e o inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, no exercício de suas competências estabelecidas nos incisos IV e VII do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.353/2023, que:*

*a.i) coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e*

*Agricultura Familiar, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, visando a: identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios; promover as correções e os aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do PPA.*

*a.ii) fortaleça a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo estratégico 2.4, como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam, entre outras, a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos.*

*b) Recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho quanto aos programas 1144, 1189, 1191 e 2801 do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano quanto ao atendimento aos critérios de: relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade dos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores; de qualidade SMART das metas dos objetivos específicos e das entregas; de desagregação territorial de indicadores e regionalização de metas.*

*c) Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com base nos incisos XI e XII do art. 2º Lei nº 14.802/2024 e no §16 do art. 37 da CF/1988 que desenvolva indicadores de efetividade para os objetivos específicos sob responsabilidade do ministério no Plano Plurianual 2024-2027.*

*d) Autorizar a adoção do Quadro de Variáveis constante do Apêndice E desta instrução para que sejam realizados os demais ciclos do acompanhamento do alcance das metas dos objetivos estratégicos, objetivos específicos e entregas do PPA 2024-2027 dos programas da clientela da AudAgroAmbiental, conforme limites de tolerância definidos, com fundamento nos art. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU.*

*e) Encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e à Casa Civil da Presidência da República.”*

É o relatório.

## VOTO

Trata-se do 1º Ciclo de fiscalização atuada para acompanhar o alcance dos objetivos estratégicos e específicos no PPA 2024-2027 relacionados com a área de atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental/TCU).

I – Objetivos gerais e resumo do trabalho

2. Há décadas esta Corte vem acompanhando os Plano Plurianuais (PPA), no intuito de contribuir para a maior transparência, eficácia e efetividade dessa importante ferramenta de macroplanejamento governamental (Acórdão 102/2004-Plenário, PPA 2004-2007, de minha relatoria; Acórdão 102/2009-Plenário, PPA 2008-2011, relatado pelo Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 117/2011-Plenário, PPA 2008-2011, relatado pelo Min. Raimundo Carreiro; Acórdão 1.013/2013-Plenário, PPA 2012-2015, relatado pelo Min. José Jorge; Acórdão 782/2016-Plenário, PPA 2016-2019, relatado pelo Min. José Múcio Monteiro; Acórdão 2.515/2019-Plenário, PPA 2020-2023, relatado pelo Min. Vital do Rêgo; e Acórdão 2.516/2023-Plenário, PPA 2024-2027, relatado pelo Min. Jorge Oliveira).

3. Este trabalho, encabeçado pela AudAgroAmbiental, neste mesmo viés, propõe semelhante objetivo, acompanhando os Planos Plurianuais em ciclos periódicos, especificamente na clientela daquela unidade de auditoria, de sorte a examinar se os programas foram estruturados de forma a permitir a verificação do alcance dos resultados, com atributos legais e gerenciais adequadamente estabelecidos; se há coerência entre os programas que contribuem para o alcance dos mesmos objetivos estratégicos; e se houve a regionalização dos objetivos e metas com vistas à redução das desigualdades regionais.

4. Este 1º Ciclo diz respeito ao PPA 2024-2027. Analisaram-se quatro programas principais: Agropecuária Sustentável (1.144), Bioeconomia (1.189), Agricultura Familiar e Agroecologia (1.191) e Neointustrialização (2.801), bem como as sobreposições e duplicidades das entregas vinculadas à prioridade “V - Neointustrialização, trabalho, emprego e renda”.

5. Feitos os procedimentos de fiscalização, de sorte a subsidiar as questões de auditoria, na fiscalização observou-se a presença de sobreposições, fragmentações e duplicidades entre programas voltados para a inclusão e sustentabilidade rural, como o Programa de Aquisição de Alimentos, Assistência Técnica e Extensão Rural, Cadeias da Sociobiodiversidade e Transição Agroecológica.

6. Também se constatou que o objetivo estratégico de promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia apresenta potencial para uma maior integração de suas dimensões de planejamento estratégica e tática, o que contribuiria para um alinhamento mais efetivo dos programas com as prioridades governamentais.

