

PACTO FEDERATIVO

Municípios para a Agenda 2030

Diretrizes

para o
aprimoramento
do federalismo
brasileiro



Diretrizes para o aprimoramento do federalismo brasileiro

Expediente

Realização

Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS
Ricardo Young Silva (Presidente)
João Paulo Capobianco (Vice-Presidente)

Coordenação Executiva - Carolina Riberti Mattar
Coordenação de Pesquisa - Guilherme Barbosa Checco
Coordenador do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade - André Lima
Assessor do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade - Mateus B. Fernandes
Assessora de Comunicação - Aline Souza
Analista de Pesquisas e Projetos - Djonathan Gomes Ribeiro
Assistente Júnior de Pesquisas e Projetos - Eduardo Araujo Couto

Correalização

Centro de Síntese USP Cidades Globais (USPCG/IEA/USP)
Marcos Silveira Buckeridge - Coordenador do Programa USP Cidades Globais
Debora Sotto - Pesquisadora no Programa USP Cidades Globais
Amanda Silveira Carbone - Pesquisadora no Programa USP Cidades Globais

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade - América do Sul
Rodrigo Perpétuo - Secretário Executivo
Ana Wernke - Coordenadora de Relações Institucionais e Advocacy
Bruna Diniz - Assessora de Relações Institucionais e Advocacy

Instituto Ethos
Caio Magri - Diretor-Presidente
Marina Ferro - Gerente Executiva de Práticas Empresariais e Políticas Públicas
Marina Esteves V. de Almeida - Assistente de Projetos em Práticas Empresariais e Políticas Públicas

Programa Cidades Sustentáveis
Jorge Abrahão - Coordenador Geral
Zuleica Goulart - Coordenadora de Mobilização

Redação e edição

Texto - Djonathan Gomes Ribeiro (IDS Brasil); Guilherme Barbosa Checco (IDS Brasil); Eduardo Araujo Couto (IDS Brasil)

Projeto Gráfico - José Roosevelt Junior | Mediacts
Revisão Ortográfica - Fernanda Silva e Sousa

Apoio:





PREFÁCIO

O federalismo brasileiro estabelecido pela Constituição de 1988 inovou ao garantir autonomia política e administrativa aos Municípios e ao reconhecê-los como entes federados. Tal configuração federativa apresenta um enorme potencial para o aprofundamento da democracia participativa, a partir do nível local e para a promoção do desenvolvimento social e sustentável a partir de diferentes territórios. Os Municípios não apenas representam a figura do Estado mais próxima dos cidadãos e cidadãs, como também contam com competências constitucionais essenciais em um processo de desenvolvimento sustentável, como as relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Diferentes acordos internacionais, como o Acordo de Paris, a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030, aprovados pelo Estado brasileiro, reconhecem a centralidade ou importância dos governos locais, seja para o processo de adaptação e mitigação em relação às mudanças climáticas, enfrentamento da pobreza, gestão participativa, seja para a promoção de qualidade ambiental.

Contudo, o potencial dos governos locais se encontra represado no Brasil, principalmente no que diz respeito aos pequenos e médios Municípios, que representam mais de 80% dos 5.570 Municípios brasileiros¹. A enorme concentração dos recursos tributários na União – que, como exemplo, ficou, ao

longo da última década, com mais de 53% da arrecadação do Estado brasileiro, estando abaixo deste percentual apenas em 2020 como resultado de medidas extraordinárias de repasses de recursos adotadas em decorrência da pandemia² –, dificuldades administrativas e de gestão, critérios de transferência de recursos financeiros entre os Municípios que reforçam desigualdades e falha cooperação interfederativa estão entre os elementos que contribuem para esse represamento.

Com o objetivo de contribuir para a identificação de gargalos e propor caminhos para que os Municípios tenham condição de promover o desenvolvimento sustentável, as organizações reunidas nessa iniciativa promoveram um amplo processo de pesquisa e debate com especialistas da academia, do poder público e da sociedade civil organizada. A síntese desse processo resultou em 24 diretrizes relacionadas a pontos centrais do sistema federativo brasileiro que precisam ser alterados ou aprimorados com a finalidade de dar continuidade ao processo iniciado pela Constituição Cidadã de 1988: o de descentralização do poder federativo por meio do fortalecimento dos municípios, da participação social no nível local e da cooperação interfederativa.

Apresentamos as proposições a seguir visando contribuir para a reflexão, a um só tempo, sobre o aprimoramento do federalismo brasileiro e um projeto

de desenvolvimento de país democrático e sustentável. Tais diretrizes podem e devem ser debatidas e aprofundadas no sentido de inspirar sua implementação nos diferentes níveis governamentais e contextos socioterritoriais aos quais se aplicam.

O IDS Brasil agradece ao Centro de Síntese USP Cidades Globais (IEA/USP), Instituto Ethos, ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e ao Programa Cidades Sustentáveis pela frutífera e potente parceria na correalização desta iniciativa. Agradecemos também a Unibes Cultural que apoiou a realização do projeto, bem como aos(as) especialistas consultados(as) que colaboraram conosco neste

importante trabalho de pensar como avançar em um Pacto Federativo fortalecido para o enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Gostaria também de agradecer especialmente à equipe do IDS Brasil que se dedicou à realização desse projeto, nas pessoas de Djonathan Gomes Ribeiro, Guilherme Barbosa Checco, Carolina Riberti Mattar, Aline Cristina Souza e Eduardo Araujo Couto.

Ricardo Young Silva
Presidente
Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS Brasil)



SUMÁRIO

PARTE I – INTRODUÇÃO E PRESSUPOSTOS	8		
Ponto de partida	8		
Objetivo	10		
Diretrizes	11		
Processo participativo	12		
Propostas	14		
PARTE II – PROPOSTAS	16		
Alterações em dinâmicas do federalismo	16		
i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira	16		
i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes	18		
i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo	20		
i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União	22		
i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios	24		
i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum	26		
i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios	28		
Lista anexa	31		
i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados	31		
Fortalecimento dos municípios e do federalismo a partir de dinâmicas atuais	32		
ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais	32		
ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios	35		
ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial	38		
ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável	40		
ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados	42		
ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável	44		
ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo	46		
Lista anexa	49		
ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	49		
ii.9 - Regular e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e <i>accountability</i> , tal como a Lei de Acesso à Informação	50		
ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão	51		
ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local	52		
ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas	53		
ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria	54		
ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável	55		
ii.15 - Adotar orçamentos municipais regionalizados	56		
ii.16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado	57		
Quadro-resumo das propostas	58		
PARTE III – ROADMAP PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA DINÂMICA FEDERATIVA	60		
REFERÊNCIAS POR SEÇÃO/PROPOSTA	64		
APÊNDICE	83		
ANEXO	87		
Especialistas consultados durante os seminários	87		
Especialistas consultados durante o processo de checagem	88		



PARTE I – INTRODUÇÃO E PRESSUPOSTOS

Ponto de partida

A República Federativa do Brasil é constituída por 26 Estados, um Distrito Federal e 5570 Municípios, todos autônomos nos termos da [Constituição Federal de 1988](#). Além dos entes federados, a Constituição possibilita a criação de outros arranjos territoriais administrativos tais como os mais de 500 [consórcios públicos intermunicipais](#), registrados em 2022; 235 [Comitês de Bacias Hidrográficas](#), registrados em 2018, e 74 [Regiões Metropolitanas](#), registradas em 2021. Entre os desafios e objetivos fundamentais desses entes e seus arranjos territoriais, respeitadas suas respectivas competências, está a garantia do desenvolvimento nacional.

Tendo a investigação sobre a qualidade de vida nas cidades como norte de suas atividades, em 2017, o Programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo realizou o evento “[O que podem os prefeitos brasileiros](#)”, que teve como palestrante a Prof^a. Dra. Marta Arretche (FFLCH/USP), no qual foram abordados os limites do exercício da autonomia municipal. Esse evento inspirou a parceria entre o Programa USP Cidades Globais e o Instituto Democracia e Sustentabi-

lidade que, em 2014, havia lançado a segunda versão da [Plataforma Brasil Democrático e Sustentável](#), um plano para aprofundar a democracia e promover a sustentabilidade no Brasil, que, entre suas propostas, contempla o item de “Refazer o pacto federativo, de forma a promover: I) Desenvolvimento nacional integrado em todos os níveis; II) Municipalismo responsável e sustentável; e III) Participação social”.

Essa parceria resultou na realização, em 2018, do evento [Pacto Federativo brasileiro](#)¹ com o objetivo de fazer um balanço do arranjo federativo e estabelecer diretrizes para um estudo de médio prazo sobre o tema. O debate contou com a participação de especialistas na área da economia, ciência política e federalismo, saúde pública e urbanismo. O diagnóstico preliminar do evento identificou entraves na governança federativa do Brasil, tendo em vista a coordenação entre os entes, a distribuição dos tributos, as competências outorgadas aos Municípios pela Constituição Federal e suas reais capacidades para garantir a implementação de políticas públicas efetivas.

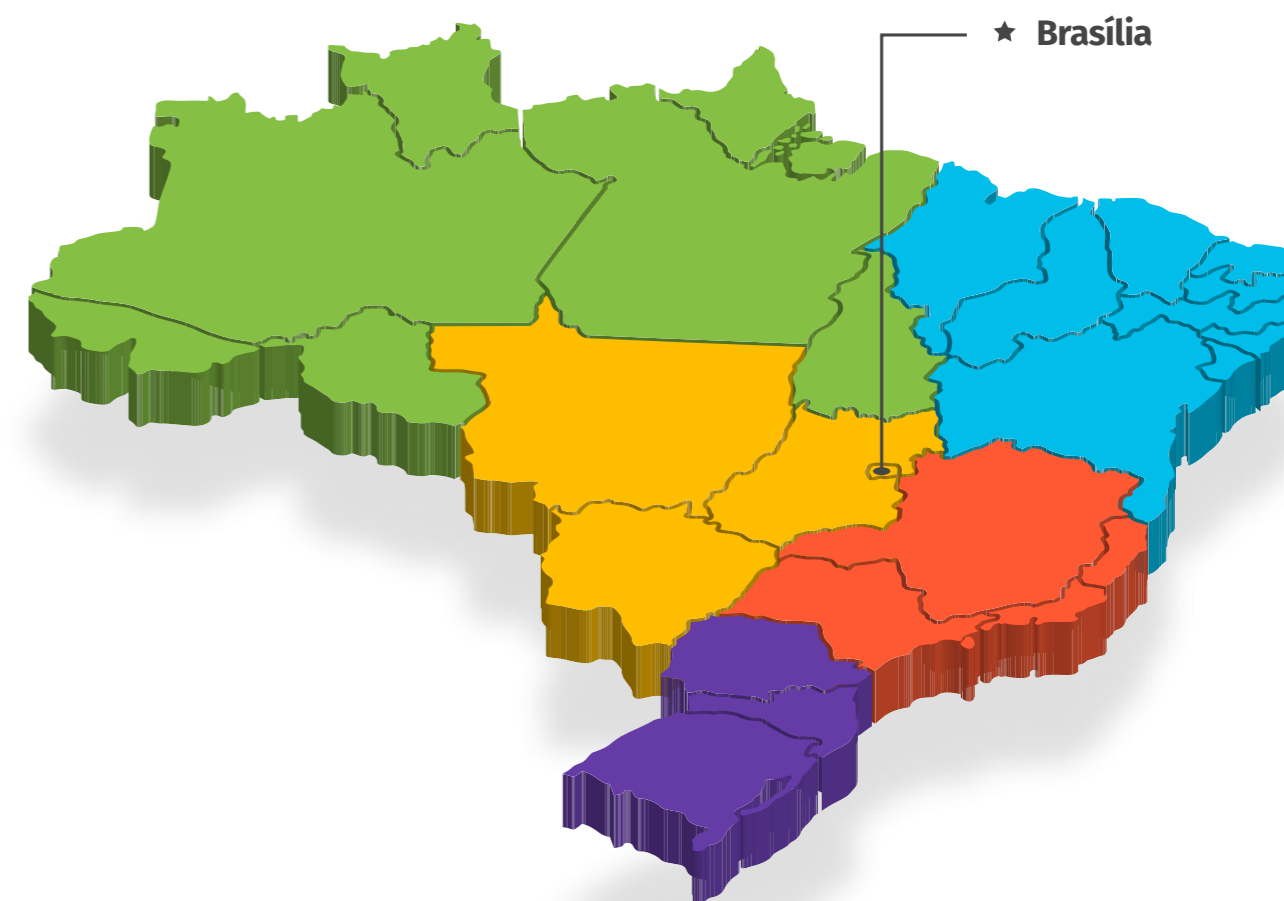
Com a finalidade de aprofundar esse diagnóstico preliminar, em 2019, foi concebida a iniciativa “Pacto

¹ Acesse a primeira parte do evento clicando [aqui](#), e a segunda clicando [aqui](#), ou verifique a seção de referências.

Federativo: Municípios para a Agenda 2030” a partir da parceria entre Instituto Democracia e Sustentabilidade, Centro de Síntese USP Cidades Globais (IEA/USP), ICLEI Governos Locais pela Sustentabilidade, Instituto Ethos e Programa Cidades Sustentáveis para desenvolver um ciclo de debates que possibilitasse a consolidação de uma agenda de propostas com diretrizes para aprimorar a governança política federativa brasileira, de modo a garantir as condições para o estabelecimento de uma nova dinâmica,

na qual os Municípios e a participação cidadã estejam na linha de frente da transformação que possibilitará um desenvolvimento nacional sustentável.

Os Municípios representam o ente do Estado mais próximo dos cidadãos e contam com um conjunto de responsabilidades elementares para agendas prioritárias, como o enfrentamento às desigualdades, a gestão sustentável dos recursos naturais e as mudanças climáticas.



Objetivos

O objetivo da iniciativa “Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030” é elencar e convergir um conjunto de diretrizes que viabilizem o papel dos Municípios como agentes transformadores para o desenvolvimento sustentável, de maneira aliada ao aprofundamento da participação social no nível local de governo e ao fortalecimento da cooperação interfederativa.

Consideramos que para isso é preciso refletir de forma integrada a respeito da **governança política** do

federalismo brasileiro e a respeito de um **projeto de desenvolvimento sustentável** para o Brasil, integração que representa, ao mesmo tempo, o desafio e a inovação dessa iniciativa.

Propor aprimoramentos ao federalismo brasileiro à luz do papel dos Municípios como agentes fundamentais para a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, especialmente aquelas alinhadas à Agenda 2030.



Diretrizes

Três acordos internacionais importantes foram considerados desde o princípio como orientadores do debate e da construção das propostas de diretrizes, a saber:

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Plano de ação para erradicação da pobreza extrema, proteção do planeta e promoção da paz e da prosperidade global.

NOVA AGENDA URBANA

Estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhoria das cidades e assentamentos urbanos a partir de uma visão de desenvolvimento sustentável.

NAÇÕES UNIDAS ACORDO DE PARIS SOBRE O CLIMA

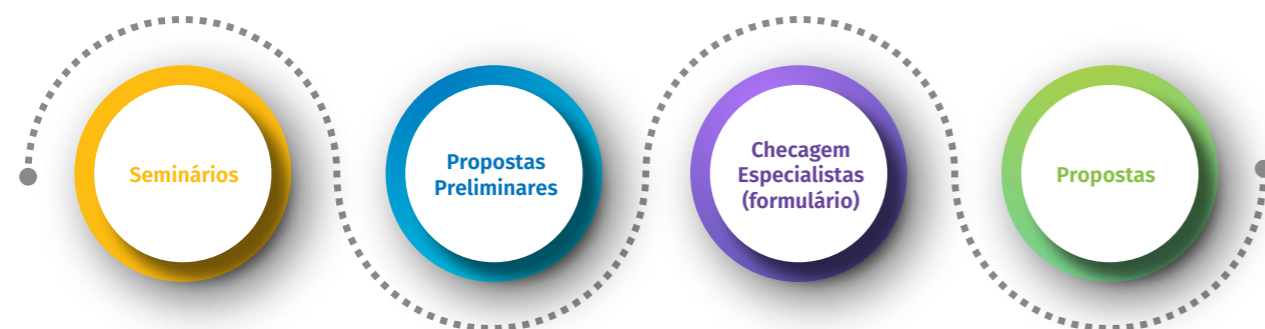
Medida para redução de emissão de gases de efeito estufa, bem como para o aumento da capacidade de adaptação aos impactos adversos das alterações climáticas e a promoção da resiliência.

Esses acordos, firmados no âmbito da governança internacional, reconhecem os governos locais como atores centrais para o avanço das agendas de desenvolvimento sustentável.

Processo participativo

O processo metodológico para a construção das propostas ora apresentadas contou com a realização de cinco seminários, a partir de textos preparatórios e a consulta a especialistas em temas estruturantes para o objetivo da iniciativa. Uma vez

formuladas pelas equipes das instituições parceiras, as propostas preliminares foram checadas, utilizando-se de consultas, por meio de formulários, a especialistas reconhecidos por seu trabalho nos temas relacionados ao projeto.



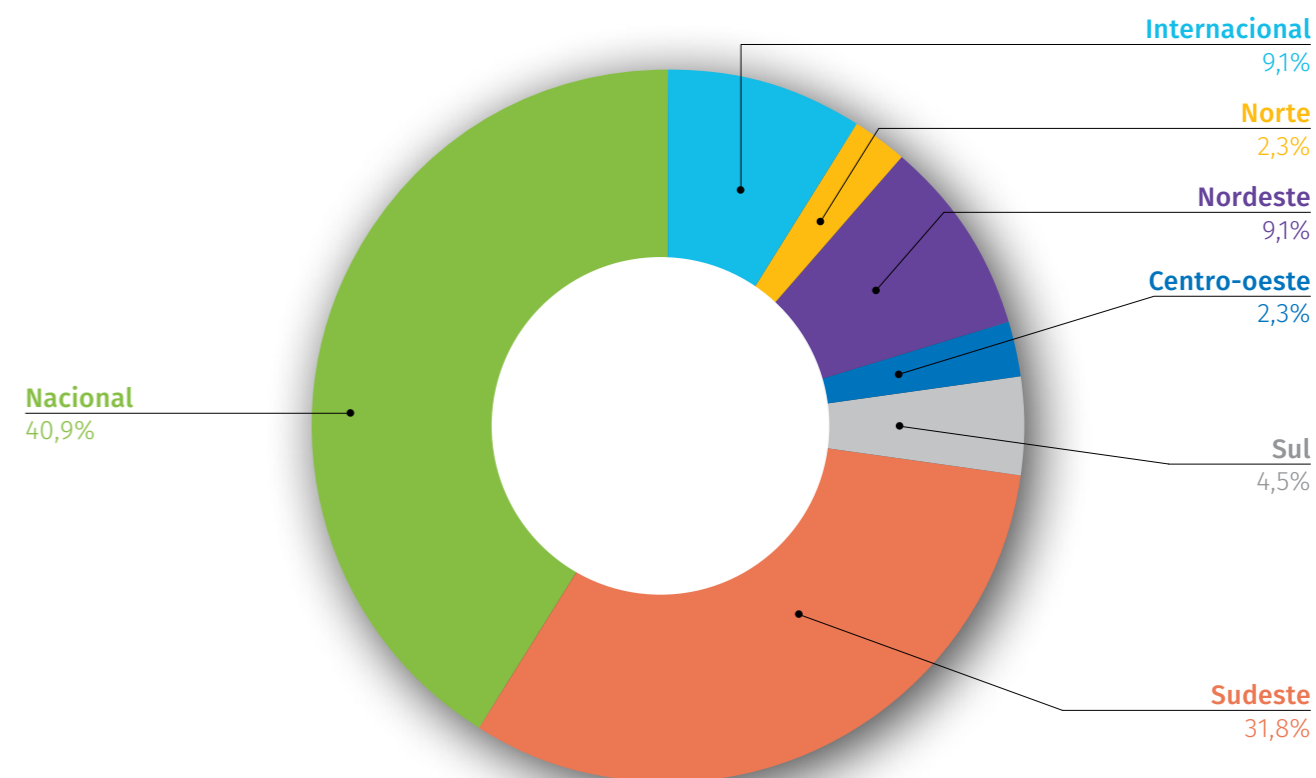
Seminários:



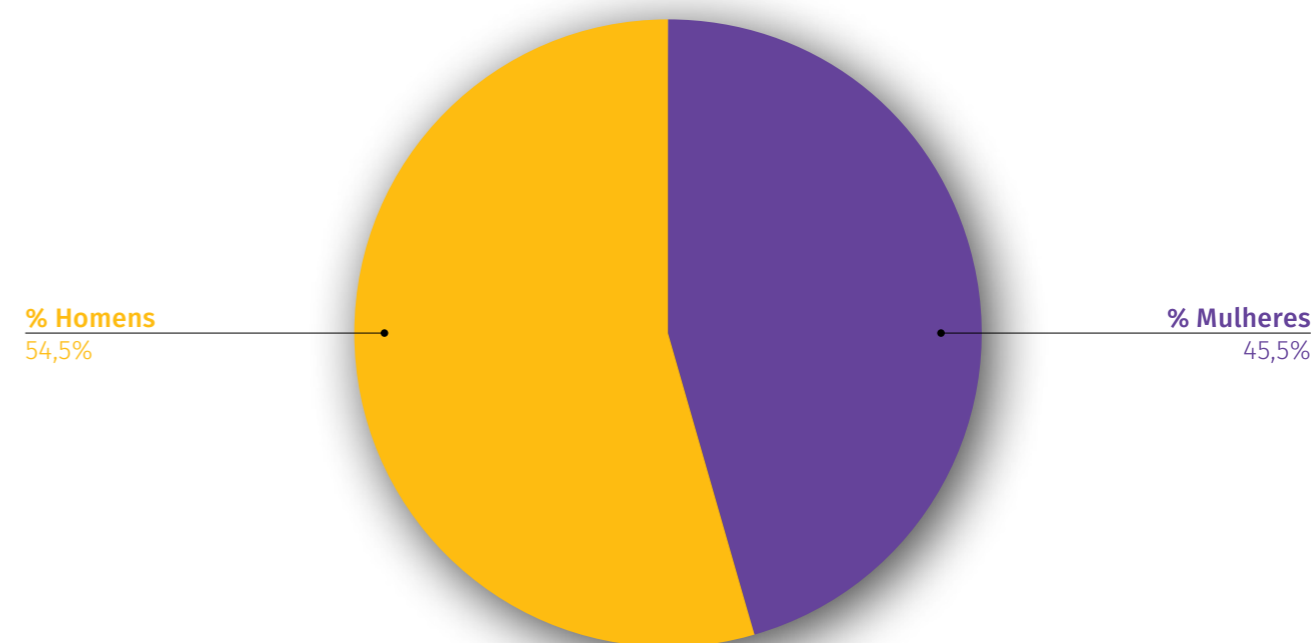
A consulta ampla desses especialistas permitiu uma visão representativa das diferentes realidades regionais, nacionais e internacionais, bem como um equilí-

brio de vozes entre especialistas homens e mulheres. A lista completa dos(as) especialistas consultados(as) pode ser vista ao final do documento, no Anexo.