7. Em matéria basilar em termos de macroplanejamento, sobre os indicadores dos programas auditados, verificou-se a possibilidade de refinamento para garantir que estes atendam aos critérios de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, facilitando assim o monitoramento e a avaliação do desempenho de forma mais eficaz. As metas estabelecidas para os objetivos específicos e entregas também podem ser aperfeiçoadas, com a adoção de critérios SMART (específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e com prazo determinado), visando a aumentar a clareza e a viabilidade dessas metas.

8. A auditoria, finalmente, apontou a importância de avançar na desagregação territorial dos indicadores e na regionalização das metas, providência fundamental para promover políticas públicas focadas na redução das desigualdades regionais, um dos objetivos fundamentais da República.

II – Questões de auditoria e respetivos achados

9. O planejamento da auditoria contou com a participação de auditores, gestores de diversas unidades especializadas do Tribunal e especialistas externos, por meio de painéis específicos. A matriz de planejamento foi dividida em três questões:

- Questão 1: Existem fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas que comprometam a coerência do conjunto de programas finalísticos voltados para a promoção da industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia?
- Questão 2: Os atributos legais e gerenciais dos programas Agropecuária Sustentável (1.144), Bioeconomia (1.189), Agricultura Familiar e Agroecologia (1.191) e Neointustrialização (2.801) do PPA 2024-2027 foram estabelecidos a partir de metodologia consistente e atendem aos critérios de qualidade necessários para assegurar a precisão e a relevância na mensuração do alcance dos resultados?
- Questão 3: A regionalização das metas dos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801 do PPA 2024-2027 foi baseada em critérios objetivos e evidências, considerando a redução das desigualdades regionais quando aplicável?

10. As conclusões preliminares do trabalho foram objeto de dois painéis de referência da matriz de achados, um interno e outro externo. Neste último, participaram, além de especialistas independentes, os gestores dos ministérios pelos programas analisados. Ao final, a equipe de fiscalização realizou reunião com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) para discussão dos achados e das propostas de encaminhamento. Como é de praxe, ainda, o relatório preliminar foi encaminhado aos órgãos responsáveis para comentários.

11. Desse iter, guardadas as particularidades de cada programa auditado, em resumo, apontaram-se cinco achados de auditoria, quais sejam:

Achado 1 – Sobreposições e duplicidades na inclusão e sustentabilidade rural;

Achado 2 – O objetivo estratégico 2.4 (Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia) não atua como elo entre as dimensões estratégica e tática;

Achado 3 – Fragilidades nos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores;

Achado 4 – Fragilidades nas metas dos objetivos específicos e das entregas;

Achado 5 – Limitações na desagregação territorial dos indicadores e regionalização das metas.

12. Discorro, abaixo, sobre extrato da descrição e das conclusões de cada apontamento.

### II.1 – Achado 1 – Sobreposições e duplicidades na inclusão e sustentabilidade rural

13. Verificou-se a existência de sobreposições e duplicidades nas entregas relativas à inclusão e sustentabilidade rural, contrariando o inciso I do art. 13 da Lei 14.802/2024 e o inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, o que pode comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas, a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública, com possíveis impactos negativos na eficiência da execução das políticas públicas e na otimização do uso dos recursos orçamentários.

14. Contribuiu para a ocorrência a ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual e à falta de coordenação interministerial e planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA.

15. Durante a análise das entregas dos programas governamentais relacionados à inclusão e sustentabilidade rural, identificaram-se significativas sobreposições e duplicidades, especialmente nas áreas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assistência técnica e extensão rural (ATER),

cadeias da sociobiodiversidade e transição agroecológica. Estas áreas apresentaram múltiplas iniciativas paralelas conduzidas por diferentes ministérios. São entregas que normalmente focalizam no público da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, buscando promover a inclusão socioeconômica aliada com a sustentabilidade ambiental.

16. Apresentou-se, como causa de tal situação, a falta de coordenação interministerial e o planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA.

17. O Manual Técnico do PPA 2024-2027 definiu que seriam realizadas oficinas com vários órgãos e entidades de forma a possibilitar um olhar transversal e multissetorial. Mesmo nos temas para os quais estas oficinas foram realizadas, no entanto, não se verificou a atuação coordenada dos atores governamentais para a formulação das entregas.

18. Consta do relatório de auditoria que, em reunião com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Secretaria Nacional de Bioeconomia afirmou que foram realizadas as oficinas com outros ministérios para definir a forma de atuação em relação à bioeconomia, mas, exceto em uma entrega conjunta com o MCTI, cada ministério formulou suas entregas de forma independente e sem haver clareza quanto às atribuições de cada órgão.

19. Em outros temas, como no caso da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o MMA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), afirmou-se não haver interlocução prévia à formulação das entregas.

20. Dado esse quadro, o relatório de auditoria extrai o conteúdo da Lei 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027, no seguinte artigo:

*“Art. 13. A governança do PPA 2024-2027 visa alcançar os objetivos e as metas estabelecidas, sobretudo para a garantia de acesso equitativo e inclusivo às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade, e busca o aperfeiçoamento dos:*

*I - mecanismos de implementação e integração de políticas públicas;”* (grifou-se).

21. Também se alçou o Decreto 9.203/2017:

*“Art. 4º São diretrizes da governança pública:*

*[...]*

*IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público”* (grifou-se).

22. Dada a situação fática e o conteúdo normativo, associados às competências legais do Ministério do Planejamento e Orçamento – órgão a quem incumbe de elaborar o PPA – concordo com a recomendação sugerida ao MPO para que aquela pasta coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, visando a:

- identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios; e
- promover as correções e aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do PPA.

II.2 – Achado 2 – O objetivo estratégico 2.4 não atua como elo entre as dimensões estratégica e tática

23. Verificou-se que o objetivo estratégico 2.4 (Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia) não representa um elo de integração entre as dimensões estratégica e tática do PPA, contrariando o subitem 4.1 do Anexo I da Lei 14.802/2024, o que levou a prejuízos no alinhamento dos programas e respectivas entregas com as prioridades governamentais, com o potencial de comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública.

24. Mais uma vez, contribuiu para a ocorrência a ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual e à falta de coordenação interministerial e planejamento integrado na elaboração dos programas finalísticos do PPA 2024-2027.

25. Durante as entrevistas, verificou-se que o objetivo estratégico não havia cumprido sua função de elo entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do plano, pois os programas não foram estruturados a partir deles, assim como não havia um alinhamento adequado entre o PPA 2024-2027 e o Plano da Ação da Neoindustrialização 2024-2026.

26. Como consta do recente Acórdão 2.516/2023-Plenário, relatado pelo Exmo. Min. Jorge Oliveira, em acompanhamento desta Corte do PPA 2024-2027, ao versar sobre indicadores-chave de resultado necessários para a mensuração dos objetivos no planejamento de longo prazo (voltado para a definição ampla das intenções e prioridades de governo):

*“9.1.4. o projeto de lei do novo PPA apresenta relevante avanço com relação aos planos anteriores ao incorporar Indicadores-Chave Nacionais (KNI), com as respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano em seus quatro anos de vigência e com vinculação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); porém, os problemas econômicos e sociais brasileiros poderiam ser melhor enfrentados por meio da formulação e da implementação do plano de longo prazo mencionado no item anterior, que contemple um sistema de KNIs e critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público, em linha com o disposto no 174, §1º, da Constituição Federal;”*

27. O planejamento tático, por sua vez, detalha a execução dos objetivos estratégicos por meio de programas específicos, que são compostos por objetivos mais detalhados, também chamados de objetivos específicos. Esses programas são desdobrados em metas e entregas concretas. As ditas entregas representam os resultados tangíveis que os programas devem alcançar, sendo instrumentalizadas por ações e projetos que movem o governo em direção aos objetivos mais amplos delineados na camada estratégica.

28. No presente achado, verificou-se que os objetivos estratégicos e seus indicadores-chave não orientaram a elaboração dos programas do PPA 2024-2027. Aplicados os procedimentos de auditoria, foi apontado que a discussão do norte estratégico ocorreu após a formulação da camada tática.