Distribuição dos(as) especialistas consultados(as) ao longo dos cinco seminários por nível territorial de abordagem



Distribuição dos(as) especialistas consultados(as) ao longo dos cinco seminários por gênero



Propostas

As propostas de diretrizes apresentadas nesta publicação foram organizadas em dois grandes grupos, sendo que (i) no primeiro grupo constam aquelas que tratam das alterações em dinâmicas da governança política federativa atual, com vistas a destravar as amarras do atual “federalismo truncado” e, portanto, que tendem a demandar esforços principalmente de médio (até 4 anos) e longo prazo (mais de 4 anos);

(ii) e no segundo grupo as ações para que a gestão municipal e o federalismo possam ser fortalecidos por meio do aprofundamento de dinâmicas existentes e, desse modo, que tendem a demandar esforços de curto (até 1 ano) e médio prazo.

Além dos grandes grupos, as propostas estão organizadas em quatro eixos temáticos e nove tópicos, são eles:

Eixos temáticos

1 Cooperação Interfederativa e Desenvolvimento Territorial

3 Fortalecimento Institucional

2 Descentralização do Poder e Autonomia Municipal

4 Gestão Pública Orçamentária

Tópicos

1. Accountability

2. Gestão Territorial

3. Gestão Pública

4. Participação Social

5. Reforma do Legislativo

6. Reforma do Processo Orçamentário

7. Reforma Fiscal

8. Reforma Tributária

9. Tributos

Em ambos os grandes grupos existem propostas de diretrizes em dois formatos: 1) que contam com a descrição da justificativa de sua relevância e 2) propostas em lista anexa, que contam com linhas gerais de ação.

Grandes Grupos

Alterações em dinâmicas do federalismo

- i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira
- i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes
- i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo
- i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União
- i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios
- i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum
- i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios

Lista anexa

- i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados

Fortalecimento dos municípios e do federalismo a partir de dinâmicas atuais

- ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais
- ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios
- ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial
- ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável
- ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados
- ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável
- ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo

Lista anexa

- ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- ii.9 - Regulamentar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e *accountability*, tal como a Lei de Acesso à Informação
- ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão
- ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local
- ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas
- ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria
- ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável
- ii.15 - Adotar orçamentos municipais regionalizados
- ii.16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado



PARTE II – PROPOSTAS

i. Alterações em dinâmicas do federalismo

i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira



Adoção de um modelo tributário que garanta aos Municípios a maior parcela das receitas do Estado brasileiro em relação aos demais entes



Descentralização do poder e autonomia municipal

Reforma tributária



Prazo para o início da implementação: longo



Interessados: Entes Federados, Entidades Municipalistas



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

Apesar de a Constituição de 1988 ter descentralizado – atribuindo ou estendendo aos Municípios – a implementação de políticas públicas como saúde, educação, saneamento básico e transportes, os recursos advindos de arrecadação direta ainda estão fortemente concentrados na União, bem como a receita disponível para cada ente após as transferências obrigatórias constitucionais e legais entre entes. Segundo dados da Frente Nacional de Prefeitos (2019), em 2017, a arrecadação direta dos Municípios foi responsável por apenas 7,4% da Carga Tributária Brasileira e, após feitas as transferências obrigatórias, constitucionais e legais, pelos demais entes, chegaram a dispor de 20% do total da receita disponível do Estado brasileiro. O baixo volume de recursos garantidos aos Municípios impacta negativamente sua capacidade de implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, dificulta o aumento ou manutenção da qualidade de vida da população.



PROPOSTA

O aumento das receitas do Estado brasileiro à disposição dos Municípios, de forma que estes fiquem com o percentual maior da Carga Tributária Brasileira em relação aos demais entes, envolveria medidas como: 1) aumentar os tributos sob responsabilidade direta dos Municípios a partir da municipalização de impostos federais, tal como a proposta de municipalização do Imposto Territorial Rural (ITR) a partir da criação de um Imposto Predial e Territorial Rural (IPTR) - apresentada na proposta 7 da [Campanha pela Reforma Tributária Sustentável](#); 2) aumentar as transferências obrigatórias da União para os Municípios de recursos advindos da tributação sobre patrimônio, renda ou proventos, de forma que estes fiquem, em relação aos demais entes, com o maior

percentual dessas receitas, possíveis medidas para isso seriam garantir o repasse do maior percentual do Imposto de Renda por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e garantir o repasse do maior percentual da arrecadação conseguida com o Imposto sobre grandes fortunas, quando este for implementado; 3) garantir o maior repasse do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por meio do FPM. Também implicaria, no caso da unificação de Impostos sobre Bens e Serviços (IBS), assegurar que o percentual maior – em relação aos demais entes – dos recursos do imposto único seja destinado obrigatoriamente aos Municípios.

A simples possibilidade de fiscalização e cobrança do ITR pelos Municípios por meio da realização de convênios com a Receita Federal, aberta pela aprovação da Emenda Constitucional nº42/2003, já permitiu, após a regulamentação, um aumento de mais de 100% na arrecadação desse imposto em Municípios conveniados, fruto da revisão dos Valores de Terra Nua (VTN) e maior fiscalização (Akatu et al. sd, p. 23-24).

A implementação dessa proposta deve ser precedida de um estudo que estime os custos associados à execução das atribuições de cada esfera da federação, de forma a estimar o percentual a mais da CTB que deve ser repassado aos Municípios. Após as estimativas, o efetivo aumento no repasse deve ocorrer depois de alterações nos critérios de repasse entre os Municípios que garantam maior equidade na distribuição dos recursos, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades territoriais.

A execução de tal proposta depende do aumento do

controle social local por meio do fortalecimento de políticas e instrumentos de participação social, tal como dos conselhos de participação popular e das audiências públicas; e do cumprimento e aperfeiçoamento das medidas voltadas ao accountability, tais como as previstas na Lei de Acesso à Informação ([Lei nº 12.527/11](#)). A realização depende também do aperfeiçoamento da qualidade do gasto ou investimento, melhorando a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas implementadas pelos Municípios, por meio do aumento das capacidades estatais municipais e da estruturação de políticas institucionais de monitoramento e avaliação. Cumpre ressaltar ainda a importância da qualificação da administração tributária nos Municípios de forma que o aumento no repasse de recursos e a municipalização de impostos não gerem perda de arrecadação. Sistemas eficientes de compartilhamento de dados tributários entre Municípios, Estados e União também são relevantes e contribuiriam para gestão ou implementação de outras políticas de responsabilidade da União ou dos Estados.

Finalmente, destaca-se que o [Relatório Final da Reforma Tributária](#) da Comissão Mista do Congresso, apresentado em 12 de maio de 2021 pelo Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), desconsiderou a dimensão federativa relacionada à Reforma Tributária. O Deputado aponta em seu relatório que é a PEC nº188 de 2019, do Pacto Federativo, que abordará essa problemática. De acordo com o Relatório (p. 124), “[...] mantêm-se o equilíbrio federativo fiscal preexistente, sendo as partilhas e as vinculações tratadas em nosso Substitutivo suficientes para conservar a realidade presente no texto constitucional”.

i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes



Garantia da distribuição de recursos oriundos de transferências constitucionais e legais para os Municípios de forma que os Municípios de menor desenvolvimento socioeconômico recebam mais



Gestão Pública Orçamentária

Reforma tributária



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Municipais e Entidades Municipalistas



Destinatários: Congresso Nacional, Governo Federal, Assembleias Legislativas e Governos Estaduais



BREVE CONTEXTO

Em um país com grandes desigualdades sociais e regionais como o Brasil, é importante que regiões ou Municípios de menor desenvolvimento recebam uma parcela maior dos recursos de repasses da União e dos Estados. Segundo dados da FNP (2019), em 2017, a receita total per capita dos Municípios das Regiões Norte e Nordeste ficou abaixo da receita total per capita média dos

Municípios brasileiros, sendo as maiores receitas totais per capita registradas, da maior para menor, nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Se as regras do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) garantem uma significativa receita total per capita aos Municípios com menos de 20 mil habitantes (R\$ 2.880,02) como forma de complementar suas finanças por conta de uma base de arrecadação própria limitada, há um conjunto de Municípios (19,1% dos Municípios brasileiros), onde reside 27,7% da população brasileira, que contam com uma receita anual menor que R\$ 2 mil por habitante (FNP, 2019). Nesse grupo existe um subgrupo de pouco mais de 100 municípios com mais de 80 mil habitantes que além de baixa receita total per capita, contam com baixos indicadores socioeconômicos (saúde, educação, segurança pública, emprego, renda e maior número ou percentual de sua população em situação de pobreza). A FNP denomina esse grupo como “g100”, um “grupo originalmente formado pelos cem Municípios de menores receitas per capita entre aqueles com mais de 80 mil habitantes”. Esses municípios geralmente se encontram em regiões metropolitanas, ou são cidades-polo de regiões economicamente menos desenvolvidas. Além de serem desfavorecidos pelo FPM, a baixa renda de sua população e a baixa formalização dos negócios aliada à depreciação do valor dos imóveis contribuem para reduzir a capacidade de arrecadação de impostos municipais (IPTU, ITBI, ISS) e configuram um quadro de baixo dinamismo econômico contribuindo para baixos repasses a partir dos atuais critérios de transferências do IPVA e do ICMS (FNP, 2018).

O [Relatório Final da Reforma Tributária](#) (p. 88) da Comissão Mista do Congresso, apresentado em 12 de maio de 2021 pelo Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), propõe que 65% da cota-parte dos Municípios na parcela pertencente aos Estados do Imposto sobre operações com Bens e Serviços (IBS) seja distribuída de acordo com a proporção populacional, ao invés da proporção do valor adicionado, como adotado atualmen-

te para a distribuição de 65% da cota-parte municipal do ICMS. Embora essa alteração possa amenizar a situação de alguns municípios, como os do g100, o relatório não apresenta sugestões de alteração de critérios de distribuição do FPM, uma das principais fontes de receita municipal.



PROPOSTA

Critérios de transferência de recursos para os entes municipais que sejam baseados na equidade fiscal e que considerem as especificidades e necessidades sociais, econômicas, demográficas, institucionais e geográficas dos diferentes Municípios (FNP, 2020) contribuiriam para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de municípios pobres e para o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, bem como para a dinamização conjunta da economia nacional. Alguns Municípios que poderiam se beneficiar com a revisão dos critérios proposta são São Gonçalo (RJ), Conselheiro Lafaiete (MG) e Carapicuíba (SP), todos localizados em regiões metropolitanas e posicionados no ranking do índice g100 de vulnerabilidade socioeconômica em 1º, 2º e 12º lugares, respectivamente (FNP, 2020).

Ao garantir um maior repasse aos Municípios de menor desenvolvimento, um mecanismo importante para incentivar a melhoria de seus indicadores socioeconômicos seria um aumento pro-

gressivo do repasse, até determinado teto, que aumentasse conforme a melhoria de seus indicadores socioeconômicos. Dessa forma, não apenas seriam garantidos mais recursos aos municípios mais pobres, mas também se premiaria a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O aumento na transferência a determinados Municípios deve ser acompanhado de mecanismos legais nacionais que desestimulem medidas desses Municípios para diminuir sua arrecadação própria.

O aprofundamento da democracia a partir da descentralização do poder e do aumento da capacidade de arrecadação dos Municípios deve vir acompanhada da manutenção de determinadas competências centrais na União, entre elas o combate às desigualdades regionais. Esse cuidado encontra respaldo em um conjunto de dispositivos constitucionais, como no artigo 3º, que elenca entre os objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades regionais, bem como no artigo 165, § 7º, que trata do orçamento da União, e no artigo 170, que determina que essa questão é um dos princípios orientadores da ordem econômica.

i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo



Adoção de um sistema tributário que incida principalmente sobre renda, lucro, ganhos de capital, grandes fortunas, patrimônio e herança e que contribua para a maior estabilidade do financiamento das políticas públicas e para o enfrentamento das desigualdades sociais



Gestão Pública Orçamentária

Reforma tributária



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Federados, Entidades Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

Embora o federalismo brasileiro seja inspirado em um sistema cooperativo, o sistema tributário regressivo, baseado majoritariamente na cobrança de tributos sobre bens e serviços, promove o conflito entre os entes federados, principalmente em momentos de crise econômica, quando a arrecadação diminui. Além de gerar instabilidade no financiamento das políticas públicas, esse sistema regressivo contribui para a manutenção da elevada desigualdade socioeconômica que existe no Brasil e para a perpetuação da pobreza e da vulnerabilidade, principalmente entre grupos populacionais como negros, mulheres e jovens. Uma pesquisa apresentada pelo IPEA (2016) ilustra a regressividade do sistema tributário brasileiro e demonstra que, em 2014, a carga tributária brasileira foi de 33,4% do PIB, sendo 8,1% de impostos sobre renda e propriedade, 9,6% sobre a folha de pagamento (estando incluídas as contribuições sociais) e 15,7% de impostos sobre bens e serviços.



PROPOSTA

Um sistema tributário progressivo contribuiria não só para um financiamento mais equilibrado das políticas públicas e para um processo menos conflituoso de distribuição de recursos tributários entre os entes, mas também para o enfrentamento das desigualdades, da pobreza e das vulnerabilidades sociais e ambientais. Esse sistema dependeria de uma tributação majoritária sobre renda, lucro, ganhos de capital, grandes fortunas, patrimônio e herança em relação a bens e serviços; algumas medidas que colaborariam com essa finalidade se-

riam a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição Federal de 1988, e a revogação da isenção de tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos estabelecida durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Apesar de mencionar a importância da progressividade, o [Relatório Final da Reforma Tributária](#) (p. 108) da Comissão Mista do Congresso, apresentado em 12 de maio de 2021 pelo Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), não avança com propostas no sentido de inverter o peso da tributação, colocando-a, principalmente, sobre a renda, lucro, ganhos de capital, grandes fortunas, patrimônio e

herança – vale destacar que alguns temas, como mudanças no imposto de renda, dependem apenas de lei infraconstitucional, não exigindo mudanças constitucionais. Porém, há propostas que contribuiriam para progressividade da tributação do patrimônio e da transmissão de herança ao esclarecer e reforçar constitucionalmente a progressividade de impostos, como o sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e sobre Veículos Automotores (IPVA). O próprio relatório, por sua vez, destaca que o Supremo Tribunal Federal já havia se posicionado pela constitucionalidade da aplicação do princípio da capacidade contributiva a todos os impostos, tal como expresso no Art.145 da Constituição de 1988. Porém, o relatório não indica o estabelecimento de uma alíquota mínima para o ITCMD e mantém a

prerrogativa do estabelecimento de uma alíquota máxima pelo Senado ([Art. 155, § 1º, V, Art.1º, PEC CM Reforma Tributária, 2021](#)), e a proposta de progressividade para o IPVA não declara sua obrigatoriedade; apenas mantém sua possibilidade ([Art. 155, §6º, II, Art.1º, PEC CM Reforma Tributária, 2021](#)).

Além de um sistema tributário progressivo, o reajuste da divisão da receita da Carga Tributária Brasileira entre os entes federados, com a destinação do maior percentual aos Municípios, também contribuiria para o financiamento das políticas públicas e para a qualidade de vida da população brasileira, uma vez que esses entes são responsáveis pela implementação de políticas como transporte, resíduos sólidos, saúde e educação, que impactam diretamente a vida das pessoas.

i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União



Revogação do Teto de Gastos da União e não adoção de medidas semelhantes nos demais níveis de governo uma vez que elas não são efetivas como medida fiscal, tampouco são compatíveis com a promoção do desenvolvimento social em um país tão desigual como o Brasil



Gestão Pública Orçamentária

Reforma fiscal



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Federados, Organizações da Sociedade Civil



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

A Emenda Constitucional 95, que estabeleceu o novo regime fiscal da União, impossibilita o crescimento real das despesas da União em políticas públicas durante 20 anos, contados a partir de 2017, ainda que a receita da União cresça. Segundo Fátima Bezerra, Caio Magri, Regina Adami e Denise Carreira ([Folha de São Paulo, 2020](#)), trata-se da medida fiscal mais austera do mundo. Além de impactos negativos significativos no enfrentamento das vulnerabilidades, das desigualdades e da pobreza, a EC 95/16 diminui a participação da União, em relação aos demais entes, no financiamento das políticas públicas, como saúde e educação, gerando um quadro de desfinanciamento ([Corrêa e Dweck, 2020](#)) e concentrando ainda mais os recursos tributários no governo federal, fator que impacta negativamente a prestação de serviços públicos por Municípios e Estados.

No [relatório de acompanhamento fiscal](#) de junho de 2020 produzido pelo Instituto Fiscal Independente do Senado, foi dado o alerta de que, em 2021, o teto de gastos da União possibilitado pela Emenda 95/16 seria inferior ao gasto mínimo para o funcionamento da máquina pública, especialmente por conta do ajuste permitido pela inflação projetada. Ainda segundo o relatório, o rompimento do teto levaria à aplicação dos gatilhos previstos pelo novo regime fiscal da União, que tampouco poderiam ser aplicados sem comprometer programas e políticas essenciais. A previsão de rompimento do teto foi mantida no [relatório publicado pelo instituto em janeiro de 2021](#). Essas previsões – que relacionam o cumprimento do teto de gastos ao prejuízo do funcionamento da máquina pública –, somadas às medidas orçamentárias para driblar o teto de gastos, corroboram a compreensão sobre a inviabilidade da Emenda 95/16.