29. Como elemento causal de tal situação, conforme observado no já citado Acórdão 2.516/2023-Plenário, a ausência de um planejamento de longo prazo para o país devidamente institucionalizado por meio de lei (art. 174, § 1º, da Constituição Federal), prejudica o enfrentamento dos problemas econômicos e sociais brasileiros. Tal concepção, ao contemplar um sistema de indicadores-chave nacionais e critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, direcionaria os esforços governamentais para a solução das questões mais relevantes. Nesse cenário, os objetivos estratégicos teriam maior estabilidade institucional e conseguiriam operar de forma mais adequada como elo entre as camadas estratégica e a tática.

30. A falta de alinhamento dos programas e suas entregas aos objetivos maiores do governo, dificultando assim a análise sobre como as ações específicas contribuem para os avanços desejados,

também foi sugerida como causa do encontrado. Atualmente, não seria possível verificar quais ações estão sendo empreendidas para alcançar cada objetivo estratégico.

31. Tomado o critério de auditoria no Anexo I da Lei 14.802/2024 – que dispõe sobre a dimensão estratégica do Plano, definindo no subitem 4.1 que “os objetivos estratégicos são o elo entre as dimensões estratégica e tática, pois se conectam diretamente aos programas do PPA”, bem como o Acórdão 2.516/2023-Plenário –, resta concordar com o encaminhamento da equipe de auditoria em recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que, no exercício de suas competências, fortaleça a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo estratégico 2.4, como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam, entre outras, a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos.

### II.3 – Achado 3 – Fragilidades nos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores

32. Observam-se limitações nos indicadores dos objetivos específicos e das entregas dos programas 1.144 (Agropecuária Sustentável – MAPA), 1.189 (Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade – MMA), 1.191 (Agricultura Familiar – MDA) e 2.801 (Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica – MDIC), no atendimento aos critérios estabelecidos de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade, contrariando os incisos XI, XII e XXII do art. 2º da Lei 14.802/2024, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e impactar adversamente a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública.

33. Relatou-se, novamente, que ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual, tenha contribuído para a constatação.

34. Em verdade, trata-se de fragilidade rotineiramente apontada pelo TCU em outros acompanhamentos do PPA. No presente trabalho, nos programas avaliados, analisaram-se trinta indicadores de objetivo específico e 75 indicadores de entrega.

35. Teceram-se exemplos de oportunidade de melhoria em diversos programas avaliados, consoante critérios de relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade. Os critérios foram eminentemente as normas NBC TO 3000 e a ISAE 3000.

36. As conclusões do relatório de acompanhamento, no intuito de aperfeiçoar indicadores que, de fato, possam alavancar o controle das políticas públicas sob a tutela dos jurisdicionados, voltam-se à expedição de recomendação aos ministérios responsáveis pelos programas analisados – com as quais concordo.

37. Sugeriu-se recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto à relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade dos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores dos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.

38. No caso específico do MDA, que não possui nenhum indicador de resultado nos dez objetivos específicos do Programa 1.191, entendeu-se que seria importante recomendar também que o órgão identificasse indicadores existentes ou os desenvolvesse, de forma a aferir se suas principais políticas promovem alterações na realidade do público-alvo.

#### II.4 – Achado 4 – Fragilidades nas metas dos objetivos específicos e das entregas

39. Relataram-se limitações nas metas dos objetivos específicos e nas entregas dos Programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801 no atendimento aos critérios de qualidade **SMART**, contrariando o Manual Técnico do PPA 2024-2027, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas e impactar adversamente a tomada de decisões baseada em evidências e na transparência da gestão pública.

40. Consoante os critérios de auditoria utilizados – dentre eles, o manual do Tribunal de acompanhamento de políticas públicas – a meta declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere, considerando o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. As metas, por seu turno, deveriam ser elaboradas segundo o Método SMART, acrônimo derivado da língua inglesa que traduz qualidades fundamentais de indicadores, que devem ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e com prazo determinado.

41. Foram diversas metas e indicadores examinados, com exemplificação concisa, objetiva e apropriada acerca da respectiva oportunidade de aprimoramento, consoante os critérios **supra** declarados.

42. Segundo o inciso I do art. 5º do Decreto 12.066/2024, “*compete ao órgão responsável por programa finalístico, objetivo específico e entrega [...] zelar pela validade, confiabilidade, atualidade e disponibilidade das informações sobre os atributos correspondentes do PPA 2024-2027*”. Nessa linha, e haja vista o reporte ofertado a este Colegiado, convém expedir recomendação direcionada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei 14.802/2024, para que as pastas avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto aos critérios de qualidade SMART das metas dos objetivos específicos e das entregas dos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.