PROPOSTA

A PEC do Pacto Federativo (PEC 188 de 2019) propõe a extensão dos mecanismos do novo regime fiscal da União aos demais entes federados e, caso se concretize, prejudicará significativamente a implementação de políticas públicas de diferentes setores, entre eles as políticas de desenvolvimento urbano que necessitam estar voltadas à mitigação e adaptação em relação às mudanças climáticas. Diante dos desafios que se apresentam quanto ao desenvolvimen-

to socioambiental brasileiro, à pandemia do novo coronavírus e à emergência climática global, é urgente não apenas a revogação do teto de gastos, mas também a não aprovação de qualquer medida que possibilite a extensão de seus mecanismos aos demais entes federados.

Cabe ressaltar a diferença entre medidas extremamente rígidas de austeridade fiscal, como o Teto de Gastos (EC95/16), que são prejudiciais à atuação do Estado e medidas de responsabilidade fiscal, como

as promovidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (LRF). Medidas de planejamento orçamentário e de equilíbrio entre receitas e despesas que devem ser adotadas por todos os entes federados, como as promovidas pela LRF, são fundamentais para a manutenção das políticas públicas ao longo do tempo. Dessa forma, o teto de gastos deve ser substituído por medidas de controle fiscal mais efetivas, que tenham caráter anticíclico, não prejudiquem o funcionamento do Estado e sejam amplamente debatidas pela sociedade.

i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios



Estabelecimento de critérios para criação de Municípios que atestem sua pertinência em termos de desenvolvimento sustentável regional (populacional, econômico e ambiental), viabilidade político-administrativa e político-participativa



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Entidades Municipalistas, Entes Municipais e Entes Estaduais



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

Os critérios de criação de Municípios estão entre as principais discussões relacionadas à eficiência dos gastos públicos ou à eficácia ou capacidade administrativa dos entes municipais na implementação de políticas públicas após sua criação. Além da atual estrutura de distribuição de recursos tributários entre os entes federados, o elevado percentual de Municípios altamente dependentes de transferências dos demais entes (cerca de 82% dos Municípios brasileiros possuem índice de receita própria inferior a 10% (CNM, 2019)) e com baixa capacidade administrativa também pode ser explicado pela falta de critérios adequados que orientem e possibilitem sua criação.

O “espírito” municipalista da Constituição Federal de 1988 estimulou a criação de municípios em um ritmo acelerado. Em pouco mais de 10 anos tivemos a criação de mais de 1.000 municípios. Esse movimento contribuiu para o quadro atual no qual uma parte significativa dos 5570 municípios brasileiros têm pouca ou quase nenhuma autonomia financeira e capacidade de fato de implementação de políticas públicas.

Evolução do Número de Municípios no Brasil

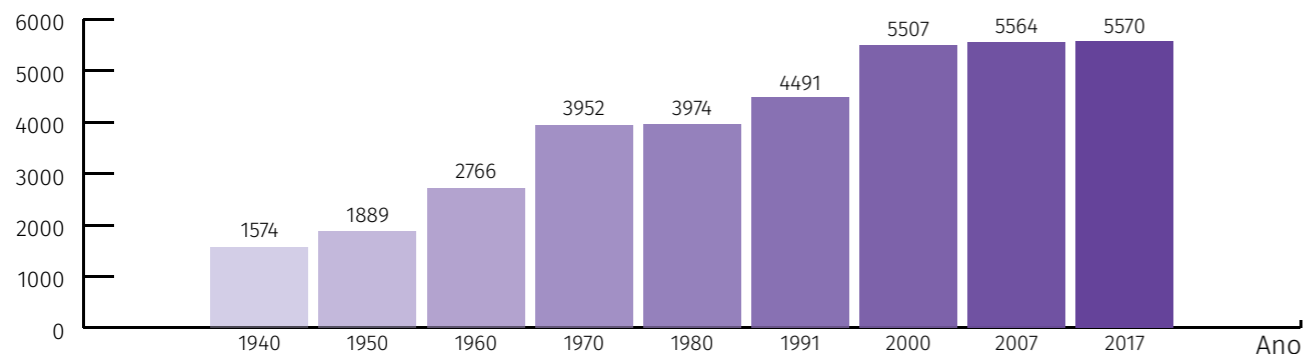


Gráfico 1. Evolução do Número de Municípios no Brasil. Fonte: IBGE. Elaboração própria.

No entanto, apenas critérios fiscais ou populacionais não são suficientes para orientar decisões de criação de Municípios que estejam alinhadas ao interesse público ou ao desenvolvimento regional sustentável. Essa insuficiência foi demonstrada com a [grande rejeição](#) à proposta do Projeto de Emenda à Constituição 188/2019 ([PEC do Pacto Federativo](#)) de extinção de Municípios de até 5 mil habitantes sem “sustentabilidade financeira” – estima-se que, se aplicada, mais de 1.000 Municípios poderiam ser afetados ([Câmara dos Deputados, 2021](#)). De acordo com a CNM (2019), essa proposta de extinção de Municípios não é viável, pois trará mais problemas que soluções, além de grandes desafios administrativos e de gestão de políticas públicas relacionados aos Municípios incorporadores, levará ao empobrecimento de várias regiões no interior do Brasil.



PROPOSTA

Uma vez que o ente municipal é peça fundamental no processo de desenvolvimento regional, sua criação deve considerar primeiramente: a) a função que um novo município (seja pela junção/extinção ou pelo desmembramento) exercerá na dinâmica regional em termos demográficos (dinâmicas de povoamento e deslocamento populacional), econômicos (função na cadeia produtiva regional) ou de preservação ou conservação ambiental; b) o nível de enriquecimento ou empobrecimento (compreendendo tanto o setor público quanto o privado) que será gerado

no território afetado (CNM, 2019); c) a viabilidade político-administrativa, em termos de estruturação de um corpo burocrático e legislativo capaz de formular e implementar políticas eficazes e efetivas; d) o interesse popular em sua criação, de forma que não atenda apenas aos interesses privados ou patrimonialistas de elites locais. Em todos os casos, a criação ou extinção de municípios deve considerar, por meio de prospecção de cenários, os impactos derivados de tal decisão.

Assim, a criação ou extinção de municípios deve ter como objetivo principal a promoção da qualidade de vida de forma sustentável das populações afetadas.

i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum



Prevalência jurídica da política regional sobre o interesse local nos casos em que o objeto da política seja de interesse comum e requeira abordagem e ação regional e não local



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Federados, Arranjos Territoriais Interfederativos



Destinatários: Governo Federal, Congresso Nacional e Poder Judiciário



BREVE CONTEXTO

A Constituição de 1988 e leis complementares tratam sobre políticas que abrangem espaços ou arranjos institucionais mais amplos que o Município, como as voltadas às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com foco na execução de funções públicas de interesse comum, compreendidas pelo Estatuto da Metrópole ([Lei nº 13.089/15](#)) como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Porém, entre o planejamento regional e o interesse local, o último tende, por vezes, a pesar mais no arranjo jurídico federativo brasileiro, resultando em entraves ao bom desenvolvimento de políticas regionais que, para sua eficaz implementação, passam a depender, principalmente, da opção ou não de engajamento por parte de prefeitos ou governos municipais.

No caso das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, o Estatuto da Metrópole declara que a prevalência do interesse comum sobre o local está entre os princípios que devem ser observados em sua governança interfederativa. No STF, há julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade que declaram a compulsoriedade de participação dos municípios em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões estabelecidas pelos Estados ([ADI 1841/RJ/2002](#)), sendo relevante, porém, que não ocorra o desrespeito à autonomia municipal, algo garantido pela tomada de decisões em colegiados formados pelos entes pertencentes aos arranjos federativos, de forma a impossibilitar que o poder decisório se concentre nas mãos de um único ente federado ([ADI 1842/RJ/2013](#)). Uma vez tomada a decisão no colegiado do arranjo federativo de forma democrática, obrigam-se os entes federados a respeitarem a decisão, pois “o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido” e a má condução de uma função de interesse comum por um município ou ente federado pode colocar em risco todo o esforço do conjunto ([ADI 1842/RJ/2013, p.3](#)).

No entanto, em alguns casos de políticas regionais, ainda se observam entendimentos conflitantes sobre a prevalência do interesse comum em relação ao interesse local. O caso do programa “Minas Consciente”, que estabeleceu parâmetros para flexibilização e/ou reabertura dos estabelecimentos em meio à pandemia

de Covid-19, levado a cabo pelo Governo de Minas Gerais, é um exemplo. Após a adesão dos Municípios ao programa ser determinada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) – por entender que a função de coordenação estadual da proteção e defesa da saúde se sobrepõe à função suplementar dos Municípios nessa área –, a decisão foi cassada pelo Ministro Alexandre de Moraes ([G1,2020](#)). Segundo Moraes ([Rcl 42591/MG/2020](#)), tal interpretação do TJMG foi na contramão do federalismo cooperativo, representando um prejuízo ao princípio da predominância do interesse local. Contudo, o julgamento da primeira turma do STF (Rosa Weber, Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes) sobre o recurso à decisão monocrática de Alexandre de Moraes demonstrou que não havia unanimidade no STF em relação à prioridade do interesse local em relação ao regional no caso em questão, uma vez que Marco Aurélio divergiu da decisão de Moraes. De acordo com Aurélio, que teve o voto vencido, “o cuidado e a assistência médica transcendem o interesse da população local, convolvendo-se em imperativo regional”, ainda mais em um contexto de pandemia ([Rcl 42591 AgR/MG/2020, p.22](#)).

O quadro de dependência da opção de engajamento ou não por parte de prefeitos ou governos municipais em relação às políticas regionais focadas em funções públicas de interesse comum – no caso de municípios que não compõem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, cuja participação já é compulsória – é prejudicial à eficácia de políticas públicas que buscam mitigar ou solucionar problemas regionais de interesse comum. A gestão de recursos hídricos, a contenção da disseminação de doenças infectocontagiosas, como a Covid-19, ou o desenvolvimento urbano são algumas das temáticas públicas que frequentemente necessitam de decisões e ações que abarcam espaços maiores que o município e que podem ser severamente prejudicadas pela não adesão do ente municipal.



PROPOSTA

Como um dos meios de aumentar a eficácia e efetividade das políticas regionais ou políticas que buscam executar funções públicas de interesse comum, as legislações pertinentes devem prever de forma clara a prevalência das políticas e do planejamento regional sobre o interesse local, quando pertinente; bem como deve estar pacificado em âmbito jurídico que o interesse comum ou regional não pode ser sobreposto pelo interesse local.

Como esclarecido pelo STF ([ADI 1842/RJ/2013](#)) ao tra-

tar das regiões metropolitanas, “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”. Contudo, para assegurar esta não incompatibilidade é de extrema relevância que as políticas regionais que tratam da realização de funções públicas de interesse comum contem com colegiados deliberativos nos quais estejam representados todos os entes federados envolvidos, possibilitando a construção coletiva e equânime do planejamento regional de forma a evitar a concentração de poder decisório em um único ente e sua imposição sobre os demais.

i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios



Substituição das emendas parlamentares pela oferta de recursos voluntários por meio de editais de livre concorrência entre os Municípios



Gestão Pública Orçamentária

Reforma do processo orçamentário



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entidades Municipais; Governos Municipais, Estaduais e Federal; Casas Legislativas Federal e Estadual



Destinatários: Congresso Nacional e Assembleias Legislativas



BREVE CONTEXTO

As emendas parlamentares são um dos instrumentos que contribuem, ainda que pouco em comparação a outros, com a descentralização dos recursos financeiros na União, por meio do envio a Estados ou Municípios de recursos voluntários do orçamento federal (Sodré e Alves, 2010). No entanto, essa forma de distribuição de recursos financeiros é objeto de críticas uma vez que depende de barganhas entre os parlamentares e o Poder Executivo e entre os parlamentares e suas bases locais de apoio. São apresentados questionamentos acerca da transparência e do real interesse público na destinação desses recursos. Da maneira como operam hoje, as emendas podem, muitas vezes, colaborar com interesses patrimonialistas e meramente eleitorais que visam apenas, pelo lado do Poder Executivo, conquistar apoio de parlamentares sem ter como base uma agenda programática e, pelo lado dos parlamentares, conquistar apoio de suas bases locais, sem preocupações sobre a real necessidade de interesse público que justifique o dispêndio de determinado recurso, tampouco sobre os efetivos resultados de sua aplicação - ferindo princípios da administração pública como os da impessoalidade, moralidade e eficiência (Art. 37, CF1988).

Além de possibilitar a compreensão de que ainda há espaço para utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha entre Executivo e Legislativo, mesmo após a aprovação das emendas impositivas (Emenda Constitucional nº86/2015 e nº100/2019), Santos e Gasparini (2020, p.373) afirmam, especialmente sobre a EC nº86/2015, que as inovações trazidas por ela não possibilitam eventuais impactos sociais desejados pelas emendas, tampouco a maior eficiência do gasto.

Para além da ineficiência e ineficácia que podem estar relacionadas às emendas parlamentares, elas também tendem a estar associadas a casos de corrupção – recentemente, temos suspeitas envolvidas no caso do “orçamento secreto” do governo Bolsonaro. Sodré e Alves (2010, p.425-430) citam diferentes escândalos de corrupção associados a emendas parlamentares, como o caso dos “anões do orçamento” ou a “máfia das ambulâncias”, e apresentam estudo sobre a relação entre emendas parlamentares e casos de corrupção. Ao analisarem dados de uma amostra de 240 Municípios de até 500 mil habitantes acompanhados pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União, os pesquisadores constataram que Municípios que recebem emendas parlamentares tendem a ter mais episódios de corrup-

ção, ou seja, embora o estudo não indique uma relação causal de que toda emenda gere corrupção, aponta a existência de relação entre transferências intergovernamentais via emendas parlamentares e corrupção em Municípios brasileiros, independentemente das características sociodemográficas e políticas dos entes municipais que compuseram a amostra. Entre as hipóteses explicativas para a relação entre corrupção e emendas parlamentares reforçadas pelos resultados do estudo, está o conluio com a corrupção federal – parlamentares corruptos que escolhem Municípios com uma administração corrupta ou facilmente corruptível para serem os receptores de suas emendas.

A baixa transparência no processo de proposição e aprovação das emendas, bem como a falta de controle sobre a gestão dos recursos relacionados a elas são fatores que contribuem para casos de corrupção (Sodré e Alves, 2010).

Outro problema reforçado pela dinâmica das emendas é a disputa entre os Municípios que compõem a base de apoio de um mesmo parlamentar. Esses Municípios disputam para serem os receptores dos recursos, indo na contramão do princípio de federalismo cooperativo no qual se fundou a federação brasileira.



PROPOSTA

Um meio que poderia ser utilizado para alinhar a aplicação dos recursos destinados às emendas parlamentares – em montantes fixados na Constituição (Art.166) – a sua finalidade pública, combatendo, ao mesmo tempo, o surgimento de possíveis casos de corrupção relacionados, seria a substituição das emendas por editais públicos aos quais qualquer Município pudesse concorrer. Os recursos subsidiariam a realização de diferentes editais voltados ao financiamento de iniciativas que realmente atendessem a necessidades publicamente definidas e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os editais poderiam exigir, por vezes, a submissão de propostas por grupos de Municípios consorciados, colaborando, assim, para fortalecer a cooperação entre esses entes federados.

Como forma de equilibrar a concorrência entre os Municípios em termos de capacidade administrativo-burocrática, entre outras características, os editais poderiam ser separados de acordo com o porte

municipal – caracterizado por faixa populacional e/ou indicadores de estrutura administrativa – e de acordo com a região na qual se localizam. Por vezes, também poderiam ser lançados editais focalizados por meio da adoção de critérios de elegibilidade fiscal e socioeconômicos que priorizassem Municípios com maior necessidade de receber recursos. A realização de iniciativas pela União e pelos Estados, ou em articulação entre estes, focadas no fortalecimento da capacidade administrativo-burocrática local de Municípios que necessitem, tais como os de pequeno e médio porte (Grin e Abrucio, 2017; Coelho et. al, 2020), colaboraria para aumentar a capacidade estatal desses Municípios, evitando que eles fiquem reféns de consultorias para elaboração de projetos e captação de recursos. Tanto em âmbito federal quanto estadual – a partir, preferencialmente, de uma atuação conjunta – essas iniciativas poderiam ser articuladas sob um programa interfederativo mais amplo, voltado à melhoria, em diferentes aspectos, da capacidade de gestão e administrativo-burocrática de Municípios de pequeno e médio porte, buscando maior efetividade e evitando sobreposição de ações (Grin, 2014).

Uma vez concedido o recurso, sua aplicação seria acompanhada por órgãos competentes da União, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, em colaboração com órgãos regionais e locais de fiscalização e controle, como os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e Controladorias Internas dos Executivos Municipais, quando existentes.

Esses editais seriam geridos por um comitê curador composto por representantes do gover-

no federal ou estadual – quando for o caso –, dos municípios, de acadêmicos e da sociedade civil, eleitos e com mandatos determinados.

Nesse sentido, a adoção desse mecanismo contribuiria para a maior transparência, eficiência e efetividade na aplicação desses recursos.

Essa proposta também pode se aplicar às emendas parlamentares originadas nas Assembleias Legislativas.

Freepik



Lista anexa

i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados




Criação, com inclusão na Constituição, do conselho dos poderes executivos dos entes federados que possibilite: 1) a pactuação dos contenciosos federativos e a consideração, de forma democrática, das demandas de chefes de governo estaduais e municipais; e 2) o fortalecimento da gestão coordenada, articulada e territorial de políticas públicas.



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial

 Prazo para o início da implementação: médio

 Interessados: Executivos dos Entes Federados, Entidades Municipalistas, Organização de Governadores

 Destinatários: Governo Federal e Congresso Nacional



OBSERVAÇÃO

Essa proposta deve ser aprofundada, tendo como foco seu desenho institucional (ex: quem e quantos serão os representantes dos entes federados – sendo relevante a presença de chefes do executivo como membros – e como se dará o processo de tomada de decisão) e qual será a relação das decisões tomadas no âmbito desse conselho com as decisões tomadas em casas legislativas federais, estaduais e municipais ou em outros órgãos ou entidades governamentais que afetem as relações federativas (ex: superioridade; complementaridade; possibilidade de veto). O desenho deve ser pensado de forma que esse conselho tenha elevado poder de decisão e influência em relação aos demais órgãos ou entidades governamentais no que diz respeito às questões federativas – que são transversais –, podendo também estar vinculado à gestão de políticas territoriais estratégicas, como a Política Nacional de Ordenamento Territorial, assumindo funções específicas em relação a elas. Experiências de outros Estados Federados como Alemanha e Austrália podem contribuir para pensar tais elementos ([Grin e Abrucio, 2018](#)).

ii. - Fortalecimento dos Municípios e do federalismo a partir de dinâmicas atuais

ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais



Aprovação de legislações que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais como forma de evitar sua subtributação



Gestão pública orçamentária

Reforma tributária



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Municipais, Entidades Municipalistas



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

Estima-se que há em muitos municípios brasileiros um quadro de subtributação de impostos de competência municipal, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) (Carvalho Junior, 2016), ou que podem ser arrecadados pelo Município, como o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR). Algumas das situações que poderiam contribuir para esse quadro de subtributação são relações de grande proximidade entre os prefeitos, vereadores e os munícipes; ou a pressão popular, que tende a ser maior sobre os prefeitos e vereadores, uma vez que o Município é o ente do Estado mais próximo da população. Essa dinâmica pode ocorrer não apenas em relação aos tributos de característica fiscal, mas também em relação aos de característica extrafiscal.

No caso do IPTU, não há uma alíquota mínima que deva ser cobrada pelo Município; há apenas uma alíquota máxima de 15% relacionada ao IPTU progressivo no tempo, cuja aplicação é facultada ao poder local (II, § 4º, Art. 182 da CF1988; Art. 5º e Art. 7º da Lei nº10.257/2001). No caso do ITR, que pode ser fiscalizado e cobrado pelos Municípios optantes por essas atribuições – apesar de ser um imposto de competência da União (III, § 4º, Art. 153, CF1988) –, não há uma alíquota mínima que reforce a função fiscal ou patrimonial do imposto que incida sobre sua base de cálculo e seus percentuais mínimos atuais (o menor deles 0,03%) da alíquota – que cumpre funções extrafiscais e é progressiva de acordo com a área total do imóvel (diretamente) e de seu grau de utilização (inversamente) – são extremamente baixos (Instituto Escolhas, 2019). A cobrança eficaz do imposto depende ainda de uma fiscalização adequada uma vez que as informações que possibilitam o cálculo do imposto são autodeclaradas pelo proprietário contribuinte (Instituto Escolhas, 2019). Entre diferentes elementos da proposta de alteração do ITR apresentada pelo Instituto Escolhas (2019), a alteração da forma de cálculo da alíquota, que inclui, entre outras características, a adição de um componente ou percentual mínimo de 0,2% que incida sobre a base de cálculo do imposto, ainda que pequeno, contribuiria para reforçar a função patrimonial e fiscal do ITR.

No caso do IPTU, não há uma alíquota mínima que deva ser cobrada pelo Município; há apenas uma alíquota máxima de 15% relacionada ao IPTU progressivo no tempo, cuja aplicação é facultada ao poder local (II, § 4º, Art. 182 da CF1988; Art. 5º e Art. 7º da Lei nº10.257/2001). No caso do ITR, que pode ser fiscalizado e cobrado pelos Municípios optantes por essas atribuições – apesar de ser um imposto de competência da União (III, § 4º, Art. 153, CF1988) –, não há uma alíquota mínima que reforce a função fiscal ou patrimonial do imposto que incida sobre sua base de cálculo e seus percentuais mínimos atuais (o menor deles 0,03%) da alíquota – que cumpre funções extrafiscais e é progressiva de acordo com a área total do imóvel (diretamente) e de seu grau de utilização (inversamente) – são extremamente baixos (Instituto Escolhas, 2019). A cobrança eficaz do imposto depende ainda de uma fiscalização adequada uma vez que as informações que possibilitam o cálculo do imposto são autodeclaradas pelo proprietário contribuinte (Instituto Escolhas, 2019). Entre diferentes elementos da proposta de alteração do ITR apresentada pelo Instituto Escolhas (2019), a alteração da forma de cálculo da alíquota, que inclui, entre outras características, a adição de um componente ou percentual mínimo de 0,2% que incida sobre a base de cálculo do imposto, ainda que pequeno, contribuiria para reforçar a função patrimonial e fiscal do ITR.

Em caso de municipalização do ITR, a partir da criação de um imposto sobre a propriedade predial e territorial rural (IPTUR) a ser instituído pelos Municípios, ressalta-se a importância da manutenção da regulamentação no nível nacional de elementos como a alíquota mínima e máxima desse imposto, tal como proposto na sétima proposta da [Campanha pela Reforma Tributária Sustentável](#).

Aumento de impostos e criação ou elevação de taxas são medidas, geralmente, muito impopulares que podem ter custos políticos para os prefeitos e vereadores. Carvalho Junior (2016) destaca que, para evitar custos políticos com o eleitorado local e considerando a pouca importância do IPTU em cidades que são mais dependentes de transferências intergovernamentais, é comum ocorrer a postergação da aprovação pelo Município da atualização da planta genérica de valores (PGV) que possibilitaria atualizar a base de cálculo do IPTU. As avaliações imobiliárias e consequentes bases de cálculo defasadas são, provavelmente, um fator fundamental para o baixo desempenho do IPTU em muitos municípios pequenos (ibidem). Outro problema apontado pelo autor é que muitas vezes os Municípios promovem a atualização da PGV; porém não alteram de forma significativa os valores venais das edificações e terrenos de acordo com os valores atualizados de mercado, mantendo a subtributação. O problema de subtributação foi observado em municípios de diferentes portes como Olinda, Aracaju, Goiânia, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, que apresentaram defasagem em suas PGVs vigentes em 2013, mostrando, no mínimo, a existência de um problema distributivo grave de subtributação das propriedades valoradas (ibidem). Em relação a uma alíquota mínima que incida sobre a base de cálculo, a recomendação do autor é de 0,5%, até mesmo para a menor faixa de um sistema progressivo.



PROPOSTA

A subtributação gera um déficit de arrecadação que é prejudicial aos cofres públicos municipais e à capacidade financeira dos Municípios de investimento e implementação de políticas públicas, além de contribuir para que uma maior parcela do orçamento municipal seja composta por transferências dos demais entes, Estados e União, o que pode aumentar sua dependência em relação a esses entes. Uma forma de mitigar a subtributação seria o estabelecimento de legislações nacionais que determinassem alíquotas mínimas razoáveis e/ou procedimentos padronizados e compulsórios de atualização da base de cálculo para cobrança de impostos municipais ou de impostos que podem ser fiscalizados e cobrados pelos Municípios. Legislações como estas contribuiriam para minimizar os riscos de subtributação influenciada por relações pessoais ou por pressões locais contra

o aumento dos impostos. Essas legislações nacionais também poderiam induzir a utilização de procedimentos tecnológicos apropriados ao tipo de tributo e às diferentes características e portes de Municípios, como a análise e a interpretação de dados (*big data*), o georreferenciamento (Leite et al., 2018) ou a utilização de drones (Felix, 2019) que possibilitem ganhos de eficiência no processo de atualização da base de cálculo ou das alíquotas dos tributos.

Outro tributo que poderia ser melhor aproveitado pelos Municípios é a contribuição de melhoria, previsto no inciso III, Art. 145 da CF1988. Embora pouco acionado pelos Municípios devido à sua regulamentação antiga e burocrática, esse tributo é muito conectado à ideia de justiça fiscal, pois incide sobre a valorização de imóveis particulares resultante de obras públicas. A importância tributária dessa contribuição para os Municípios como uma fonte adicional de recursos e de financiamento de obras públicas (Massardi et al.,

2014) exige que uma reforma tributária simplifique sua implementação por esses entes.

O [Relatório Final da Reforma Tributária](#) da Comissão Mista do Congresso, apresentado pelo Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), não aborda alterações sobre o ITR ou o IPTU, nem sobre qualquer outro imposto municipal além do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Em relação ao Imposto sobre operações com Bens e Serviços (IBS), garante que cada ente federado estabeleça sua alíquota – sem mencionar o estabelecimento de

alíquotas mínimas ou máximas – e garante uma legislação unificada e nacional de regulamentação do imposto ([ibidem, p.58](#)).

Vale destacar que a melhoria da capacidade de tributação municipal não exclui a necessidade de reajuste na distribuição da receita da Carga Tributária Brasileira (CTB) entre os entes federativos, de forma que os Municípios fiquem com o maior percentual da receita da CTB em relação aos demais entes federados. Esse reajuste não envolve, necessariamente, o aumento de tributos.

Freepik



ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios



Ampliação e aperfeiçoamento da adoção de critérios socioambientais para parte das transferências constitucionais e legais, tanto da União quanto dos Estados, destinadas aos Municípios com a finalidade de incentivar o desenvolvimento territorial sustentável



Gestão pública orçamentária

Reforma tributária



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Municipais, Entidades Municipalistas



Destinatários: Governo Federal, Congresso Nacional, Governos Estaduais e Assembleias Legislativas



BREVE CONTEXTO

Em um contexto de crescente degradação ambiental e de mudanças climáticas, o Brasil enfrenta o desafio de adotar políticas públicas que promovam a sustentabilidade e orientem a sociedade brasileira em direção a um modelo de desenvolvimento que não seja predatório. A esse desafio se soma um dos grandes desafios do federalismo brasileiro que diz respeito à articulação e coordenação eficazes dos entes federados para implementação de políticas territoriais de desenvolvimento que sejam efetivas. Políticas de incentivo ou indução são um dos instrumentos capazes de influenciar a atuação de atores e instituições, como os Municípios, seja para implementação de determinada política ([Arretche, 1999](#); [Brito e Marques, 2017](#)), seja para cooperação intergovernamental ([Diniz Filho, 2013](#)).

É pertinente a existência de políticas de incentivo à atuação dos Municípios quanto à implementação de políticas locais que promovam o desenvolvimento sustentável, levando em consideração objetivos fundamentais do Estado brasileiro e direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, como o desenvolvimento nacional (Art. 3º, CF1988) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225, CF1988), bem como compromissos internacionais firmados pelo Brasil, como a Agenda 2030 das Nações Unidas e a meta brasileira no âmbito do Acordo de Paris.



PROPOSTA

Entre os diferentes elementos de uma política de indução ou incentivo, há o aumento do repasse de recursos financeiros a determinado ente de forma condicionada à finalidade específica de determinada política de indução ([Arretche, 1999](#)). Dessa forma, a adoção de critérios socioambientais para repasse de parte de recursos constitucionais e legais aos Municípios pode ser uma das maneiras de incentivá-los a adotar políticas com tal finalidade. A partir da aplicação de uma política como esta, receberiam um percentual maior dos recursos aqueles municípios que demons-

trassem melhoria nos indicadores relacionados à conservação e preservação de áreas verdes, resiliência contra as mudanças climáticas, entre outros indicadores socioambientais. Contudo, tais critérios não poderiam diminuir ou influenciar repasses menores do que o necessário para os municípios com indicadores ruins, o que inviabilizaria sua capacidade financeira para iniciar um processo de melhoria de tais indicadores e prejudicaria o enfrentamento das grandes desigualdades regionais existentes no país, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, CF1988).

A proposta do “[IBS Sustentável](#)”, apresentada como emenda à PEC 45/2019 pela Deputada Federal Joenia Wapichana e outros e apoiada no âmbito da [Campanha pela Reforma Tributária Sustentável](#), é um exemplo de materialização da premiação e incentivo aos Municípios que apresentem bons indicadores socioambientais. Inspirada no ICMS Ecológico, que demonstrou contribuir para expansão e melhoria de áreas protegidas ([Loureiro, 2011 apud Brito e Marques, 2017](#)), a proposta é que 0,5% do valor arrecadado por todos os entes por meio do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) seja destinado a um fundo especial de sustentabilidade, cujos recursos serão repartidos entre os Municípios de acordo com: a área proporcionalmente ocupada por unidades de conservação, terras indígenas e/ou vegetação nativa, em regeneração ou em recuperação, quando objeto de proteção legal ou voluntária; a taxa de cobertura de serviços de água e esgotamento sanitário; a correta destinação de resíduos sólidos e a taxa de reciclagem; e o grau de implementação do Plano Municipal de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas, com ênfase no cumprimento de metas progressivas de redução de emissões. O percentual de 0,5% seria acrescido de 0,5% quinquenalmente até atingir 1,5% do IBS arrecadado por todos os entes federativos.

Além de incentivar os Municípios individualmen-

te, também é muito importante que o repasse de um fundo para a promoção da sustentabilidade leve em consideração os impactos territoriais das ações implementadas pelos Municípios, de forma a incentivá-los a atuar de maneira coordenada e aliada aos outros Municípios e também aos Estados. A disponibilização de recursos desse fundo para políticas implementadas por consórcios de Municípios também seria outra forma de estimular a atuação articulada e coordenada para implementação de políticas públicas para promoção da sustentabilidade territorialmente.

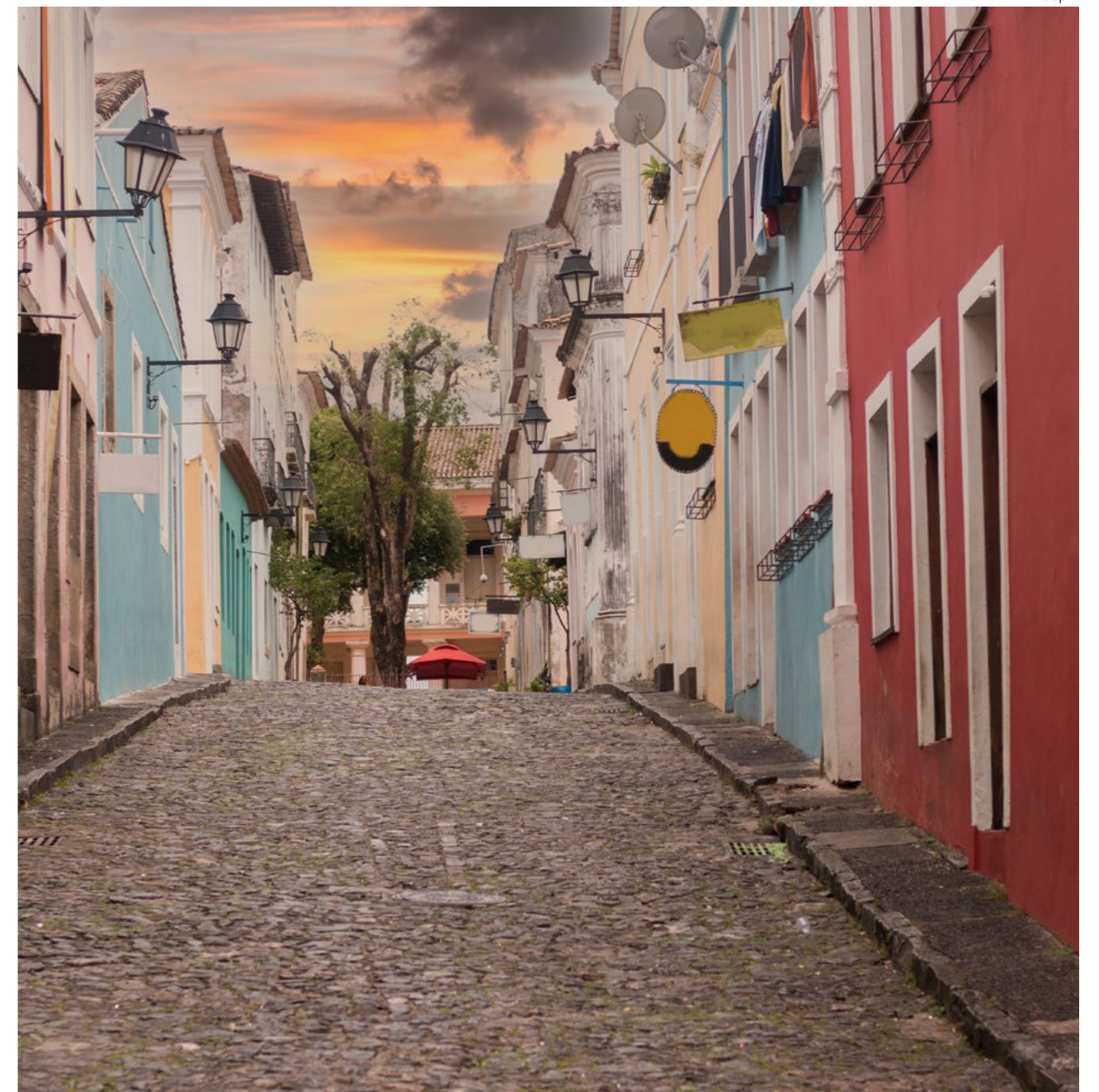
Destaca-se a importância da utilização de critérios qualitativos para o repasse – e não apenas quantitativos –, que possibilitem que ele seja feito de acordo com a efetiva melhoria dos indicadores socioambientais, sendo fundamental para que uma política de incentivo como esta atinja os resultados esperados. Um exemplo seria adotar como critério o nível da preservação ou conservação efetiva de áreas demarcadas com essas finalidades, ao invés de ter como critério apenas a existência ou o tamanho dessas áreas ([Brito e Marques, 2017](#)).

Essa proposta corrobora com outra proposta da [Campanha pela Reforma Tributária Sustentável](#), que trata da instituição de um Fundo de Desenvolvimento Regional Sustentável. De acordo com a proposição, esse fundo seria regulado por lei complementar e teria o objetivo de viabilizar o desenvolvimento regional sustentável, o combate às desigualdades sociais e regionais e a integração nacional por meio do fomento direto a atividades produtivas ou a investimentos em infraestrutura econômica sustentáveis e convergentes com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Vale ressaltar que o [Relatório Final da Reforma Tributária](#) (p.87-90; p.132-133) da Comissão Mista do Congresso, apresentado em 12 de maio de 2021, pelo relator Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro

(PP-PB), não avançou sobre a redefinição de critérios de repasses de transferências obrigatórias no que se refere a critérios socioambientais e reconheceu que ainda há amplo espaço para a implementação de normas que priorizem ações de preservação ambiental; e, em relação ao meio ambiente, aponta como ação a criação de um impos-

to seletivo da União sobre produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente ([Art.153, VIII, Art.1º, PEC CM Reforma Tributária, 2021](#)); e a inclusão da possibilidade de que os incentivos tributários regionais levem em consideração critérios de preservação do meio ambiente ([Art.43, § 4º, Art.1º, PEC CM Reforma Tributária, 2021](#)).



ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial



Formulação e implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial que oriente o desenvolvimento social, econômico e ambientalmente equilibrado e equânime do território brasileiro



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Federados, Setor Empresarial, Setor Agropecuário



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



BREVE CONTEXTO

A tentativa de implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) no Brasil não obteve êxito e foi abandonada em 2009, após o início das discussões para sua formulação em 2003 (Alves, 2017, p.2). Em um contexto marcado por uma cultura política de interesses localistas ou regionalistas, fragmentados e imediatistas, as discussões da PNOT provocavam conflitos que contribuíram para que ela ficasse em segundo plano, até ser totalmente superada, à época, por políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), focado em grandes obras e investimentos de infraestrutura, partindo de uma compreensão do território nacional completamente distinta (ibidem, p.8: 226-227). A partir de 2020, tem-se vagas notícias sobre intenções do Governo Federal em retomar a elaboração da PNOT; e Decreto de 2021 (10.773/21) prevê, entre as atribuições de órgãos do Ministério de Desenvolvimento Regional, a formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da PNOT.

A inexistência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial no Brasil dificulta o desenvolvimento integrado do território nacional a partir de um plano que considere as especificidades de cada região, seus Estados e Municípios, e que oriente diferentes dimensões ou setores de políticas públicas de acordo com uma “política coerente, de abrangência nacional, [...] expressão de um projeto nacional de desenvolvimento [sustentável] com estratégia territorial definida pela sociedade brasileira” (MI,2005, p.3). No início dos anos 2000, Wanderley Messias da Costa (MI, 2005, p.56) destacou que o Brasil vivia um “quadro de dispersão de fluxos e de aparente fragmentação do território nacional”, gerado por fatores econômicos de circulação do capital produtivo, resultando em um “mosaico de desigualdades socioespaciais” perceptíveis em diferentes escalas (regional, estadual, metropolitanas e urbanas). Em 2017, Monteiro Neto et al. (2017) apontou que os esforços do governo federal após 2003 amenizaram e contiveram, mas não resolveram inteiramente o processo de fragmentação da nação e da concentração produtiva, principalmente em termos estruturais qualitativos, ainda sendo as Regiões Sul e Sudeste as mais desenvolvidas no período considerado entre 2000 e 2015.



PROPOSTA

Uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, além de estabelecer o “norte” para o desenvolvimento nacional, contribuiria para um melhor esclarecimento e definição das competências, responsabilidades e governança entre os entes federados na implementação integrada de políticas públicas setoriais a partir de abordagens regionais e territoriais (Antonio Carlos Robert Moraes em MI,2005). Entre diferentes e importantes elementos, essa política deveria ter como foco espaços macro (biomas, bacias hidrográficas, macrorregiões, redes de cidades, etc), atentaria para densidade da ocupação e eixos de avanço de povoamento e para as redes instaladas e sistemas de engenharia existentes; e definiria espaços estratégicos e de usos especiais, como os destinados à conservação (Antonio Carlos Robert Moraes em MI,2005). Essa política deveria incorporar arranjos territoriais já existentes – como as Reservas da Biosfera e Unidades de Conservação –, respeitando seus respectivos instrumentos de planejamento e zoneamento e também fomentaria a articulação de Municípios em novos arranjos próprios, como microrregiões, consórcios ou aglomerações, a partir de suas dinâmicas territoriais particulares.

Outra importante função da PNOT seria, por meio de um olhar estratégico sobre o território nacional, colaborar com o redesenho e/ou a melhoria do arranjo institucional formado por políticas e marcos normativos que incidem sobre o território, tais como o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole, entre outros, contribuindo para a integração e renovação da coordenação de diferentes instrumentos de planejamento e gestão territorial dispersos entre diferentes ministérios, programas e políticas.

Tendo em vista que uma PNOT deve apresentar diretrizes que possibilitem um desenvolvimento terri-

torial sustentável, cabe em seu processo de formulação a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), processo sistemático de avaliação das consequências ambientais de uma política, plano ou programa, assegurando que tais consequências sejam consideradas no estágio inicial do processo de decisão ou formulação de tais ações (Egler, 2001). Alinhada com o explicitado no parágrafo anterior, a PNOT deve prever, igualmente, entre seus instrumentos de implementação, a utilização ou adequação dos Zoneamentos Ecológicos-Econômicos (ZEE), um instrumento de organização do território que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade do meio ambiente, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (Decreto 4.297/2002) de determinada região – menos abrangente que o território nacional trabalhado pela PNOT. Considerando o alinhamento dos princípios da AAE e do ZEE entre si (Egler, 2001) e destes com a PNOT, sua articulação contribui para o fortalecimento do potencial de promoção do desenvolvimento sustentável desta última. A formulação da PNOT também deve ter como diretriz o enfrentamento das mudanças climáticas, um tema transversal que deve condicionar a ocupação do território e que demanda a realização de estudos de riscos e vulnerabilidades climáticas e a proposição de medidas de mitigação e adaptação. Nesse sentido, vale observar as recomendações do Acordo de Paris e das Conferências das Partes (COPs), alinhando-se ou avançando em relação a elas sempre que possível.

Uma Política Nacional de Ordenamento Territorial deve adequar-se às especificidades do federalismo brasileiro, considerando a importância de Estados e Municípios enquanto entes federados autônomos que também devem participar de forma decisiva em sua formulação e implementação, sendo fundamentais para que tal política atinja bons resultados.

ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável



Fortalecimento da atuação dos entes estaduais como articuladores e gestores regionais para o aumento da eficácia e efetividade das políticas de desenvolvimento regional sustentável



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: curto



Interessados: Entes Estaduais, Organizações de Governadores, Arranjos Territoriais Interfederativos, Entidades Municipalistas, Governos Municipais



Destinatários: Governos Estaduais, Assembleias Legislativas, Governo Federal e Congresso Nacional



BREVE CONTEXTO

O desenvolvimento regional depende da atuação efetiva e conjunta dos Estados e dos Municípios. Abrucio (2005, p.49) destaca que a Constituição de 1988 deixou os Estados em um quadro de indefinição de suas competências e da maneira como estes se relacionariam com os outros níveis de governo, contribuindo para um vazio institucional que os levava a participar apenas de políticas que contavam com o financiamento da União; caso contrário, não atuavam ou transferiram as atribuições para os governos locais. O fortalecimento do ente municipal, no entanto, não implicou a retirada dos Estados da função de coordenação de questões regionais e, se poderia haver pouca clareza em relação a esta função no momento de promulgação da Constituição, legislações complementares reforçaram esse papel estadual no arranjo federativo brasileiro.

A função dos Estados como articuladores de políticas regionais fica explícita no Art.25, § 3º da CF1988, que estabelece que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Essa função é reforçada em legislações de diferentes temáticas como o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole, a lei de consórcios e a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Cada uma das legislações específicas mencionadas ressaltam a importância da atuação do Estado. O [Estatuto da Cidade](#), em seu Art.4º, inciso I, apresenta, entre os instrumentos da política urbana, “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (grifo nosso). No [Estatuto da Metrópole](#) (Art. 3º, § 1º), destaca-se que o Estado e os Municípios, inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada, deverão promover a governança interfederativa. Na lei de consórcios públicos, além da garantia do direito de voto na assembleia geral, instância máxima da instituição, para todos os membros consorciados, que pode incluir ou não os Estados ([Art. 4º, § 2º, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#)), a legislação também exige a participação do(s) Estado(s) pertinentes como ente(s) consorciado(s) para que a União possa fazer parte de consórcios públicos formados por Municípios ([Art. 1º, § 2º, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#)). A Política Nacional de Recursos Hídricos tem como uma de

suas diretrizes “a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, **estadual** e nacional” (grifo nosso, [Art. 3º, IV, Lei nº 9.433, de janeiro de 1997](#)). O seu Art 4º determina que a União deve se articular com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, enquanto o Art. 8º determina que os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país; finalmente, o Art. 30 atribui aos Estados, entre outras funções, a implantação e gestão do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual. Vale sublinhar também que é atribuição do chefe do executivo estadual a institucionalização de Comitês de Bacias Hidrográficas com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual.

A fraca atuação do ente estadual como promotor de políticas regionais que deem suporte a ações coordenadas e articuladas territorialmente tem elevado potencial de prejudicar a eficácia e a efetividade de arranjos territoriais de políticas públicas previstos na legislação brasileira. Garantir esse pleno funcionamento do Estado brasileiro, em especial essas competências primordiais dos governos estaduais para as políticas regionais, está diretamente conectado com nossa capacidade de construir um caminho orientado em direção ao desenvolvimento sustentável. Essas políticas regionais têm uma conexão com um olhar territorial estratégico, de modo que cada região possa compreender efetivamente quais são suas capacidades e vocações territoriais.



PROPOSTA

Apesar de os Municípios serem peças essenciais no processo de desenvolvimento regional, esse processo envolve problemas que ultrapassam os limites administrativos municipais ([Abrucio, 2005, p.48](#)), requerendo a atuação do ente estadual na realização de diagnósticos regionais; no fomento ao debate dos problemas regionais entre os Municípios; na facilitação, financiamento e indução de criação de arranjos territoriais (como consórcios e Arranjos Produtivos Locais) e na facilitação e coordenação da atuação dos arranjos territoriais existentes na região. Um exemplo da importância da atuação dos Estados como coordenadores de políticas regionais é a relevância da [Norma Operacional de Assistência à Saúde \(NOAS\) 01/2001](#) na estruturação descentralizada do Sistema Único de Saúde (SUS) após sua instituição pela Constituição de 1988. A NOAS 01/2001 buscou enfrentar os obstáculos à descentralização relacionados aos Municípios valorizando o papel dos Estados como atores intermediários, cujas funções

incluíam a coordenação dos municípios, a organização de sistemas multimunicipais de saúde, assim como a realização de tarefas-meio que a maioria dos municípios não tinha capacidade para realizar ([Diniz Filho, 2013, p.167-169](#)). Diniz Filho (2013, p. 171) ressalta que, mesmo antes da publicação da NOAS 01, a política de indução estadual em Minas Gerais, entre 1995 e 1998, para a criação de Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) foi importante para fomentar o associativismo entre os Municípios mineiros, resultando na criação de 66 CIS. Esse resultado é ainda mais relevante pelo fato de o Estado de Minas Gerais contar, segundo o autor, com um histórico insignificante de associativismo intermunicipal espontâneo ([Ibidem, p.174](#)).

Evidencia-se, assim, que o posicionamento estadual com foco no fortalecimento de políticas regionais contribuiria para potencializar a atuação municipal para o desenvolvimento local e territorial. O fortalecimento das capacidades estatais dos Estados federados colaboraria com o fortalecimento das políticas regionais.

ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados



Disseminação de informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a possibilidade de obtenção de recursos financeiros por meio de operações de crédito nacionais e internacionais ou por meio de convênio, com a União ou Estados, de forma associada a políticas de fortalecimento e incentivo ao consorciamento



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial

Prazo para o início da implementação: curto

Interessados: Entes Municipais, Entidades Municipalistas, Entes Estaduais, Governo Federal, Consórcios Públicos

Destinatários: Governos Federal, Estaduais e Municipais, Assembleias Legislativas e Consórcios Públicos



BREVE CONTEXTO

Existentes no Brasil, pelo menos, desde a segunda metade do século XX como associações intermunicipais de direito privado (Caldas e Cherubine, 2013), os consórcios públicos intermunicipais são um importante instrumento de gestão e desenvolvimento territorial que têm entre suas funções colaborar com o enfrentamento de problemas públicos comuns entre os municípios, que dificilmente seriam resol-

vidos de forma isolada por apenas um deles, seja por limitações técnicas, financeiras, seja por problemas que extrapolam limites municipais administrativos. Entre os benefícios do consórcio intermunicipal estão, por exemplo, o ganho de escala e a melhoria da qualidade dos serviços prestados (Rocha, 2016 apud Lui e Schabbach, 2020).

A regulamentação dos consórcios após a Constituição Federal de 1988, especificamente a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 – que acrescentou de forma expressa na Constituição (Art. 241) a previsão de gestão associada de serviços públicos entre entes federados por meio de consórcios públicos –, a Lei de Consórcios Públicos 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007, que regulamentou a referida Lei, contribuiu para o fortalecimento desse arranjo federativo por meio de seu reconhecimento enquanto entidade dotada de personalidade jurídica própria, pública ou privada sem fins econômicos, capaz de atuar e formalizar contratos em nome próprio perante terceiros, garantindo segurança jurídica tanto para os entes consorciados quanto para os demais entes federados ou organizações que firmam acordos com consórcios públicos (Ribeiro e Losada, 2013; Philippi e Ferreira, 2021). Um sinal desse fortalecimento jurídico é o aumento observado de forma geral no número de convênios firmados entre a União e os consórcios intermunicipais após a sanção da Lei 11.107/2005, passando de 25, em 2004, para 50, em 2010 (Lui e Schabbach, 2020).

Uma vez que o Decreto 6.017/2007 restringe o repasse de recursos da União para consórcios cuja personalidade jurídica seja de direito privado, é recomendável que os consórcios adotem a natureza jurídica de direito público, possibilitando o acesso a recursos financeiros da União (Caldas e Cherubine, 2013). Os governos estaduais também podem ser importantes fontes de obtenção de recursos pelos consórcios públicos intermunicipais, tal como observado em Estados como os de Minas Gerais e Bahia (Lui e Schabbach, 2020).

Apesar da importância dos consórcios para a implementação de políticas públicas, principalmente para os Municípios de menor porte populacional – segundo estimativas do IBGE de 2021, 67,7% dos Municípios brasileiros (equivalente a 3.770) têm menos de 20 mil habitantes –, a baixa capacidade administrativa ou de gestão e recursos financeiros insuficientes para a realização de objetivos que exijam grande quantidade de recursos são entraves que diminuem o aproveitamento das potencialidades dos consórcios. Por demanda antiga dos prefeitos e entidades municipalistas, foi aprovada pelo Senado, em julho de 2018, a Resolução 15/2018, que autorizou a realização de operações de créditos nacionais e internacionais pelos consórcios públicos, exceto aqueles nos quais a União participe como consorciada. A realização de operações de crédito por consórcios já estava prevista no Decreto 6.017/2007 (Parágrafo único, Art.10), tendo levado mais de 10 anos para ser regulamentada. A recente resolução do Senado tem grande potencial de colaborar com a mitigação dos problemas de financiamento enfrentados pelos consórcios e ampliar sua capacidade operacional (CNM, 2020), principalmente no que diz respeito às ações que exigem alto investimento financeiro, como as relacionadas à área de resíduos sólidos (Philippi e Ferreira, 2021).



PROPOSTA

Embora a referida medida seja positiva, a realização de operações de crédito exige muita cautela por parte do consórcio e de seus entes consorciados, por se tratar de obtenção de recursos onerosos (CNM, 2020). Sendo assim, é importante que órgãos da União e dos Estados, como a Secretaria Nacional do Tesouro e/ou os Tribunais de Contas Estaduais, realizem ações constantes de orientação e capacitação dos quadros técnicos dos consórcios públicos com foco na gestão financeira e na formulação de planos de ação que contemplem a avaliação estratégica das escolhas de realização de operações de crédito tanto nacionais quanto internacionais.

Ao mesmo tempo, é importante que se consolide nos consórcios públicos mecanismos de participação e controle social associados a mecanismos de *accountability* ou prestação de contas com o objetivo de colaborar com a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações e políticas públicas implementadas pelos consórcios. Mecanismos consolidados de participa-

ção social que, de fato, aproximem a sociedade da gestão dos consórcios contribuem para que o fortalecimento da identidade e das redes territoriais das áreas abrangidas pelos entes consorciados se dê também entre a sociedade civil, não se restringindo ao âmbito dos agentes públicos.

Essa proposta deve ser acompanhada de outras iniciativas, realizadas pela União ou pelos Estados, com foco no fortalecimento de consórcios públicos. Como políticas que fomentem a criação de consórcios – introduzindo, por exemplo, incentivos em legislações que induzam sua formação e fortaleçam a articulação territorial –, que apoiem e acompanhem o fortalecimento de suas capacidades de gestão e administrativo-burocrática e que disponibilizem canais de financiamento ou apoio financeiro destinados a projetos oriundos de consórcios. Políticas com tais finalidades são relevantes uma vez que este arranjo territorial tem alto potencial de contribuição para o enfrentamento das mudanças climáticas, a implementação da Agenda 2030 da ONU e o consequente desenvolvimento territorial brasileiro.

ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável



Formulação e implementação de um plano nacional de recuperação econômica sustentável que considere a dimensão do desenvolvimento local e territorial, aproveitando as potencialidades dos territórios de forma aliada à conservação e à restauração dos biomas brasileiros



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Federal, Estaduais e Municipais; Sociedade Civil; Setores Econômicos



Destinatários: Governo Federal e Congresso Nacional



BREVE CONTEXTO

A pandemia do novo coronavírus, aliada à má gestão e à omissão governamental, gerou drásticos efeitos socioeconômicos no Brasil, noticiados diariamente, como, entre outros: a estimativa da taxa de desemprego média de 18,8% em 2020, caso a força de trabalho ou a busca por emprego tivesse se mantido constante ([Schymura, 2021](#)); o disparo no percentual de estudantes de 6 a 17 anos que não frequentavam a escola, atingindo 1,38 milhão (3,8%), que abandonaram a escola, além dos 4,12 milhões de estudantes (11,2%) que não receberam nenhuma atividade escolar como consequência do ensino remoto ([CNN, 2021](#)); a escalada da insegurança alimentar, com mais da metade da população (55,2%) sofrendo com algum grau de insegurança alimentar ([Folha de Pernambuco, 2021](#)). Para superar essa situação ao mesmo tempo em que são enfrentados os desafios de promover um modelo de desenvolvimento sustentável, assim como se observa em outros países (ex: [European Green Deal](#)), o Brasil precisa de um plano de recuperação socioeconômica sustentável.

A pandemia e suas consequências podem ser interpretadas como a demonstração dos riscos que a humanidade sofre como resultado das mudanças ambientais geradas por um modelo insustentável de desenvolvimento que não valoriza e respeita os limites ambientais. Como exemplo disso, o desmatamento e o manejo ilegal de animais silvestres expõem os seres humanos a patógenos contra os quais nosso sistema imune tem baixa capacidade de enfrentamento ([BPBES, 2020](#)). Apesar de muito graves, os efeitos da pandemia podem ainda ser superados pelos impactos esperados como consequência das mudanças climáticas, com efeitos negativos sobre a economia, a saúde humana e a biodiversidade ([Margulis e Nobre, 2021](#)). O aumento da frequência e da intensidade de tempestades e inundações em determinados locais, contrastando com o aumento da intensidade e da frequência de secas em outros, e o aumento do nível do mar com consequente aumento na frequência e na intensidade de inundações em cidades e assentamentos humanos litorâneos de baixa altitude, são algumas das ocorrências previstas das mudanças climáticas ([IPCC, 2021](#)).



PROPOSTA

Diante desse cenário, é urgente uma mudança de rota na economia brasileira que seja guiada pelos princípios da sustentabilidade e adaptada às especificidades da biodiversidade e das regiões do Brasil. A retomada econômica após a recessão provocada pela pandemia se coloca como uma grande oportunidade para essa mudança de rota a partir da adoção de um plano nacional de retomada econômica sustentável.

Embora nacional, esse plano deve considerar as especificidades das economias locais e regionais, os biomas nos quais estão inseridas, bem como a redução da pressão das atividades econômicas sobre esses biomas. Deve também levar em consideração as especificidades dos Municípios, arranjos administrativos territoriais e Estados de cada região e como a transferência de recursos entre entes federativos focada na realização coordenada de investimentos estratégicos por Estados, Municípios e arranjos administrativos territoriais poderiam, ao mesmo tempo, fortalecer os institucionalmente e promover uma retomada econômica sustentável a partir de contextos e potencialidades locais e regionais. Dessa forma, é de extrema relevância que esse plano nacional de retomada econômica sustentável seja formulado de forma democrática e colaborativa, recebendo contribuições dos agentes ou atores dos diferentes territórios e implementado a partir da articulação e coordenação com Estados, Municípios e arranjos territoriais interfederativos.

Entre as iniciativas desse plano deve estar a estruturação de mercados de pagamento por serviços ambientais; melhoria da legislação ambiental com o objetivo de promover segurança jurídica aos negócios sustentáveis de utilização dos recursos da floresta de forma aliada a sua conservação; incentivo aos agentes econômicos para que busquem investimentos para negócios sustentáveis além

de recursos governamentais, como a orientação a produtores rurais sobre como se inserirem no mercado de carbono.

A publicação "[Uma nova economia para uma nova era: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil](#)", realizada por WRI Brasil et al. (2020), apresenta uma série de iniciativas por setor econômico que poderiam contribuir para uma retomada econômica sustentável ou integrar uma economia de baixo carbono. Destacam-se algumas abaixo:

No setor de transportes: 1) realizar investimentos em transporte público de qualidade em detrimento do estímulo à utilização do transporte individual, com foco na redução da poluição do ar urbano e nos custos associados à saúde pública; 2) expansão e melhoria da infraestrutura que dê suporte à utilização de ônibus elétricos na mobilidade urbana. No setor de infraestrutura: 1) promover a utilização e a valorização dos benefícios da infraestrutura verde; 2) elaboração de diretrizes e projetos de infraestrutura de qualidade que incorporem totalmente os custos sociais e ambientais como forma de aumentar a atração de investimentos externos. Na construção civil: 1) promover capacidades técnicas e financeiras para a melhoria da eficiência energética dos edifícios. Na indústria: 1) promover a utilização principalmente de fontes de energias renováveis para os processos industriais, incluindo a utilização de recursos renováveis locais – como a biomassa – como fonte de energia; 2) promover a adoção da economia circular. Na agricultura: 1) promover a disseminação e a adoção de tecnologias de baixo carbono em larga escala, aliadas ao incentivo à qualificação de profissionais que orientem o produtor rural na aplicação destas tecnologias; 2) reformulação dos programas de crédito rural de forma a impulsionar a transformação para uma agropecuária mais sustentável; 3) promover a recuperação florestal, baseada no reflorestamento de espécies nativas para fins econômicos.

ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo



Adoção dos ODS como uma das bases estruturantes de planejamentos estatais de médio e longo prazo, contribuindo para articulação entre os entes federados e para coerência das políticas implementadas com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável



Fortalecimento institucional

Gestão Pública

Prazo para o início da implementação: médio

Interessados: Entidades Municipais, Entes Municipais, Estaduais e Federal, Sociedade Civil

Destinatários: Entes Municipais, Estaduais e Federal



BREVE CONTEXTO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um plano de ação integrado e indivisível (Young, 2018; Sotto et al., 2019) com o qual o Estado brasileiro se comprometeu ao subscrevê-lo junto com a aprovação da [Agenda 2030](#) da Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2015.



PROPOSTA

Para além do compromisso firmado pelo Estado Brasileiro, as graves consequências socioambientais de um modelo insustentável de desenvolvimento reforçam a importância da integração, nos diferentes níveis de governo, entre as metas dos ODS e os objetivos e metas dos instrumentos de planejamento exigidos pela legislação brasileira, tais como o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Diretor. A utilização dos ODS como uma das bases estruturantes do planejamento governamental contribui para a definição de métricas e/ou indicadores de avaliação de eficácia e efetividade das políticas públicas e para o consequente acompanhamento sobre se as ações implementadas, de fato, estão colaborando com a promoção da Agenda 2030 e a sustentabilidade local, regional e nacional (Schwandt et al., 2016).

A Agenda 2030 e os ODS reforçam a compreensão de que o Desenvolvimento Sustentável não pode ser alcançado sem um planejamento estruturado e passível de monitoramento e avaliação. Por serem estruturados como um plano de ação compreendido em 15 anos, os ODS podem ter efeitos positivos na reflexão de gestores públicos sobre a definição de metas estratégicas de médio e longo prazo referentes a seus territórios e contribuir para a revitalização dos instrumentos de planejamento existentes no Brasil, como o PPA. Embora seja um instrumento fundamental de planejamento macroestratégico de médio prazo e para gestão integrada das políticas públicas, os PPA ainda são muitas vezes elaborados apenas de forma procedimental para o cumprimento de exigências legais (Olenski et al., 2017; Zuccolotto et al., 2020). A proposta de exclusão desse instrumento apresentada na [PEC 188/2019](#)

demonstra que, no mínimo, ainda há enorme desconhecimento sobre sua importância para eficácia, efetividade, eficiência e transparência da gestão governamental (Zuccolotto et al., 2020).

Ao destacar a relevância do planejamento de longo prazo para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030 apresenta um desafio e provoca uma reflexão em relação ao sistema de planejamento brasileiro. Em geral, não há no país uma cultura governamental nem obrigatoriedade da realização de planejamentos macrogovernamentais estratégicos de longo prazo. Pode-se citar, no entanto, a tentativa do estabelecimento dessa cultura no Estado de Minas Gerais que, em sua Constituição, traz a obrigatoriedade da realização do “[Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado](#)”. Formulado atualmente para o período de 12 anos, o Plano tem entre seus objetivos a racionalização e a coordenação das ações do Governo, a superação das desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento tecnológico do Estado (Art. 231. CEMG, 1989), devendo ser observado pelo plano plurianual e pelos programas estaduais, regionais e setoriais previsto na Constituição (Art.154, CEMG, 1989). Tendo em vista o desafio posto pela sustentabilidade de atuarmos no presente considerando os impactos futuros de longo prazo, é relevante que se aprofunde no Brasil a discussão sobre a inclusão na Constituição Federal da obrigatoriedade da elaboração de planejamento macrogovernamental de longo prazo que contribua para a promoção do desenvolvimento sustentável a partir do fortalecimento de políticas de Estado.

Há iniciativas que colaboram com o processo de alinhamento entre o planejamento de entes federados e os ODS. Publicações como o “[Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros](#)” e o “[Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – O que os gestores muni-](#)

[pais precisam saber](#)”, realizadas pela Confederação Nacional dos Municípios, em parceria com o PNUD, são ferramentas que respaldam a busca pelo fortalecimento das capacidades municipais para localização ou territorialização dos ODS e sua integração no planejamento municipal. Outras iniciativas que contribuem nesse mesmo sentido também podem ser mencionadas, como a [Estratégia ODS](#), coalizão que congrega sociedade civil, setor privado, governos locais e academia com o objetivo de ampliar o debate e propor meios de implementação para a Agenda 2030; a [Rede ODS Brasil](#), coalizão suprapartidária formada por instituições que têm o objetivo comum de efetiva implementação da Agenda 2030 por meio de políticas públicas e legislações adequadas; o projeto “[Territorialização e Aceleração dos ODS](#)”, liderado pelo PNUD, que já atuou em 116 Municípios promovendo capacitações e projetos de aceleração; e o [Observatório de Políticas Públicas](#), realizado pela Associação Brasileira de Municípios e pela União Europeia, que reúne experiências e soluções inovadoras na gestão pública voltada à implementação dos ODS.

Cabe ainda ressaltar a contribuição que um alinhamento dos governos nacionais, estaduais e municipais aos ODS teria para a atuação coordenada dos diferentes entes federados para promoção do desenvolvimento sustentável. Considerando as desigualdades entre os Municípios brasileiros em termos de capacidades administrativas, a atuação da União e dos Estados com foco no fortalecimento da capacidade estatal de Municípios que necessitem, como os de pequeno e médio porte (Grin e Abrucio, 2017; Coelho et al., 2020), colaboraria com a implementação da Agenda 2030. Igualmente, ações de capacitação sobre a Agenda, levadas a cabo, por exemplo, pela União e pelos Estados, bem como por organizações da sociedade civil, contribuem para seu conhecimento e compreensão pelos Municípios e para políticas alinhadas a ela.

Apesar de observarmos atualmente no nível federal ações que vão na contramão da Agenda 2030, como a extinção da [Comissão Nacional ODS](#) e o [veto presidencial no PPA 2020-2023](#), referente ao seu alinhamento aos ODS, as ações dos Municípios e dos Estados continuam sendo fundamentais para implementação dos Objetivos e muito ainda pode ser feito por esses entes nesse sentido ([Moura et al, 2020](#)).

Embora a Agenda 2030 e os ODS tenham vigência

até 2030, tendo em vista a situação recente do Brasil no que diz respeito a sua implementação ([GTAgenda2030, 2021](#)), é provável que as metas dos ODS não sejam alcançadas até essa data. Desta forma, mantém-se válido o esforço de alinhamento de planejamentos de médio e longo prazo a essas metas. Tal alinhamento, no entanto, não prejudica a adaptação dos planejamentos de médio e longo prazo a metas que porventura substituam as da Agenda 2030 e que sejam mais adequadas.

Freepik



Lista anexa

ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)



Promoção do conveniamento de Municípios com a Receita Federal para fiscalização e cobrança do ITR com o objetivo de: 1) aumentar a eficácia e a efetividade fiscal e extrafiscal do imposto ([Akatu et al., p.23-24](#)); 2) aumentar a arrecadação municipal ([Escolhas, 2019](#), [Akatu et al., p.23](#)); 3) contribuir para a melhoria da infraestrutura das áreas rurais ([Escolhas, 2019](#)).


17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Tributos

 Prazo para o início da implementação: curto

 Interessados: Entes Municipais, Entidades Municipalistas, Receita Federal-Governo Federal

 Destinatários: Entes Municipais e Receita Federal-Governo Federal



OBSERVAÇÃO

Essa proposta não enfrenta todos os problemas relacionados ao ITR, especialmente os de caráter extrafiscal. No entanto, é pertinente enquanto não se promovam as mudanças na legislação desse imposto de competência da União, como sua plena municipalização. Com a municipalização, o ITR se dividiria em dois tributos, os Municípios ficariam responsáveis pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Rural (IPTR), de caráter fiscal, e a União ficaria responsável pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa ao uso sustentável e produtivo dos imóveis rurais - CIDE-Uso do Solo, de caráter extrafiscal, que terá o valor zerado caso o imóvel atenda a todas as exigências relativas a seu uso produtivo e ambientalmente sustentável, assim como proposto na [Campanha pela Reforma Tributária Sustentável](#).

ii.9 - Regulamentar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e *accountability*, tal como a Lei de Acesso à Informação



Regulamentação e aperfeiçoamento dos instrumentos de transparência e *accountability*, principalmente no nível local de governo, como a Lei de Acesso à Informação, avançando: 1) na capilarização da disponibilidade de dados de todas as políticas públicas, utilizando o sigilo como exceção; 2) na cidadania tributária, com os cidadãos sendo melhor informados sobre como os recursos dos tributos são aplicados, inclusive demonstrando como esses recursos contribuem para atingir os ODS e reduzir desigualdades, como territoriais, de raça e de gênero; 3) na qualidade e acessibilidade dos dados, seguindo os princípios apontados pelo Acordo de Escazú: uma disseminação sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível de dados e informações.



Fortalecimento institucional

Accountability



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: União, Entes Estaduais, Entes Municipais, Sociedade Civil, Entidades Municipalistas



Destinatários: Poder Executivo Federal, Entes Municipais



OBSERVAÇÃO

A proposta não se restringe à LAI e pode inspirar aprimoramentos em outros instrumentos ou processos de transparência e *accountability*.

ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão



Fortalecimento do Plano Plurianual (PPA), importante instrumento quadrienal de planejamento e gestão da ação governamental, em todos os níveis da federação para: 1) contribuir com o aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas ([Marin, 2021](#)); 2) aumentar a racionalização da aplicação dos recursos públicos orçamentários ([Mendes et al., 2021](#)); 3) consolidar uma cultura de monitoramento e avaliação na gestão pública brasileira; 4) aumentar a transparência e a participação social no processo de gestão; 5) fomentar a integração das políticas implementadas por uma gestão, não apenas entre si, mas também com arranjos interfederativos regionais, como as Regiões Metropolitanas e os consórcios interfederativos, e com acordos internacionais, como a Agenda 2030; e 6) no caso dos municípios, contribuir para a continuidade da Política de Desenvolvimento Urbano definida no Plano Diretor uma vez que o PPA deve incorporar suas diretrizes ([§ 1º, Art.40, Estatuto da Cidade](#)).



Fortalecimento institucional

Gestão Pública



Prazo para o início da implementação: curto



Interessados: União, Entes Estaduais, Entes Municipais, Entidades Municipalistas, Sociedade Civil



Destinatários: União, Entes Estaduais, Entes Municipais



OBSERVAÇÃO

É relevante destacar a importância da implementação de iniciativas federal ou estaduais de capacitação para a formulação, implementação e monitoramento de PPAs voltados a municípios com baixa capacidade administrativa e burocrática, como os Municípios de pequeno e médio porte ([Coelho et. al, 2020](#)). Tais iniciativas devem ser desenhadas de forma a levar em consideração as realidades territoriais (ex: urbano ou rural) dos Municípios, estimulando, quando pertinente, sua integração em arranjos territoriais interfederativos que contribuirão para a execução de determinadas políticas públicas. Tanto em âmbito federal quanto estadual – a partir, preferencialmente, de uma atuação conjunta – essas iniciativas poderiam ser articuladas sob um programa interfederativo mais amplo voltado à melhoria, em diferentes aspectos, da capacidade de gestão e administrativo-burocrática de municípios de pequeno e médio porte, buscando maior efetividade e evitando sobreposição de ações ([Grin, 2014](#)).

ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local

Ampliação e fortalecimento dos instrumentos de planejamento, gestão participativa e controle social no nível local de governo por meio da: 1) avaliação e aprimoramento constantes dos instrumentos de participação social existentes, como, em alguns locais, o orçamento participativo (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020); 2) disseminação de informações sobre as funções e relevância de órgãos colegiados municipais, bem como sobre os debates e decisões tomadas por estes órgãos; 3) oferta de capacitação à população para participação nos órgãos colegiados existentes; 4) criação de ambientes convidativos, com comunicação acessível e que permitam o engajamento permanente de populações diversas, como de diferentes níveis socioeconômicos, gêneros e cores (Fundação Tide Setubal et al., 2021); 5) elaboração e implementação de planos de governo diversos que efetivamente representem os interesses das comunidades e movimentos sociais locais, de forma a estimular e fortalecer a cidadania.



Fortalecimento institucional

Participação social

Prazo para o início da implementação: médio

Interessados: União, Entes Estaduais, Entes Municipais, Sociedade Civil, Entidades Municipalistas

Destinatários: Entes Municipais



OBSERVAÇÃO

Todo processo participativo envolve uma dimensão sociocultural que deve ser levada em consideração na formulação e implementação de iniciativas de planejamento e gestão participativas.

ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas

Promoção da implantação e do aprimoramento de sistemas institucionalizados de monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como de políticas de incentivo extrafiscal, adequados a seus usuários e a suas finalidades, com o objetivo de: 1) melhorar a eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas, bem como a transparência da aplicação de recursos públicos (Januzzi, 2013); 2) qualificar a aplicação de recursos públicos e incentivos fiscais, utilizando-os de forma racional e articulada ao planejamento de políticas públicas, buscando evitar sua utilização meramente eleitoreira ou clientelista; 3) possibilitar a avaliação e o monitoramento do cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma coordenada entre os diferentes níveis de governo (Schwandt et al. 2016).



Fortalecimento institucional

Gestão pública

Prazo para o início da implementação: médio

Interessados: União, Entes Estaduais, Entes Municipais, Arranjos Administrativos Territoriais, Sociedade Civil, Entidades Municipalistas

Destinatários: Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal, Casas Legislativas Federais, Estaduais e Municipais



OBSERVAÇÃO

A promoção e implementação do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017) contribuiria significativamente para o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas a partir da percepção dos usuários, com potencial impacto positivo na qualidade dos serviços prestados. Destaca-se a relevância da implementação de iniciativas para o desenvolvimento de capacidades institucionais de monitoramento e avaliação com foco em municípios que têm menor capacidade administrativa, sobretudo de pequeno e médio porte (Coelho et al., 2020). A União, os Estados, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil podem ser atores relevantes para a promoção destas iniciativas. No caso do Gov. Federal e dos Estados - atuando preferencialmente em conjunto - estas iniciativas poderiam ser articuladas sob um programa interfederativo mais amplo voltado à melhoria, em diferentes aspectos, da capacidade de gestão e administrativo-burocrática de Municípios de pequeno e médio porte, buscando maior efetividade e evitando sobreposição de ações (Grin, 2014).

ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria



Avaliação da viabilidade e da forma de implementação da dedicação não remunerada ou da redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria com o objetivo de: 1) reduzir a pressão financeira sobre os orçamentos públicos, melhorando a situação fiscal do Município; 2) quando possível financeiramente, remanejar os recursos antes destinados à remuneração dos vereadores para o investimento em políticas públicas; 3) potencialmente, aumentar a variedade e a qualidade dos serviços públicos prestados à população.



Gestão pública orçamentária

Reforma do Legislativo



Prazo para o início da implementação: curto



Entes Municipais, Câmaras de Vereadores, Entidades Municipalistas



Câmaras de Vereadores



OBSERVAÇÃO

Além de se colocar como um contraponto à simples extinção de Municípios com baixa sustentação financeira – como consta na PEC 188/2019 (PEC do Pacto Federativo) –, a proposta é interessante, principalmente, para pequenos Municípios, com até 20 mil habitantes, uma vez que neles o percentual da receita corrente (3,7%, em 2019) destinado às Câmaras Municipais é superior ao dos demais Municípios, representando quase a metade (48,6%) de tudo que foi arrecadado diretamente por esses Municípios em 2019 (FNP, 2021). A implementação da proposta, no entanto, não deve incluir vereadores(as) que não conseguiriam exercer suas funções de representação sem receberem subsídio para não contribuir com a elitização da Câmara dos Vereadores, não inviabilizando a renovação do [perfil dos\(as\) vereadores\(as\) brasileiros\(as\)](#).

ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável



Criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável com o objetivo de: 1) fortalecer a gestão territorial integrada por meio do incentivo à adesão municipal aos projetos e políticas voltadas à execução de funções públicas de interesse comum (Ferro e Saleme, 2020); 2) focalizar e potencializar investimentos em políticas e projetos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões integradas de desenvolvimento e de consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum.



Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: União, Estados e Municípios, Arranjos Territoriais Interfederativos, Entidades Municipalistas, Grupos de Governadores



Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal



OBSERVAÇÃO

O aumento do potencial de efetividade desse fundo depende, entre outros fatores, da constituição de um corpo gerencial e técnico capacitado e dedicado à boa aplicação de seus recursos, além de fontes de recursos determinadas e minimamente previsíveis, características que, entre outras, devem ser amparadas por uma base jurídico-institucional forte (Costa, 2018). Tendo em vista a relevância dos Estados e dos Municípios para a gestão territorial, é importante que haja representação desses entes na gestão do fundo, sendo que sua gestão pode estar atrelada ao Conselho dos Poderes Executivos dos Entes Federados, caso seja criado. Como princípios fundamentais do processo democrático, entre outros, a participação (Art.193, Parágrafo único da CF1988) e a transparência ou publicidade (Art. 37 da CF1988) devem ser seguidas, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais – objetivo fundamental da República Federativa Brasileira (III, Art.3º CF1988) –, promovendo capacidades de gestão e administrativo-burocrática em territórios que necessitam. É fundamental o alinhamento do Fundo a metas de sustentabilidade, como as dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, promovendo territórios sustentáveis e o enfrentamento da emergência climática.

ii.15 - Adotar orçamentos municipais regionalizados



Adoção de orçamentos municipais regionalizados de forma a: 1) destinar mais recursos a localidades com maiores vulnerabilidades sociais e infraestrutura de menor qualidade ou escassa, colaborando para a diminuição das desigualdades territoriais ([Fundação Tide Setubal, 2019](#); [Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo 2020](#)); 2) contribuir para gestão integrada das políticas públicas a partir de um olhar territorial, colaborando para sua maior efetividade ([Fundação Tide Setubal, 2019](#); [Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo 2020](#)); 3) contribuir para o aumento e qualificação da participação social e para o acesso a espaços de tomada de decisão por grupos excluídos, como consequência de orçamentos e instrumentos de participação focados nos territórios imediatos nos quais os cidadãos habitam ([Souza, 2001](#), [Fundação Tide Setubal, 2019](#)).



Gestão pública orçamentária

Gestão Territorial



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Municipais, Entes Estaduais, Entidades Municipalistas, Sociedade Civil



Destinatários: Governos Municipais e Câmaras de Vereadores



OBSERVAÇÃO

Para que os impactos positivos da regionalização do orçamento sejam potencializados é necessário que ela esteja articulada com políticas de participação social efetivas baseadas nas regiões definidas no orçamento e com ações de monitoramento e avaliação das políticas implementadas a partir da regionalização do orçamento que retroalimentem o ciclo orçamentário seguinte.

Essa proposta também pode inspirar políticas territoriais de governos estaduais ([Favareto e Lotta, 2017](#)).

ii.16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado



Promoção de cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado ([UN-Habitat; Sotto et al. 2019](#)) utilizando-se da: 1) distribuição das metas relacionadas à sustentabilidade entre o planejamento de cada uma das secretarias, evitando que as ações de sustentabilidade se restrinjam a apenas uma pasta ou secretaria; 2) potencialização das ações voltadas à sustentabilidade por meio da agregação de investimentos originados de diferentes pastas ou secretarias, incluindo aquelas com orçamentos mais robustos, fazendo uso dos benefícios de um olhar intersectorial em relação ao planejamento e à execução de políticas públicas sustentáveis ([Nascimento, 2010](#)).



Fortalecimento institucional

Gestão Pública



Prazo para o início da implementação: médio



Interessados: Entes Municipais, Entidades Municipalistas, Entes Estaduais



Destinatários: Entes Municipais e Estaduais

Quadro-resumo das propostas

Grupo	Eixo	Proposta	
Alterações em dinâmicas do federalismo	Descentralização do poder e autonomia municipal	i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira	
	Gestão pública orçamentária	i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes	
		i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo	
		i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União	
		i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios	
	Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial	i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios	
		i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum	
		i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados	
	Fortalecimento dos Municípios e do federalismo a partir de dinâmicas atuais	Gestão pública Orçamentária	ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais
			ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios
ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria			
ii.15 - Adotar orçamentos municipais regionalizados			
Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial		ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial	
		ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável	
		ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados	
		ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável	
ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)			

Grupo	Eixo	Proposta
	Cooperação interfederativa e desenvolvimento territorial	ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável
		ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo
	Fortalecimento institucional	ii.9 - Regular e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e accountability, tal como a Lei de Acesso à Informação.
		ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão
		ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local
		ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas
		ii.16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado



PARTE III – ROADMAP PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA DINÂMICA FEDERATIVA

Tópico	Curto Prazo (em até 1 ano)	Médio Prazo (em até 4 anos)	Longo Prazo (+ de 4 anos)
Reforma Tributária		i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes	i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira
		i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo	
		ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais	
		ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios	
Reforma Fiscal		i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União	
Tributos	ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)		
Gestão Territorial		i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios	
		i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum	
		i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados	
		ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial	
		ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável	
		ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados	
		ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável	
ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável			
	ii. 15 Adotar orçamentos municipais regionalizados		

Tópico	Curto Prazo (em até 1 ano)	Médio Prazo (em até 4 anos)	Longo Prazo (+ de 4 anos)
Gestão Pública		ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo	
	ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão		
		ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas ii. 16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado	
Reforma do processo orçamentário		i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios	
Reforma do Legislativo	ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria		
Accountability		ii.9 - Regulamentar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e <i>accountability</i> , tal como a Lei de Acesso à Informação	
Participação Social		ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local	



REFERÊNCIAS POR SEÇÃO/ PROPOSTA²

Prefácio

1. IBGE. 2021. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>
2. FNP. 2022. Anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil. Ano 17. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/971-multi-cidades-ano-17-2022>

Parte I - Introdução e Pressupostos

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019: informe anual. Brasília: ANA, 2019. Disponível em: http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjuntura_informe_anual_2019-versao_web-0212-1.pdf

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Observatório dos Consórcios. Site na web. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>

FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS (FNEM). Site na web. Disponível em: <https://fnembrasil.org/>

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA USP (IEA/USP). O que podem os prefeitos brasileiros. YouTube, 11 ago 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bRzTolvrMk>

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA USP (IEA/USP). Pacto Federativo Brasileiro. 26 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/eventos/pacto-federativo-brasileiro>

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA USP (IEA/USP). Pacto Federativo Brasileiro (partes I e II). Youtube, 8 mai 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C3ZtLcjQvTE> (Parte 1) e <https://www.youtube.com/watch?v=JuHCy5sKpO0> (Parte 2).

² Todos os arquivos digitais foram acessados em 15/02/2022.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Plataforma Brasil Democrático e Sustentável (2014). Disponível em: https://www.idsbrasil.org/wp-content/uploads/2021/05/Plataforma_Brasil_Democratico_e_Sustentavel.pdf

Diretrizes

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - BRASIL. Acordo de Paris sobre o Clima. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>

UNITED NATIONS-HABITAT. The New Urban Agenda. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>

Processo Participativo

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Pacto Federativo: Seminário O papel dos governos locais frente à crise climática. YouTube, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d-J5OlcVuNo>

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Pacto Federativo: Seminário O Território Brasileiro e as Fronteiras de Desenvolvimento. YouTube, 25 jun 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ehtib92I6Ps>

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Pacto Federativo: Seminário 5.570 municípios: autonomia e saúde financeira p/ uma economia verde YouTube, 13 ago 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=afk0jXi-DqI>

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Pacto Federativo: Pacto Federativo | Federalismo e cooperação: Desafios da gestão integrada e sustentável. YouTube, 28 set 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RYGmBk6u1Ac>

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. Pacto Federativo | Participação cidadã e transparência nos governos locais. YouTube, 24 nov 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0GXVlLetD0s>

Parte II - Propostas

i. Alterações em dinâmicas do federalismo

i.1 - Garantir aos Municípios o maior percentual dos recursos da Carga Tributária Brasileira

AKATU et. al. 9 Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável. 2019. Disponível em: http://estafaltando-verde.org.br/wp-content/uploads/2020/09/9Propostas-ReformaTributariaSustentavel_ebook.pdf

BRASIL. Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil. ano 14. 2019. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/729-multi-cidades-ano-14-2019>

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>

Outras fontes e referências consultadas

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma Tributária - Conheça as três propostas em análise na comissão mista. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ReformaTributaria2020/index.html>

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. Guia de Introdução à Participação Cidadã - GPS: Gestão Pública Sustentável. 2020. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada_final.pdf

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição 110/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1602268349752&disposition=inline>

SENADO FEDERAL. Substitutivo Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>

i.2 - Revisar os critérios de distribuição dos recursos tributários aos Municípios considerando o princípio da equidade fiscal entre esses entes

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. G100 - Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica. 2018. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/730-g100-edicao-2018>

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil. ano 14. 2019. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/729-multi-cidades-ano-14-2019>

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Nota Técnica: G100 - um grupo formado pelas fragilidades do sistema federativo do Brasil. 03/12/2020. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/899-g100-2020>

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>

Outras fontes e referências consultadas

SENADO FEDERAL. Substitutivo Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Dispo-

nível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>

i.3 - Implementar um sistema tributário progressivo

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade Tributária: A agenda negligenciada. Texto para discussão 2190. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília - Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>

SENADO FEDERAL. Substitutivo Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>

Outras referências consultadas

GOMES, Marcel. As distorções de uma carga tributária regressiva. IPEA: Desafios do desenvolvimento. Ano 12. Edição 86. 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233

GUEDES, Odilton. Concentração de Renda: Bilionários e a reforma tributária. Le Monde Diplomatique. Edição 149. 03/12/2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/bilionarios-e-a-reforma-tributaria/>

i.4 - Revogar o Teto de Gastos da União

BEZERRA, Fátima et. al. A serviço de quem estão os defensores do teto de gastos? Folha de São Paulo. 25/07/2020. 2020a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/a-servico-de-quem-estao-os-defensores-do-teto-de-gastos.shtml>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

CORRÊA, Vanessa Petrelli; DWECK, Esther. Impactos do Teto de Gastos nos municípios. In: Economia Pós-Pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. Ed. Autonomia Literária. 2020. pp. 128-141. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17101.pdf>

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). Nº 41. 15/06/2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). Janeiro de 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021_3_Orcamento.pdf

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. (Pec do Pacto Federativo). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

Outras referências consultadas

BEZERRA, Fátima et. al. Réplica: Somos muitos e diversos os que defendemos o fim do teto de gastos Folha de São Paulo. 06/07/2020. 2020b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/replica-somos-muitos-e-diversos-os-que-defendemos-o-fim-do-teto-de-gastos.shtml>

LIMA, Leila Souza. Pandemia provou que teto de gastos é insustentável, diz Tereza Campello. Valor Econômico. 14/10/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/live/noticia/2020/10/14/pandemia-provou-que-teto-de-gastos-e-insustentavel-diz-tereza-campello.ghtml>

MÁXIMO, Wellton. Teto de gastos fecha 2020 com folga de R\$ 52,1 bilhões: Inflação baixa no início da pandemia pressionará limite neste ano. Agência Brasil EBC. 28/01/2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/teto-de-gastos-fecha-2020-com-folga-de-r-521-bilhoes>

SENADO NOTÍCIAS. Propostas suspendem teto de gastos durante pandemia. 07/08/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/07/propostas-suspendem-teto-de-gastos-durante-pandemia>

i.5 - Revisar os critérios de criação de Municípios

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Subcomissão analisará impactos da extinção de pequenos municípios. 22/09/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/808723-subcomissao-analisara-impactos-da-extincao-de-pequenos-municipios/>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Análise das consequências da nova distribuição do FPM. 2019. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Evolução da malha municipal. Atlas Nacional do Brasil. 2010. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/atlas/nacional/atlas_nacional_do_brasil_2010/2_territorio_e_meio_ambiente/atlas_nacional_do_brasil_2010_pagina_37_evolucao_da_malha_municipal.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Evolução da malha municipal. In: Malha Municipal 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/produtos_educacionais/atlas_educacionais/atlas_geografico_escolar/mapas_do_brasil/mapas_nacionais/politico/brasil_evolucao_malha_municipal.pdf

SENADO NOTÍCIAS. Presidente da CNM critica PEC e defende manutenção de pequenos municípios. Senado Notícias, 20/11/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/20/presidente-da-cnm-critica-pec-do-pacto-federativo-e-defende-manutencao-de-pequenos-municipios>

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição 188/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1612547163596&disposition=inline>

Outras fontes e referências consultadas

BRASIL. Lei Complementar 1/1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população. Maio/2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/criacao-de-municipios-mais-impostos-e-menos-servicos-a-populacao.htm>

i.6 - Fazer valer a prevalência do planejamento regional sobre o interesse local em políticas ou ações voltadas à execução de funções públicas de interesse comum

BRASIL. Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

G1. STF cassa decisão da Justiça de MG que determina adesão ao Minas Consciente, plano de flexibilização do estado. G1 Minas. 23/09/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/09/23/stf-cassa-decisao-da-justica-de-mg-que-determina-adesao-ao-minas-consciente-plano-de-flexibilizacao-do-estado.ghtml>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 1841/RJ. Relator: Ministro Carlos Velloso. 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16017/false>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 1842/RJ. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator do Acórdão: Ministro Gilmar Mendes 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação nº 42.591/MG. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344486953&ext=.pdf>

i.7 - Substituir as emendas parlamentares por editais de livre concorrência entre os Municípios

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CARRANÇA, Thais. 'Tratoração': entenda o suposto 'orçamento secreto' de Bolsonaro, que deverá ser investigado pelo TCU. BBC News Brasil. 12/05/2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57092987>

COELHO, Fernando de Souza et. al. Variações de Densidade Macroestratégica no Planejamento Governamental no Nível Subnacional: por uma tipologia de Plano Plurianual (PPA) municipal. XLIV Encontro da ANPAD. 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg4OTc=

FAVERO, Daniel. Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos. Terra. 18/11/2013. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos_3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html

G1. Entenda como funcionava a máfia das ambulâncias. 15/09/2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1275111-5601,00-ENTENDA+COMO+FUNCIONAVA+A+MAFIA+DAS+AMBULANCIAS.html>

GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. Rev. Adm. Pública. 48 (2). Abril 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B5pZPXNVJG5zKNC6H6m4TSx/abstract/?lang=pt>

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Grin/publication/318917147_O_que_dizer_das_capacidades_estatais_dos_municipios_brasileiros_em_um_contexto_de_descentralizacao_de_politicas/links/5a91fcd0f7e9ba4296db4a6/O-que-dizer-das-capacidades-estatais-dos-municipios-brasileiros-em-um-contexto-de-descentralizacao-de-politicas.pdf

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Políticas. n.º31. janeiro-abril. pp.339-396. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?lang=pt&format=pdf>

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria. Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 3, p. 414-433, 11. 2010. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/755/752>

Outras referências consultadas

VIANA, Diego. 2020. 'Bolsonaro optou por ser fraco', diz Marta Arretche. Valor Econômico. 06/03/2020 Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/03/06/bolsonaro-optou-por-ser-fraco-diz-marta-arretche.ghtml>

i.8 - Criar o conselho dos poderes executivos dos entes federados

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 33, Nº 97. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/HhcC4CmcntFv7W974wTFKzL/?format=pdf&lang=pt>

Fortalecimento dos Municípios e do federalismo a partir de dinâmicas atuais

ii.1 - Aprovar legislações federais que estabeleçam alíquotas mínimas e procedimentos de atualização de base de cálculo de impostos municipais

AKATU et. al. 9 Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável. 2019. Disponível em: http://estafaltando-verde.org.br/wp-content/uploads/2020/09/9Propostas-ReformaTributariaSustentavel_ebook.pdf

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A Administração Tributária Do Iptu E Seu Impacto Na Efetivação Do Estatuto Da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.) O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Parte IV, pp. 207-232 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9180/1/A%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20tribut%C3%A1ria.pdf>

FELIX, Rosana. Recorrendo à tecnologia, prefeituras criam pente fino para ninguém escapar do IPTU. Gazeta do Povo. 23/11/2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/atualizacao-dados-maior-arrecadacao-iptu-cidades-drones/>

INSTITUTO ESCOLHAS. Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais. 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf

LEITE, Marcos Esdras; RODRIGUES, Hêrick Lyncon Antunes; BORGES, Mariley Gonçalves. Atualização do Cadastro Imobiliário Por Sensoriamento Remoto e Os Impactos Fiscais. InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade, v. 4, n. 13, pp. 07-25, 2018. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/6907>

MASSARDI, Wellington de Oliveira; et. al.. Impacto da contribuição de melhoria sobre a situação financeira dos municípios brasileiros. Revista de Administração da UEG, Aparecida de Goiânia, v.5, n.2, pp. 58-80. mai./ago 2014. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/11875/1/artigo%203.pdf>

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>

Outras fontes consultadas

BRASIL. Lei 5.172/1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

SENADO FEDERAL. Substitutivo Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>

ii.2 - Ampliar e aperfeiçoar a utilização de aspectos socioambientais como critérios para parte das transferências obrigatórias aos Municípios

AKATU et. al. 9 Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável. 2019. Disponível em: http://estafaltando-verde.org.br/wp-content/uploads/2020/09/9Propostas-ReformaTributariaSustentavel_ebook.pdf

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14. n. 40. junho. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy-7N6mY8PpBhw/?lang=pt&format=pdf>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRITO, Rosane de Oliveira e MARQUES, Cicero Fernandes. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos Estados Brasileiros. Planejamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). n.49. jul./dez. pg. 357 - 383. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8247/1/ppp_n49_pagamento.pdf

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda de Comissão 171/2019 (PEC 45/2019) (IBS Sustentável). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1813131

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde. Perspectivas em Políticas Públicas. Universidade do Estado de Minas Gerais. Vol. 6. n. 11. jan/jun. pg.155-196. Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/898/595>

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6333&codcol=2334>

SENADO FEDERAL. Substitutivo Final da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. 12/05/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>

ii.3 - Formular uma Política Nacional de Ordenamento Territorial

ALVES, Cíntia de Souza. A tentativa de uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil: a PNOT (2003-2009). Registro, críticas e reflexões. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-12122017-152346/publico/CintiadeSouzaAlves_REV.pdf

BRASIL. Decreto 4.297/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm

BRASIL. Decreto 10.773/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm#art8

EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. Parcerias Estratégicas, v. 6, n. 11, 2001. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Em debate com especialistas internacionais, MDR colhe subsídios para Política Nacional de Ordenamento do Território. Ministério do Desenvolvimento Regional (notícia).

13/10/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/em-debate-com-especialistas-internacionais-mdr-colhe-subsidios-para-politica-nacional-de-ordenamento-do-territorio>

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/ordenamento_territorial.pdf

MONTEIRO NETO, Aristides; BRANDÃO, Carlos Antônio; CASTRO, César Nunes de. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO et. al. Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas. IPEA: Rio de Janeiro, 2017, Cap. 14, pp. 429-470.. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimentoregional_cap14.pdf

Outras fontes consultadas

BRASIL. Decreto 9.810/2019 (Política Nacional de Desenvolvimento Regional). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm

ii.4 - Fortalecer o papel dos Estados como promotores de políticas de desenvolvimento regional sustentável

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política. 24. p. 41-67. jun. 2005 Curitiba. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQpskSGLSDjb/?lang=pt&format=pdf>

BRASIL. Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

BRASIL. Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde. Perspectivas em Políticas Públicas. Universidade do Estado de Minas Gerais. Vol. 6. n. 11. jan/jun. pg.155-196. Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/898/595>

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 95/2001 (Norma Operacional de Assistência à Saúde - NOAS 01/2001). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prt0095_26_01_2001.html

ii.5 - Disseminar informações e capacitação aos consórcios públicos sobre a obtenção de recursos financeiros adicionais aos dos entes consorciados

BARROS, Alexandre. População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021. Agência IBGE Notícias. 27/08/2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

BRASIL. Decreto 6.017 (regulamenta a Lei de Consórcios Públicos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 55-70, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortios-Trevas-ok.pdf>

LIMA, Diana Vaz de et. al. Orientações sobre autorização para que os consórcios públicos recebam recursos decorrentes de operações de créditos – Resolução do Senado Federal nº 15, de 4 de julho de 2018. Nota Técnica 007/2020. Confederação Nacional de Municípios, mar/2020. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_07_2020_operacoes_de_creditos_nos_consortios_publicos.pdf

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. Ciências Sociais Unisinos. Vol. 56, N. 1, p. 13-25, jan/abr. 2020. São Leopoldo. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2020.56.1.02/60747724

PHILIPPI, Mariana Gmach; FERREIRA, Helene Sivini. A captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos. Revista Jurídica Luso-Brasileira(RJLB), Ano 7 (2021), nº 1, p.805-840. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_0805_0840.pdf

RIBEIRO, Wladimir Antônio e LOSADA, Paula Ravanelli. Consórcios Públicos: Dilemas Jurídicos ou Políticos?. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. 2013. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp.41-54. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortios-Trevas-ok.pdf>

SENADO FEDERAL. Resolução nº 15/2018 (regulamenta a realização de operações de crédito pelos consórcios públicos). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27422992/publicacao/27423068>

Outras fontes consultadas

SENADO FEDERAL. Resolução nº 43/2001 (Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo de entes federados). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>

ii.6 - Formular e implementar uma estratégia nacional de recuperação econômica sustentável

BPBES. Biodiversidade, Crise Climática, Economias & Pandemias. Webinar organizado pela Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos. Youtube, 22 mai 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HgmZ9yTGEzw>

CASTRO, Tarsila. Insegurança alimentar: o que há no prato dos brasileiros? Folha de Pernambuco. 25/09/2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/inseguranca-alimentar-o-que-ha-no-prato-dos-brasileiros/199127/>

FORSTER, Paula. Pandemia aumenta evasão escolar, diz relatório do Unicef. CNN Brasil. 28/01/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pandemia-aumenta-evasao-escolar-diz-relatorio-do-unicef/>

IPCC. 2021. Climate Change 2021 - The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

LIMA, João Gabriel de. Um futuro cada vez mais verde e digital. O Estado de São Paulo, 18/09/2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-futuro-cada-vez-mais-verde-e-digital,70003843475>

MARGULIS, Sergio; NOBRE, Carlos. Convergência pelo Brasil/Sergio Margulis e Carlos Nobre: Mudança climática é problema de todos nós. O Globo. 04/10/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/convergencia-pelo-brasilsergio-margulis-carlos-nobre-mudanca-climatica-problema-de-todos-nos-25224047>

SCHYMURA, Luiz. A persistência da taxa de desemprego em dois dígitos. Valor Econômico. 05/10/2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/a-persistencia-da-taxa-de-desemprego-em-dois-digitos.ghtml>

WRI Brasil et al. Uma nova economia para uma nova era: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil. 2020. Disponível em: https://wribrasil.org.br/sites/default/files/af_neb_synthesisreport_digital.pdf

Outras referências consultadas

UNICEF. Enfrentamento da cultura do fracasso escolar: Reprovação, abandono e distorção idade-série. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf>

ii.7 - Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma das bases estruturantes de planejamentos de médio e longo prazo

AMARAL, Luciana. Bolsonaro veta Agenda 2030 na ONU ao sancionar Plano Plurianual da União. Política. UOL Notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/12/28/bolsonaro-veta-agenda-2030-da-onu-ao-sancionar-plano-plurianual-da-uniao.htm>

BRASIL. Decreto 8.892/2016 (Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNOOS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm

COELHO, Fernando de Souza et. al. Variações de Densidade Macroestratégica no Planejamento Governamental no Nível Subnacional: por uma tipologia de Plano Plurianual (PPA) municipal. XLIV Encontro da ANPAD. 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg4OTc=

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Guia para integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros (Gestão 2017-2020). 2017. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Guia_para_Integra%C3%A7%C3%A3o_dos_ODS.2017.pdf

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Guia para localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros: o que os gestores municipais precisam saber.. 2016. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ODS-Objetivos_de_Developmento_Sustentavel_nos_Municipios_Brasileiros.pdf

ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Cat%C3%A1logo%20PMDI%20Volume%201.pdf>

ESTRATÉGIA ODS. Site web. Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/>

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Grin/publication/318917147_O_que_dizer_das_capacidades_estatais_dos_municipios_brasileiros_em_um_contexto_de_descentralizacao_de_politicas/links/5a91fcd0f7e9ba4296db4a6/O-que-dizer-das-capacidades-estatais-dos-municipios-brasileiros-em-um-contexto-de-descentralizacao-de-politicas.pdf

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. V Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2021. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf

MINAS GERAIS. Constituição 1989. Constituição do Estado de Minas Gerais. – 29. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao-estadual-edicao-jan2022.pdf>

MOURA, Jéssica Morais de et. al. Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: uma análise da incorporação da Agenda 2030 nos governos estaduais e em suas capitais. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jessica-De-Moura/publication/349811489_Diagnostico_da_adexao_aos_ODS_no_Brasil_uma_analise_da_incorporacao_da_Agenda_2030_nos_governos_estaduais_e_em_suas_capitais/links/60421d0a299bf1e07857236b/Diagnostico-da-adesao-aos-ODS-no-Brasil-uma-analise-da-incorporacao-da-Agenda-2030-nos-governos-estaduais-e-em-suas-capitais.pdf

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Nova Agenda Urbana. Site Web. Disponível em: <https://www.odsobservatorio.com.br/index.php>

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono et al. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAS e de variáveis político-administrativas. Race: revista de administração, contabilidade e economia, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6228750>

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

PNUD BRASIL. Territorialização e aceleração dos ODS será tema de curso para gestores públicos. Organização das Nações Unidas. 2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/-territorializacao-e-aceleracao-dos-ods-sera-tema-de-curso-para-.html>

REDE ODS BRASIL. Site web. Disponível em: <https://www.redeodsbrasil.org/>

SCHWANDT, Thomas et al. Avaliação: um ingrediente crucial para o sucesso dos ODS. IIED Briefing Papers. International Institute for Environment and Development (IIED). 2016. Disponível em: <https://pubs.iied.org/pt-pt/17357PIED>

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. (Pec do Pacto Federativo). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

SOTTO, Debora et al. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. Estudos Avançados, v. 33, p. 61-80, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/zxSGtbCVxzKVSf-ZnGs3DWct/abstract/?lang=pt>

YOUNG, Ricardo. Do macro ao micro. Página 22. 2018. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2018/06/27/do-macro-ao-micro/>

ZUCCOLOTTO, Robson et. al. Quando o remédio mata o paciente: o planejamento orçamentário brasileiro e a proposta de extinção do Plano Plurianual. O Estado de São Paulo. 11/06/2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quando-o-remedio-mata-o-paciente-o-planejamento-orcamentario-brasileiro-e-a-proposta-de-extincao-do-plano-plurianual/>

Outras referências consultadas

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf

ii.8 - Promover o conveniamento de Municípios com a União para o exercício das atribuições de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

AKATU et. al. 9 Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável. 2019. Disponível em: http://estafaltando-verde.org.br/wp-content/uploads/2020/09/9Propostas-ReformaTributariaSustentavel_ebook.pdf

INSTITUTO ESCOLHAS. Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais. 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf

Outras fontes e referências consultadas

BRASIL. Lei 9.393/1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Orientações aos Municípios sobre as mudanças no convênio do ITR promovidas pela IN RFB 1.954/2020. Nota Técnica 40/2020. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14657>

ii.9 - Regulamentar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e accountability, tal como a Lei de Acesso à Informação

CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Publicação das Nações Unidas. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf

GIFE. A crise atual abre a possibilidade de uma profunda correção do que a democracia se tornou”, acredita Eduardo Giannetti. GIFE (notícia). 12/03/2018 Disponível em: <https://gife.org.br/a-crise-atual-abre-a-possibilidade-de-uma-profunda-correcao-do-que-a-democracia-se-tornou-acredita-eduardo-giannetti/>

Outras fontes e referências consultadas

BRASIL. Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Mapa Brasil Transparente - Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º, 2ª Edição, 2021. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>

OKB. O acesso automatizado a dados públicos é lei e direito do cidadão. Open Knowledge Brasil (notícia).

04/11/2020 Disponível em: <https://ok.org.br/noticia/o-acesso-automatizado-a-dados-publicos-e-lei-e-direito-do-cidadao/>

ii.10 - Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

COELHO, Fernando de Souza; et al. Variações de Densidade Macroestratégica no Planejamento Governamental no Nível Subnacional: por uma tipologia de Plano Plurianual (PPA) municipal. XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg4OTc=

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B5pZPXNVJG5zKNC6H6m4TSx/abstract/?lang=pt>

MARIN, Pedro. Planos Plurianuais (PPA) são importantes! Mas são eficientes?. [Entrevista concedida a] Radar IBEGESP. 15 mar 2021. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/planos-plurianuais-ppas-sao-importantes-mas-sao-eficientes/>

MENDES, Constantino Cronemberger et al. Teoria e Prática Sobre Planejamento e Orçamento Plurianuais. Texto para discussão 2674. IPEA. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210721_td_2674_web.pdf

Outras fontes e referências consultadas

BRASIL. Decreto 2.829/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm

IPEA. Planejamento Governamental: planos plurianuais em crise. Boletim de Análise Político-Institucional nº 27, março/2021. 2021a Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27.pdf

IPEA. Planejamento Governamental: Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de Análise Político-Institucional nº 28, abril/2021. 2021b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_book_completo.pdf

ii.11 - Ampliar e fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão participativa como mecanismos de controle social e aprofundamento da democracia no nível local

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. Revista de Sociologia e Política, v. 28, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/p6YsBJSt958GXqtMFWXGyp/?format=pdf&lang=pt>

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL et. al. (Re)unindo a Opinião Cidadã e o Planejamento Governamental. 2021. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reunindo-a-opiniao-cidada-e-o-planejamento-governamental/>

Outras fontes consultadas

BRASIL. Lei 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

ii.12 - Promover e aprimorar sistemas institucionais de monitoramento e avaliação de políticas públicas

BRASIL. Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm

COELHO, Fernando de Souza; et al. Variações de Densidade Macroestratégica no Planejamento Governamental no Nível Subnacional: por uma tipologia de Plano Plurianual (PPA) municipal. XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg4OTc=

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B5pZPXNVJG5zKNC6H6m4TSx/abstract/?lang=pt>

JANNUZZI, Paulo. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e reolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 5, p. 4-27, 2013. Disponível em: <https://www.rbval.org.br/article/10.4322/rbma201305002/pdf/1598015026-5-4.pdf>

SCHWANDT, Thomas et al. Avaliação: um ingrediente crucial para o sucesso dos ODS. IIED Briefing Papers. International Institute for Environment and Development (IIED). 2016. Disponível em: <https://pubs.iied.org/pt-pt/17357PIIED>

ii.13 - Avaliar a implementação da dedicação não remunerada ou a redução do subsídio e gratificações de vereadores de Municípios com baixa sustentação financeira própria

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Anuário Multi Cidades: Finanças dos Municípios do Brasil - Ano 16. 2021. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/882-anuario-muli-cidades-ano-16>

MATOS, Thaís. Perfil médio do vereador eleito no Brasil é homem, branco, casado, com ensino médio completo e 44 anos. G1. 18/11/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/18/perfil-medio-do-vereador-eleito-no-brasil-e-homem-branco-casado-com-ensino-medio-completo-e-44-anos.ghtml>

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. (Pec do Pacto Federativo). Disponível

em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

Outras referências consultadas

BRITO, Débora; GRAÇA, Ana Beatriz. Congresso aguarda análise de propostas de redução de salários dos parlamentares. JOTA. 01/05/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/reducao-salarios-parlamentares-coronavirus-01052020>

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Estados e Municípios mais pobres gastam mais em verbas e auxílios parlamentares. 2015. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Estados%20e%20municipios%20mais%20pobres%20gastam%20mais.pdf>

ii.14 - Criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira et al (org.). Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. IPEA. 2018. pp. 137-178. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco_cap04.pdf

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. v. 22, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/ttdj5R8yKm8N6F3YTF4Tw9J/?lang=pt&format=pdf>

Outras fontes e referências consultadas

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

CÂMARA DO DEPUTADOS. Projeto de Lei 622/2021 (Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2271002>

CNM. CNM alerta: seis anos do Estatuto da Metrôpole e maioria das regiões metropolitanas não possui planos de desenvolvimento urbano. Confederação Nacional de Municípios (notícia). 21/05/2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-seis-anos-do-estatuto-da-metropole-e-maioria-das-regioes-metropolitanas-nao-possui-planos-de-desenvolvimento-urbano>

ii.15 - Adotar orçamentos municipais regionalizados

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *Redes* (St. Cruz do Sul Online), v. 22, n. 3, p. 11-38, 6 set. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10409>

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades: O estado da arte. 2019. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2988.pdf

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. (Re)age SP - Virando o jogo das desigualdades em São Paulo. Página da Web. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reage-sp-virando-o-jogo-das-desigualdades-em-sao-paulo/#>

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, pp. 84-97. Fundação SEADE. São Paulo. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/sZJcPLh4FbQK6ZfDLszGTtD/?lang=pt&format=pdf>

Outras referências consultadas

ABREU, Maria de Fátima; MELO, Elza Machado de; SILVEIRA, Andréa Maria. Contribuições do Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) para a ampliação da cidadania e promoção da saúde. *Saúde em Debate*, v. 42, pp. 107-119, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2018.v42nspe4/107-119/pt>

DECIDE MADRID. Portal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid. Página da Web (em espanhol). Disponível em: <https://decide.madrid.es/presupuestos>

ii.16 - Promover cidades e assentamentos humanos sustentáveis por meio do planejamento integrado

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 101, p. 95-120, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBH-ZK/?format=pdf&lang=pt>

SOTTO, Debora et al.. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. *Revista Estudos Avançados*. Instituto de Estudos Avançados. 33 (97). set-dec. 2019 São Paulo. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/zxSGtbCVxzKVSfZnGs3DWct/?format=pdf&lang=pt>

UNITED NATIONS-HABITAT. The New Urban Agenda. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>



APÊNDICE



NOTA

Embora tenha havido durante o processo de checagem considerações de que revisões na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101/2000) ou no modelo de gestão fiscal dos entes federados são necessárias, a proposta a seguir não obteve consenso entre a maioria dos especialistas consultados.

No entanto, a revisão da LRF surgiu como tema relevante durante os seminários realizados com o objetivo de levantar proposições que contribuíssem para o fortalecimento dos entes municipais e da participação social no nível local de governo.

Apesar dessa proposta não estar entre as 24 apresentadas e promovidas pela iniciativa “Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030”, nós a registramos no apêndice como forma de destacar a necessidade do aprofundamento do debate sobre a revisão da LRF.

Adequar os limites máximos de gasto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) às heterogeneidades dos Municípios brasileiros

Adequação dos limites de despesas orçamentárias definidos na LRF às diferentes demandas municipais de forma a não inviabilizar financeiramente políticas públicas com foco no desenvolvimento social e na sustentabilidade ambiental



Gestão Pública Orçamentária

Reforma Fiscal

 Prazo para o início da implementação: médio

 Interessados: Entidades Municipalistas, Entes Municipais

 Destinatários: Congresso Nacional e Governo Federal

Apesar de ter sido uma medida positiva para a organização e melhoria da gestão das contas públicas dos entes federados (Lima, 2010; Kerches e Peres, 2010), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) está entre as medidas que colaboraram com o processo de recentralização fiscal da federação brasileira (Kerches e Peres, 2010; Araújo et al., 2014), iniciada durante o governo FHC. As limitações de gastos com pessoal e endividamento que recaíram sobre Estados e Municípios, com tetos definidos com base em percentuais de suas respectivas Receitas Correntes Líquidas (RCL), foram acompanhadas, entre outras medidas, pelo aumento unilateral da arrecadação pela União com base nas Contribuições Sociais, cujas receitas provenientes não são compartilhadas com os demais entes federados (Abrucio, 2005; Kerches e Peres, 2010).

Embora a LRF tenha resultado na diminuição do gasto global dos entes municipais, essa redução foi provocada pela diminuição dos gastos de um pequeno percentual de Municípios que, em período anterior à publicação da Lei, ocorrida em 2000, tinham gastos maiores do que os limites definidos por ela (Fioravante et al., 2006). No período de 1998-2000, a maior parte dos Municípios, por exemplo, apresentava percentual

de gastos com pessoal em relação a RCL abaixo do limite de 60% estabelecido pela LRF; entre 5.212 Municípios analisados, a média de gasto com pessoal e encargos dividida pela RCL era de 42,66% (Fioravante et al., 2006). Destaca-se também que, no geral, a redução de 1,8% da despesa orçamentária global dos entes municipais, observada no período entre 1998 e 2004, decorrente da aprovação da LRF, deu-se às custas da diminuição de 21,7% da despesa com investimento municipal – importante para provisão de serviços públicos – e não por conta da redução dos gastos com pessoal – natureza de despesa que recebe foco especial da LRF (Menezes e Toneto Júnior, 2006). Em tese, o motivo para isso é a característica mais flexível dos gastos com investimento em relação aos gastos com pessoal (ibidem, 2006).

Outro possível resultado da LRF é o incentivo à terceirização de políticas públicas sob responsabilidade dos Municípios, como nas áreas de saúde, educação e assistência social (Kerches e Peres, 2010). Uma vez que há a cultura de não contabilizar gastos com terceirizados nas despesas de pessoal, quando seu intuito é de substituição de mão-de-obra – embora essa contabilização devesse ser feita –, os gestores

municipais preferem contratar profissionais terceirizados e não realizar concursos públicos que, eventualmente, podem contribuir para romper o limite de 60% da RCL com gasto de pessoal estabelecido pela LRF (Lima, 2010; Kerches e Peres, 2010). Esse movimento pode ser prejudicial à prestação dos serviços públicos uma vez que a terceirização pode estar relacionada à precarização das condições trabalhistas e à redução do controle e da responsabilização dos prestadores de serviço (Kerches e Peres, 2010).

É importante que esses efeitos adversos da Lei de Responsabilidade Fiscal sejam enfrentados. A aplicação genérica e indiscriminada dos limites de gastos a todos os Municípios é um dos elementos centrais que podem contribuir com os problemas mencionados acima. Uma vez que os Municípios são fundamentais na estrutura federativa brasileira para a implementação de políticas públicas, como as sociais e de desenvolvimento urbano, e que eles apresentam heterogeneidades em relação ao tamanho de sua população ou demandas de desenvolvimento territorial – como a preservação e conservação ambiental –, é importante que os limites de gastos da LRF considerem as heterogeneidades municipais (Menezes e Toneto Júnior, 2006; Fioravante et al., 2006; Kerches e Peres, 2010). Dessa forma, Municípios com maiores demandas de endividamento ou gasto com pessoal não seriam impossibilitados de atenderem

adequadamente os problemas públicos vivenciados em seus territórios ou, pelo contrário, Municípios com menores demandas de gasto no médio e longo prazo não seriam incentivados a gastar de forma indiscriminada por serem enquadrados em um limite maior do que o necessário (Menezes e Toneto Júnior, 2006; Fioravante et al., 2006).

Embora a responsabilidade fiscal – que contempla o planejamento orçamentário e a gestão equilibrada das contas públicas – seja fundamental para manutenção do Estado, ela não pode se sobrepor à promoção do desenvolvimento social por meio de políticas públicas sociais adequadas que supram, entre outras demandas, as necessidades básicas da população brasileira (Kerches e Peres, 2010; Araújo et al., 2014).

Um dos fóruns nos quais se poderia realizar esta discussão da aplicação de limites de gastos e endividamento de acordo com as heterogeneidades municipais sem inviabilizar o desenvolvimento social é o Conselho de Gestão Fiscal. Esse conselho ainda não foi institucionalizado, apesar de estar previsto na LRF (Art. 67) e de ter potencial para ser um importante espaço interfederativo e democrático de parametrização e apontamento de reajustes nos mecanismos de responsabilidade orçamentária e fiscal da federação brasileira (Abrucio, 2005; Lima, 2010; Kerches e Peres, 2010).

Referências

Adequar os limites máximos de gasto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) às heterogeneidades dos Municípios brasileiros

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política. 24. p. 41-67. jun. 2005 Curitiba. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt&format=pdf>

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos et al. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Revista Administração Pública. 49(3):739-759, maio/jun 2014. Rio de Janeiro Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3NWxBKffhJqvTRbHgFtQWts>

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

FIORAVANTE, Dea Guerra et.al. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Texto para discussão nº 1223. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. out. 2006 Brasília. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf

KERCHES, Cristiane; PERES, Ursula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, Federalismo e Políticas Públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos Municípios brasileiros. In: CUNHA, Alexandre dos Santos et.al. (org.) Estado, Instituições e Democracia: república. Livro 9. Vol. 1. Cap. 6. pp. 213-248 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf

LIMA, E. C. P. Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Avanços e Percalços. Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 8, n. 1, p. 11-46, 30 jun. 2010. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/74>

MENEZES, Rafael Terra de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. Planejamento e Políticas Públicas (PPP). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n.29. jun./dez 2006. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/41/40>

ANEXO

Especialistas consultados(as) durante os seminários

1. Ana Toni (ICS)
2. André Palhano (Virada Sustentável)
3. André Reis (Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão - Belo Horizonte/MG)
4. Andrea Azevedo (ex-diretora da Fundação Renova)
5. Arilson Favareto (UFABC)
6. Bazileu Margarido (liderança REDE-Senado; ex-Sec. Fazenda de São Carlos/SP)
7. Bia Barbosa (Intervezes)
8. Cleci Maria Rambo Loffi (Pref. Mercedes/PR)
9. Daniel Mancebo (Ass. Prefeitura RJ)
10. Daniel Montandon (ONU-Habitat)
11. Daniela de Cássio Santos Brito (Pref. Monteiro Lobato/SP)
12. Débora Almeida (Pref. São Bento do Una/PE)
13. Eduardo Giannetti (Economista)
14. Eduardo Jorge (Ex-Sec. Municipal de Meio Ambiente SP)
15. Eduardo Tadeu (ABM)
16. Fernanda Campagnucci (Open Knowledge Brasil)
17. Gilberto Perre (FNP)
18. Giovanna Victer (Sec. Fazenda Niterói/RJ)
19. Glauber Piva (Consórcio Nordeste)
20. Henrique Evers (WRI)
21. Ilan Cuperstein (C40)
22. Ivan Maglio (USPCG/IEA)
23. Jaqueline Ferreira (Instituto Escolhas)
24. Joênia Wapichana (Deputada Federal/RR)
25. Leonardo Góes Silva (Sec. Infraestrutura Hídrica e Saneamento da Bahia)
26. Luciana de Oliveira Royer (FAU/USP)
27. Marcelo Cabral (Arapyaú)
28. Marcos Franklin Sossai (Programa Reflorestar/ES)
29. Mila Batista Leite Corrêa da Costa (Agência de Desenvolvimento da RMBH)
30. Natália Viana (Apública)
31. Nayara Freire (Firjan)
32. Patrícia Menezes (Rede ODS Brasil)
33. Paula Mascarenhas (Pref. Pelotas/RS)
34. Paulo Pereira (Secretário de Meio Ambiente de Extrema/MG)
35. Pedro Abramovay (Open Society Foundations)
36. Pedro de Lima Marin (Fundação Tide Setubal)
37. Rayana Burgos (YCL Fellow)
38. Rodrigo Agostinho (Deputado Federal/SP)
39. Rogério Menezes (ex-Secretário Meio Ambiente de Campinas/SP)
40. Rosana Boullosa (UnB)
41. Sebastião Tojal (USP)
42. Sérgio Andrade (Agenda Pública)
43. Tatiana Araujo (CEBDS)
44. Ursula Dias Peres (EACH/USP)

* 1. Os seminários foram realizados durante os anos de 2019 e 2020. 2. As propostas apresentadas neste documento não representam necessariamente a opinião dos(as) especialistas consultados(as).

Especialistas consultados(as) durante o processo de checagem

Tópicos: Reforma Tributária, Reforma Fiscal e Tributos

1. Bernard Appy (Centro de Cidadania Fiscal-CCiF)
2. Giovanna Vítter (Sec. Fazenda Salvador/BA)

Tópicos: Gestão Pública, Reforma do Legislativo e Reforma do Processo Orçamentário

1. Fernando de Souza Coelho (EACH/USP)
2. Patrícia Menezes (Rede ODS Brasil)

Tópicos: Gestão Territorial

1. Arilson Favareto (UFABC)
2. Luciana de Oliveira Royer (FAU/USP)
3. Zysman Neiman (UNIFESP)

Tópicos: Participação Social e Accountability

1. Pedro de Lima Marin (Fundação Tide Setubal)
2. Rosana Boullosa (UnB)

Consultoria - análise de todas as propostas

1. Eduardo Tadeu (Associação Brasileira de Municípios-ABM)

* 1. O processo de checagem foi realizado durante os anos de 2021 e 2022. 2. As propostas apresentadas neste documento não representam necessariamente a opinião dos(as) especialistas consultados(as).



PACTO FEDERATIVO

Municípios para a Agenda 2030

As reflexões e apontamentos debatidos ao longo da série de cinco seminários foram reunidos em um conjunto de propostas principais que são agora disponibilizados ao público.

Acompanhe nos canais do IDS:

www.idsbrasil.org |   



Apoio:



FORDFOUNDATION