#### II.5 – Achado 5 – Limitações na desagregação territorial dos indicadores e regionalização das metas

43. Observaram-se limitações na desagregação territorial de indicadores de objetivos específicos e de entregas e na regionalização de metas no âmbito dos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801, contrariando o § 1º do art. 165 da CF/1988 e o inciso II do art. 13 da Lei 14.802/2024, o que poderá comprometer a avaliação efetiva do desempenho dos programas, a tomada de decisões baseada em evidências e a transparência da gestão pública, com possíveis impactos negativos na redução das desigualdades regionais.

44. Como em todos os achados, a ausência de uma lei complementar de finanças públicas e de um planejamento de longo prazo institucionalizado, aliada a restrições de tempo e recursos na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027, contribuiu para a ocorrência.

45. Essa questão atinente à regionalização das metas do Plano Plurianual também foi objeto de apontamento no Relatório que subsidiou o Acórdão 2.516/2023-Plenário, relatado pelo Min. Jorge Oliveira. Tal qual julgado por esta Corte naquela decisão, em disposição direcionada ao MPO:

*“9.3.2. aprimore o detalhamento do campo referente ao público-alvo no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, de modo a melhorar focalização dos programas finalísticos e a regionalização das metas dos objetivos específicos e das entregas do PPA 2024-2027, com vistas ao pleno atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal.”*

46. Como relata a unidade instrutiva, a redução das desigualdades regionais figura entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Nesta vertente, o Plano Plurianual é um instrumento de planejamento basilar para a persecução desse objetivo republicano. Assim dispõem os arts. 3º, inciso I, e 13, inciso II, da Lei 14.802/2024, que, como já mencionado, instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.

47. Em menção apropriada, relata-se que *“Do ponto de vista do planejamento, a materialização dos compromissos governamentais com a redução das desigualdades regionais se tornaria possível no âmbito do PPA, por meio da desagregação territorial dos indicadores-chave de impacto e de resultado, dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas e da regionalização das metas estabelecidas, conforme disposto no MTPPA 2024-2027, elaborado pelo MPO”*.

48. Perfilho-me, dessa maneira, à proposta de recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos termos do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei 14.802/2024, que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho de fiscalização quanto à desagregação territorial de indicadores e a regionalização de metas dos programas 1.144, 1.189, 1.191 e 2.801, todos integrantes do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão do Plano.

### III – Conclusão

49. Diante do exposto, em extrato dos encaminhamentos propostos pela unidade técnica – com as quais concordo –, deve-se recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que, no exercício de suas competências, coordene uma análise detalhada das entregas do PPA 2024-2027 relacionadas à inclusão e sustentabilidade rural, de forma integrada com os demais ministérios, visando a identificar a extensão das sobreposições e duplicidades existentes nas entregas dos ministérios e promover as correções e os aperfeiçoamentos necessários no próximo ciclo de revisão do Plano Plurianual.

50. Aquela pasta governamental também tem a oportunidade de fortalecer a função dos objetivos estratégicos e os indicadores-chave nacionais, em especial o objetivo estratégico 2.4 (Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia), como elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano Plurianual 2024-2027, por meio de medidas que incluam, entre outras, a revisão da vinculação de cada programa finalístico aos objetivos estratégicos.

51. Insta, também, recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que avaliem as constatações resultantes do presente trabalho quanto aos programas 1.144 (Agropecuária Sustentável – MAPA), 1.189 (Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade – MMA), 1.191 (Agricultura Familiar – MDA) e 2.801 (Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica – MDIC) do PPA 2024-2027, de forma a subsidiar o processo de revisão quanto ao atendimento aos critérios de: relevância, completude, compreensibilidade e confiabilidade dos objetivos específicos, entregas e respectivos indicadores; de qualidade SMART das metas dos objetivos específicos e das entregas; de desagregação territorial de indicadores e regionalização de metas.

52. Finalmente, necessário recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que desenvolva indicadores de efetividade para os objetivos específicos sob responsabilidade da pasta no Plano Plurianual 2024-2027.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator