

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

Expediente

Orientação e revisão

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

Coordenadora Executiva - Carolina Riberti Mattar
Coordenador de Pesquisa - Guilherme Barbosa Checco
Coordenador do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade - André Lima
Assessora de Comunicação - Aline Souza
Secretária Administrativa - Elisabete Fernandes
Assistente de Pesquisas & Projetos - Djonathan Gomes Ribeiro

Colaboração

Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP)
Marcos Buckeridge - Coordenador do Programa USP Cidades Globais
Djonathan Gomes Ribeiro - Pesquisador-Colaborador do Programa Cidades Globais

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade
Rodrigo Perpétuo - Secretário Executivo
Fernanda Kalena - Coordenadora de Comunicação

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 - Amália Safatle
Design e gráficos - José Roosevelt Junior | Mediacts
Revisão ortográfica - Carolina Machado
Facilitação gráfica - Carla Hirata e Vitor Massao (Coletivo Entrelinhas)
Foto da capa - Ivan Bandura/ Unsplash

Relatorias do Seminário #4
Djonathan Gomes Ribeiro (USP e IDS)
Marina Esteves V. de Almeida (Instituto Ethos)

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

I.	Apresentação	04
II.	O evento	06
III.	O desafio de garantir a adesão dos municípios e da sociedade aos arranjos regionais e territoriais	09
IV.	Como integrar instrumentos de gestão com a força centrípeta da Agenda 2030	15
V.	É preciso não deixar ninguém para trás	20

Seminário 4: Federalismo e Cooperação – Desafios da gestão integrada e sustentável

Apresentação

Para gerir um país do tamanho do Brasil é preciso cooperação e uma gestão integrada de forma a promover a sustentabilidade dos recursos e uma maior eficácia das políticas públicas. Mas será que tudo isso está se dando na prática? Quais são os desafios e as experiências bem-sucedidas? Estes são alguns pontos do quarto evento realizado no ciclo de seminários **Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030, que traz como tema Federalismo e Cooperação – Desafios da gestão integrada e sustentável**. A série de debates foi iniciada no fim de 2019 com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da governança política brasileira e para o projeto de um Brasil sustentável, tendo como princípio orientador o maior equilíbrio na autonomia dos entes federados.

Esta é uma iniciativa conjunta do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), do Programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, do Instituto Ethos e do Programa Cidades Sustentáveis.

A mensagem central deste debate é que a revisão do federalismo brasileiro, considerando o caráter municipalista da Cons-

tituição Federal, deve incluir os diversos arranjos territoriais administrativos como uma peça essencial das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. São exemplos desses arranjos os comitês de bacias, as regiões metropolitanas, as regiões integradas de desenvolvimento, as aglomerações urbanas, as microrregiões e os consórcios públicos.

Embora previstos na Constituição ou por meio de leis complementares, essas conformações enfrentam dificuldades de funcionamento, tendo como desafio principal a operacionalização de forma articulada e coordenada entre os diversos entes federados. Para se ter ideia da complexidade, há 488 consórcios intermunicipais no País, segundo dados do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. O município de Uberlândia (MG), por exemplo, é sede de quatro consórcios, sendo três nas áreas de saúde e outro com foco no desenvolvimento sustentável.

A governança do federalismo brasileiro implica na prática uma disputa de poder, e de aplicabilidade e legitimidade para tomada de decisões. Se por um lado a Carta Magna foi lastreada em um espírito municipalista, a história política brasileira ilustra uma centralidade significativa de decisões na União. Há também que considerar que determinadas políticas

devem mesmo estar ao alcance dos poderes locais, ao passo que determinadas políticas necessariamente requerem um olhar mais integrado e territorial, como questões relativas ao abastecimento de água, ao saneamento, à mudança e adaptação climática e à mobilidade, que ultrapassam as fronteiras políticas dos municípios e dos estados.

Ao mesmo tempo, a atual emergência climática obriga a sociedade a pensar de forma ampla e integrada, uma vez que essas questões dificilmente serão geridas a partir do município.

Há algumas experiências de gestão inter-federativa que podem servir como referência e aprendizado, como no estado da Bahia e na região paulista do Grande ABC. Neste segundo caso, a efetiva adesão aos arranjos regionais depende de fatores subjetivos, como o sentimento de pertencimento da sociedade local. Há também um conjunto grande de questões que abarcam a reflexão acerca da gestão integrada e sustentável dentro do arranjo

federativo brasileiro, entre elas os desafios para a implementação das políticas de desenvolvimento sustentável, seja no contexto fiscal, com o estabelecimento do teto de gastos, seja no contexto administrativo, no que se refere à qualidade dos serviços públicos a serem prestados à população.

O seminário permitiu tratar de aspectos centrais para o fortalecimento do federalismo brasileiro, explorando os pontos fortes e fragilidades de uma maior autonomia para os municípios e os aprendizados das experiências metropolitanas – indicando a maior capacidade decisória ou poder de indução dos estados como fator necessário para obter avanços de forma mais ágil.

Esses são alguns pontos abordados pelos painelistas que vamos apresentar nesta síntese.

Boa leitura!

O evento

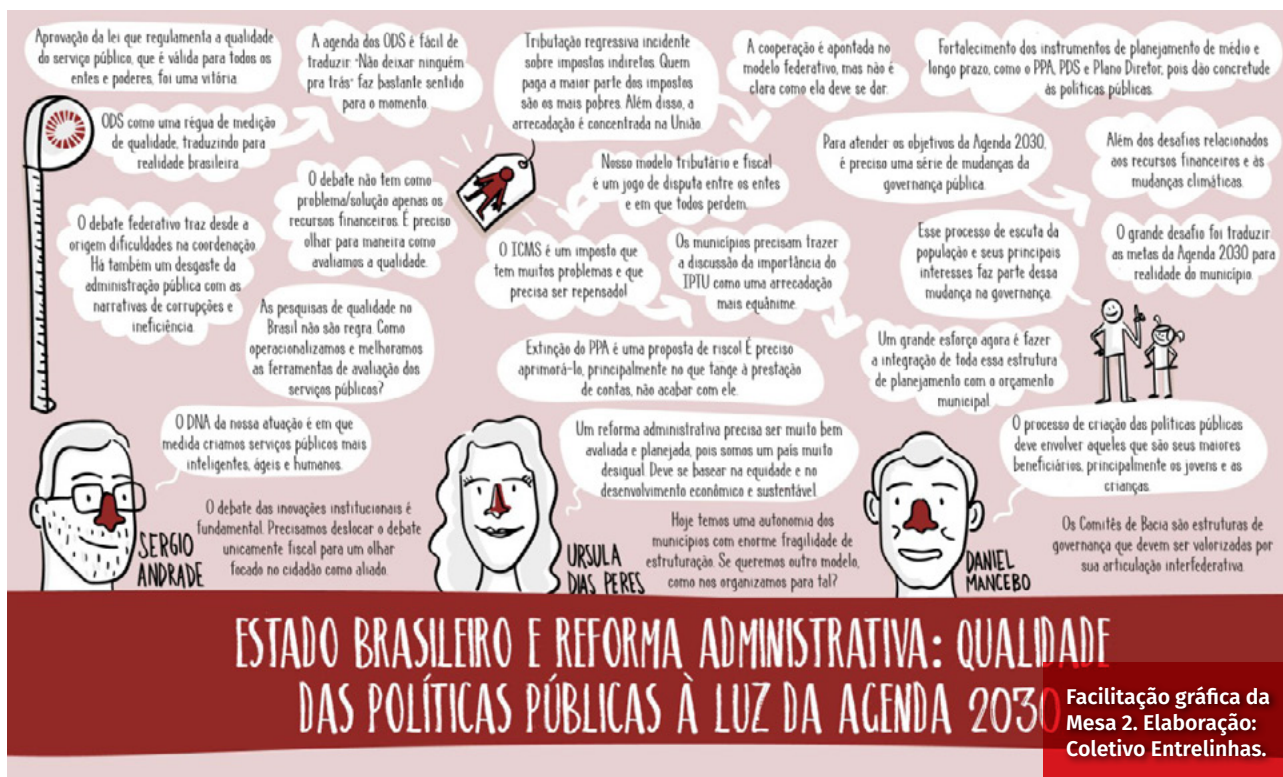
Este quarto seminário foi realizado no fim de setembro, com apoio da Unibes Cultural, e organizado em três mesas virtuais:

A primeira delas debateu “[Governança interfederativa: colaboração e compartilhamento de responsabilidades](#)”. Participaram Mila Batista Leite Corrêa da Costa, diretora-geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Leonardo Góes, secretário de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) do Governo do Estado da Bahia; e Andrea Azevedo, ex-diretora de Desenvolvimento Institucional da Fundação Reno-

va e atual diretora de Desenvolvimento Institucional do Instituto Conexões Sustentáveis (Conexsus). A moderação ficou a cargo de Guilherme Checco, coordenador de pesquisa do IDS.

Na sequência, a segunda mesa abordou “[Estado brasileiro e reforma administrativa: qualidade das políticas públicas à luz da Agenda 2030](#)”, com a participação de Sergio Andrade, cientista social fundador e diretor-executivo da Agenda Pública; Ursula Dias Peres, professora doutora no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanida-





des da Universidade de São Paulo (EACH-USP); e Daniel Mancebo, coordenador-geral do Escritório de Planejamento da Prefeitura do Rio de Janeiro. A mediação foi de Djonathan Gomes Ribeiro, assistente de pesquisas & projetos do IDS.

Por fim, o terceiro painel discutiu a “[Integração de instrumentos de gestão](#)”, com os painelistas Ivan Carlos Maglio, pesquisador do Programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados (IEA), e Luciana de Oliveira Royer, professora doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP), ex-gerente de Projetos no Ministério das Cidades e ex-secretária-executiva do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo. O moderador foi Rodrigo Perpétuo, secretário-executivo do ICLEI na América do Sul.



Arranjos regionais e territoriais

O desafio de garantir a adesão dos municípios e da sociedade

Em Minas Gerais, o planejamento metropolitano, por vezes, acaba em disputas jurídicas, exemplificando a dificuldade de se institucionalizar esse tipo de arranjo de governança. O Estado conta com Agências Metropolitanas e se tornou um exemplo de planejamento metropolitano. Já o Estado da Bahia se antecipou a possíveis problemas e organizou oficialmente microrregiões para colocar em prática políticas de saneamento. No caso específico da reparação dos danos socioambientais causados em Minas e no Espírito Santo pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), é um exemplo claro de dificuldades de operacionalização decorrentes de problemas no desenho de governança de extrema complexidade, como este, que envolveu 40 municípios nos dois estados e diversos interesses e atores locais.

Os erros e acertos desses casos trazem aprendizados para a governança interfederativa no Brasil. Mila Batista Leite Corrêa da Costa, diretora-geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, é enfática: “Ao revisarmos nosso federalismo, precisamos conceber uma modelagem jurídica que dê mais sustentação ao planejamento metropolitano, reforçando o papel dos estados e colocando o planejamento regional como uma ferramenta fundante das políticas públicas que dependem de coordenação entre os entes federados”, propõe.

Ao comentar o viés municipalista da Constituição, Batista lembra que o texto constitucional menciona a Região Metropolitana uma só vez, tema que só veio a ser regulamentado em 2015 pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que, ainda assim, em sua opinião, poderia ser mais assertivo do ponto de vista do desenvolvimento regional. “Da forma como está posto, o modelo federativo brasileiro faz da região ou do planejamento metropolitano quase uma ficção”, afirma. Com isso, o sucesso em sua implementação depende sempre da adesão dos municípios.

A diretora cita como exemplo dessa dificuldade o episódio ocorrido em torno do Programa Minas Consciente, implementado para o enfrentamento da pandemia, e que buscava a conciliação entre monitoramento de indicadores de saúde e a abertura das atividades econômicas.

Houve uma disputa judicial entre o governo estadual e os municipais, em es-

Mila Batista:

“



Da forma como está posto, o modelo federativo brasileiro faz da região ou do planejamento metropolitano quase uma ficção.

”

pecial após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que deu autonomia aos Municípios para desenvolverem suas políticas públicas de enfrentamento à pandemia. Segundo ela, após a decisão do STF, o Estado ficou praticamente em um “limbo”, pois apesar de ter proposto o programa, a sua efetiva implementação dependia da adesão dos municípios.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu que os municípios seriam obrigados a aderir ao programa, mas uma decisão recente do STF reviu a decisão do Tribunal de Justiça. Isso indica que, nem mesmo no escopo do Poder Judiciário, as políticas que dependem de articulação interfederativa são um tema fácil de ser tratado.

Batista destaca que instituições de gestão regional criadas espontaneamente por um conjunto de Municípios – caso do Consórcio do Grande ABC – são mais propensas a obter adesão, devido a um sentimento, que existiria entre eles, de pertencimento e confiança em relação à instituição que existiria entre eles. Este caso seria diferente das regiões metropolitanas, criadas puramente por decorrência de estudos técnicos embasados em uma concepção de desenvolvimento regional. Dada a situação do quadro jurídico, exposta acima, a força do planejamento regional acaba “refém” deste tipo de relação de confiança e da adesão municipal.

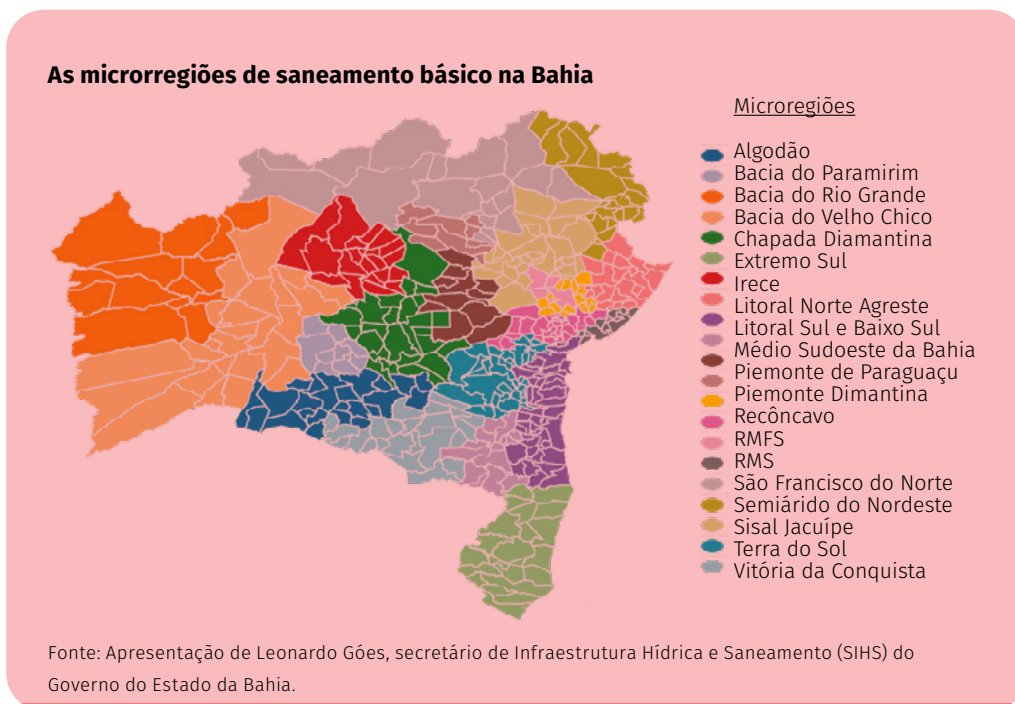
Diante das dificuldades, uma forma utilizada pelo sistema de governança das regiões metropolitanas de Minas Gerais para conquistar a confiança dos Municípios foi conferir um caráter eminentemente técnico à atuação das Agências Metropolitanas. Batista explica que o processo de eleição dos dirigentes se dá de forma

indireta pelo conselho metropolitano e requer dos candidatos a comprovação de um nível de conhecimento em planejamento urbano e administração pública. A escolha final do dirigente é feita pelo governador a partir de uma lista tríplice. Segundo ela, esse processo é importante para evitar a politização e reduzir uma eventual desconfiança por parte de Municípios, contribuindo, assim, para a maior adesão ao planejamento metropolitano.

Já no caso das microrregiões criadas na Bahia, segundo Leonardo Góes, secretário de infraestrutura hídrica e saneamento, não houve problemas de adesão por um simples motivo: essas instâncias foram adotadas por meio de Lei Complementar em 2019, tendo também como lastro o novo marco legal do saneamento, que induz fortemente a organização do setor a partir da organização regional e do agrupamento de municípios. Tanto na legislação do Estado quanto na do Novo Marco do Saneamento ([Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020](#)), a ideia de criar blocos regionais para a prestação do serviço considera a singularidade, a natureza de interesse comum desse tipo de serviço e eventuais modelagens que possibilitassem a atração de investimentos. O amparo legal das microrregiões é garantido pela Constituição, que já previa a organização dos territórios em microrregiões para a prestação de serviços de interesse comum, segundo parágrafo 3º do Artigo 25.

O estado da Bahia conta com 21 recortes regionais para planejamento em termos de saneamento. São 19 microrregiões de saneamento básico, além das regiões metropolitanas de Salvador e de Feira de Santana.

Concebidas especialmente para o sanea-



mento básico, as microrregiões consideraram critérios técnicos baseados em aspectos econômicos, populacionais e de compartilhamento de infraestrutura hídrica – um fator muito importante no Nordeste, diante dos problemas históricos de escassez. Por conta disso, a região já promove entre vários municípios um compartilhamento de estruturas, tais como adutoras e barragens. A Região Metropolitana de Salvador é um exemplo clássico, pois 60% da água da capital se origina de uma barragem localizada fora do seu território.

“As políticas de recursos hídricos e de saneamento não são de interesse puramente local, são políticas integradas por natureza e, sendo assim, a melhor forma de planejá-las é de forma regionalizada”, explica Góes. Nesse estado, os critérios técnicos de criação das microrregiões procuraram equilibrar a sustentação econômico-financeira e a capacidade técnica nos aglomerados, reunindo municípios de grande a pequeno porte,

bem como a metodologia dos [Territórios de Identidade](#). Desenvolvida com base no sentimento de pertencimento das comunidades, esta iniciativa do governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, com o objetivo de identificar prioridades temáticas a partir da realidade local e da especificidade de cada região.

Segundo o secretário, a regionalização ainda trouxe vantagens na prestação de serviços quando comparada a um cenário de fragmentação (*ver quadro*). Um contrato

Leonardo Góes:

“



As políticas de recursos hídricos e de saneamento não são de interesse puramente local, são políticas integradas por natureza e, sendo assim, a melhor forma de planejá-las é de forma regionalizada.

”

elaborado de forma regionalizada é mais competitivo e, ao mesmo tempo, agrega municípios que isoladamente não seriam atrativos para a prestação do serviço de saneamento. Esse ponto é especialmente importante, considerando que grande parte dos Municípios não tem capacidade financeira e técnica para elaborar estudos técnicos e a capacidade de geração de receita é inferior à necessidade de investimentos para atender toda a população.

O desenho implantado para a reparação

ram do processo decisório os principais interessados – os atingidos pelo rompimento da barragem do Fundão em novembro de 2015 – e criaram duas instâncias de poder – o Comitê Interfederativo e a Fundação Renova –, muitas vezes com visões conflitantes entre si.

Com isso, o processo de reparação e compensação – que já era complexo por si só, diante da magnitude do desastre em uma região com problemas socioambientais históricos – não obteve a ade-

Comparação entre a prestação de serviços de saneamento básico de forma regionalizada versus fragmentada

REGIONALIZADA	FRAGMENTADA
 aumento de eficiências por economias de escala;	 perdas de economias de escala em função da dispersão de prestadores;
 maior acesso aos recursos hídricos e o gerenciamento integrado desses recursos;	 solicitação pelos prestadores locais de subsídios públicos recorrentemente, pois tendem a não conseguirem implementar subsídios cruzados nas suas escalas geográficas;
 fortalecimento da capacidade profissional devido à maior escala de operação;	 desigualdades significativas nas coberturas e nas qualidades dos serviços;
 acesso ao financiamento e/ou a participação do setor privado; e	 complexidade e opacidade das instituições regulatórias na análise e no acompanhamento da provisão e dificuldade de uma regulação direta com número maior de prestadores;
 divisão de despesas entre as áreas de serviços com altos e baixos custos.	 inexistência de gestão coerente com as bacias hidrográficas na captação de água bruta e nos lançamentos de efluentes domésticos; e
	 desinteresse de empresas privadas em concorrer por contratos de concessão dos serviços em pequenas áreas geograficamente dispersas e não economicamente atrantes.

Fonte: Apresentação de Leonardo Góes, secretário de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) do Governo do Estado da Bahia.

e compensação dos danos na Bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, considerada uma das maiores tragédias socioambientais do Brasil, apresentou grandes desafios de governança, embora tenha também diversos aprendizados e legados.

Entre as dificuldades encontradas, estão erros de origem no desenho, que afasta-

são necessária da sociedade. Tornou-se mais vagaroso do que poderia ser, devido à crescente judicialização dos principais pontos dos 42 programas a serem executados, como o da indenização, uma das questões mais sensíveis desse processo.

É o que explica a ex-diretora de desenvolvimento institucional e ex-diretora de engajamento, relações institucionais e

integração territorial da Fundação Renova, Andrea Azevedo. A Fundação Renova foi criada em 2016 por meio de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado em março daquele ano. Nesse processo foram constituídos dois entes que ficaram responsáveis pela governança do processo de reparação: o Comitê Interfederativo (CIF), e a Fundação Renova, formada por um conselho curador (constituído pela Vale e BHP Billiton, controladoras da Samarco, responsável pelo desastre, e por um membro do CIF), um conselho consultivo, um conselho fiscal e uma área de *compliance*.

O CIF, por sua vez, responsável por deliberar as ações, é formado pelos órgãos gestores dos dois estados e 39 municípios envolvidos no desastre, além de comitês de bacias e do governo federal, por meio de vários órgãos como Ibama, ICMBio, Funai, Agência Nacional de Águas e Departamento Nacional de Produção Mineral. Toda essa estrutura envolve mais de 70 pessoas.

“O fato de haver duas origens de deliberação conflitantes leva qualquer sistema de governança a um processo judicial”, afirma Azevedo. Segundo ela, as discussões relacionadas à indenização contaminaram o debate e impossibilitaram o avanço de ações importantes de reconstrução e desenvolvimento do território. “A Fundação Renova poderia estar focada muito mais no trabalho de desenvolvimento territorial, por exemplo, do que voltada a arbitrar conflitos de indenização”, diz.

Esse impasse é ainda mais desgastante no contexto de informalidade da região do Rio Doce, pois a judicialização demanda a do-

cumentação por parte dos atingidos, que muitas vezes não conseguem apresentá-la.

Além disso, foi tardia a participação dos atingidos na estrutura de governança, o que veio a ocorrer somente em agosto de 2018, por meio da assinatura do TAC-Gov entre as empresas e o Ministério Público, a partir de uma ação de R\$ 155 bilhões do MP. Segundo ela, ainda que a representação tenha sido incluída posteriormente, o fato de não ter ocorrido desde o princípio prejudicou muito o envolvimento da população atingida no processo. “O sentimento dessa população é de não participação e de discordância com os acordos estabelecidos no TTAC. Foi marcante a falta de representação dos atingidos para pactuar minimamente as regras.”

Hoje, ela avalia que, embora uma participação inicial dos atingidos fosse atrasar em cerca de um ano o começo do processo, teria sido o melhor caminho. “Eu não abriria mão, em nenhum sistema de governança, da participação legítima dos principais interessados ou beneficiários”, afirma. É um aprendizado que fica para outros eventos dessa natureza.

Entre as virtudes do processo de governança, Azevedo destaca que muito conhecimento já foi gerado e consensos,

Andrea Azevedo:

“



Eu não abriria mão, em nenhum sistema de governança, da participação legítima dos principais interessados ou beneficiários.

”

ainda que temporários, foram construídos ao longo dos trabalhos. Mais de 400 pessoas participaram do processo nos dois primeiros anos, envolvendo dirigentes e funcionários dos poderes executivos federal, estaduais e municipais. Há bons resultados também em relação à recuperação ambiental: a bacia do Rio Doce hoje conta com mais de 120 pontos de monitoramento e a qualidade da água está compatível com o estado anterior ao desastre. Ainda há previsão de recuperar mais de 40 mil

hectares de vegetação ao longo do rio, enquanto R\$ 600 milhões devem ser aplicados em esgoto sanitário nos municípios atingidos.

Olhando para o futuro, quando a Fundação Renova deve ser extinta após ter finalizado os programas propostos, Azevedo entende que os comitês de bacias e as câmaras dos vereadores do território atingido são instituições que poderão contribuir para a manutenção e a melhoria dos resultados obtidos.



Instrumentos de gestão

Como integrá-los com a força centrípeta da Agenda 2030

A Agenda 2030 é considerada a mais integradora entre as agendas globais, pois abarca o amplo espectro do desenvolvimento sustentável por meio de 17 objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Mas, para que esse caráter integrador se dê na prática, é necessária a articulação em âmbito local. Assim como integração é uma palavra-chave entre os diversos ODS, é necessária a articulação entre os entes federados, para que a gestão local responda à Agenda 2030 e às políticas de clima.

“A emergência climática que vivemos nos obriga a pensar de forma ampla e integrada. Fatores como transportes, emissão de gases de efeito estufa, bacias hidrográficas e adaptação climática dificilmente serão geridos a partir de um único município”, afirma Ivan Carlos Maglio. Ele é pesquisador do Programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados (IEA), onde trabalha com os temas de planejamento urbano e adaptação à mudança do clima.

Luciana de Oliveira Royer, professora doutora da FAU-USP, reforça a mensagem de Maglio: “A implementação dos ODS depende de uma articulação interfederativa de fato. Do contrário, continuará como uma linda intenção ou mais um acordo não atingido”, diz ela, que foi gerente de projetos no Ministério das Cidades e se-

cretária-executiva do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo.

Nesse sentido, a implementação da Agenda 2030 depende de uma ação decisiva da União apontando diretrizes gerais e, principalmente, dos estados fortalecendo as articulações regionais. A seu ver, os municípios devem fazer parte de qualquer arranjo que se implemente, mas sozinhos não serão capazes de protagonizar a implementação dos ODS. Entre as razões para isso, Royer aponta para a grande desigualdade em termos de riqueza e de capacidade administrativa que existe entre eles. Além disso, o orçamento público federal reforça uma ligação direta com o município, sem que o Estado esteja junto, o que seria necessário especialmente nas ações voltadas para o desenvolvimento urbano.

A professora defende que os Estados construam uma governança forte para

Ivan Maglio:



“ A emergência climática que vivemos nos obriga a pensar de forma ampla e integrada. Fatores como transportes, emissão de gases de efeito estufa, bacias hidrográficas e adaptação climática dificilmente serão geridos a partir de um único município.

”

implementação de comitês de bacias, facilitação de eventuais consórcios e contribuição na articulação, por exemplo, entre esses consórcios e o cumprimento de metas dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs).

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que congrega 39 municípios, é emblemática para exemplificar essas dificuldades e a busca de soluções. Segundo Maglio, trata-se de uma região importante do ponto de vista da experiência mundial de governança envolvendo municípios, governo estadual e organizações da sociedade civil, onde podem ser observados os efeitos da crise climática, especialmente aqueles relacionados às questões hídricas. A RMSP também reúne imensas deficiências na infraestrutura e nos serviços, além de um passivo socioambiental a ser equacionado.

Para fazer frente a essas problemáticas, existem instrumentos institucionalizados no Estatuto da Metrópole ([Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015](#)) que possibilitariam um desenvolvimento urbano integrado. O principal deles é o PDUI, mas há a previsão de planos setoriais interfederativos, de fundos públicos e operações urbanas consorciadas. O Estatuto da Me-

trópole também prevê a possibilidade de consórcios e convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação de serviços ambientais e possibilidades de parcerias público-privadas interfederativas.

Ou seja, há um conjunto de instrumentos passíveis de implementação que pode ser explorado tanto pela RMSP como por outras regiões metropolitanas brasileiras. Entre os esforços já feitos no estado de São Paulo, Maglio destaca que o estudo para a elaboração do PDUI possibilitou pensar a região como um todo. Foi dispendido um esforço para integrar os planos diretores, que têm macrozoneamentos diferenciando as zonas de exploração urbanística das áreas de proteção de recursos naturais.

“Este olhar integrado do PDUI possibilita um equilíbrio na utilização dos instrumentos, para evitar que algum município saia perdendo”, diz. Segundo ele, apesar de a proposta do PDUI estar pronta, ainda se encontra “parada” na Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado, no aguardo de um parecer técnico.

Um exemplo de conflito intenso entre os Municípios da Região Metropolitana está relacionado aos recursos hídricos. Segundo Maglio, aqueles que estão nas áreas das represas e dos mananciais deveriam cumprir uma função de produção de água para o abastecimento de toda a região metropolitana, não podendo escolher modelos de desenvolvimento de forma livre, como os que adotaram um modelo de expansão industrial. Ao mesmo tempo, é preciso pensar em formas de compensar tais Municípios pela provisão das condições para tal serviço ecossistêmico de grande importância e valor.

Luciana Royer:

“



A implementação dos ODS depende de uma articulação interfederativa de fato. Do contrário, continuará como uma linda intenção ou mais um acordo não atingido.

”

A forma de conciliar atividades econômicas com a conservação é uma grande questão na metrópole paulista e que também deve estar presente em outras metrópoles, segundo o pesquisador. Caso dilemas como esses não sejam equacionados, uma metrópole pode entrar em colapso, como quase ocorreu em São Paulo nas crises hídricas de 2014 e 2016.

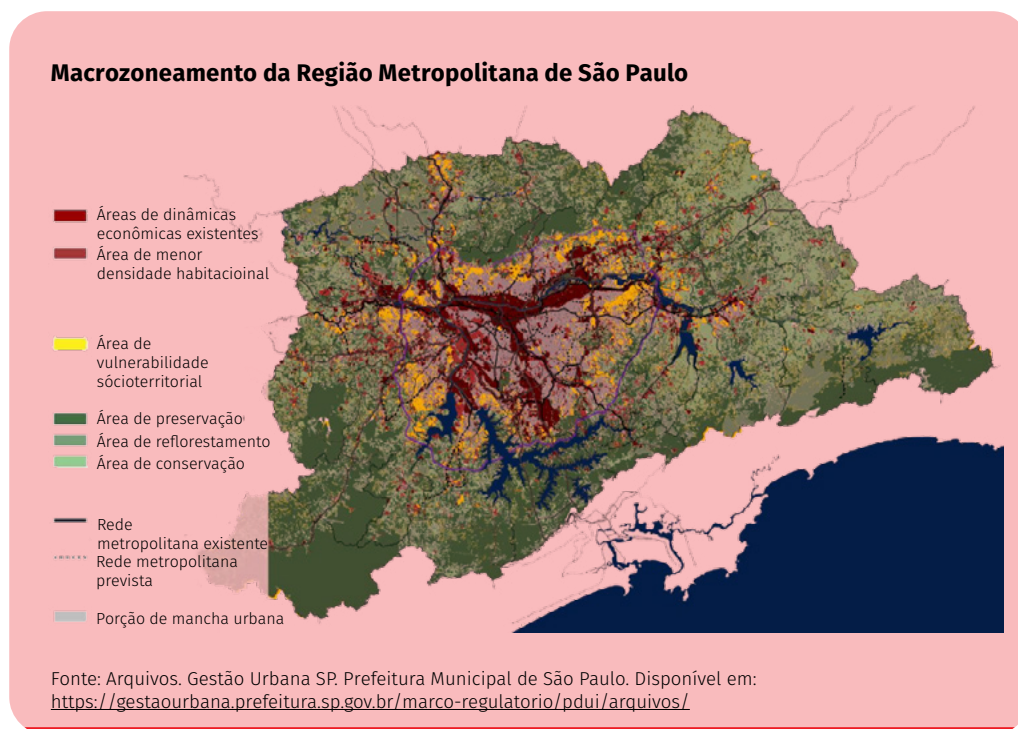
Especificamente sobre o município de São Paulo, Maglio destaca que há instrumentos novos e poderosos criados pelo Estatuto da Cidade ([Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#)), como a outorga onerosa do direito de construir; a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), que arrecada os recursos provenientes da outorga onerosa, e as operações urbanas.

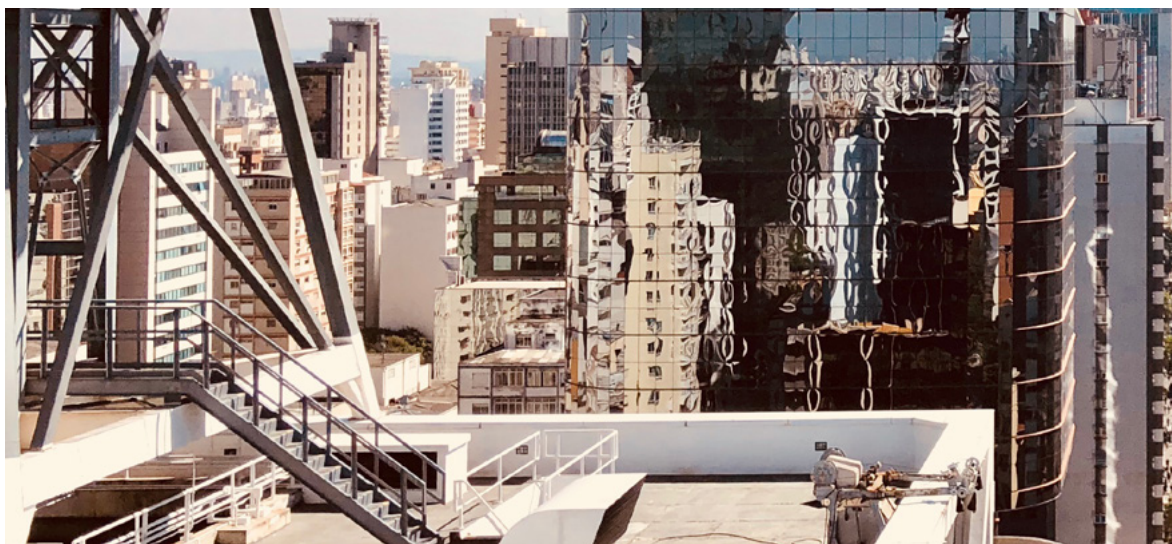
O pesquisador destaca que o Fundurb se mostra fundamental para a aplicação dos ODS no município de São Paulo, pois seus recursos podem financiar políticas relacionadas ao transporte público, ao meio

ambiente e ao saneamento. Outro elemento importante é buscar instrumentos provenientes das Soluções Baseadas na Natureza, como as infraestruturas verdes, que ajudam, por exemplo, a assegurar oferta e qualidade de água. No mapa a seguir, produzido em estudo para o PDUI, é possível visualizar tanto as áreas de vegetação nas bordas da RMSP, como a vegetação presente nos entremeios da urbanização e que precisa ser incluída no planejamento de modo a recuperar e conservar áreas de mananciais.

Planejamento em risco

Segundo Maglio, o estudo para o PDUI resultou de um esforço de três anos da equipe da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) na tentativa de integrar o território de cada um dos 39 municípios. Mas, com a extinção da Emplasa em 2019, foi interrompido um trabalho de suporte técnico e operacional junto a conselhos e agências das





regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A empresa pública era a principal agência de planejamento metropolitano do Estado e da Grande São Paulo. Acumulava uma experiência técnica de cerca de 50 anos, que gerou uma inteligência de sistemas de informação.

Apesar de a Constituição Estadual, a partir de experiências da década de 1950, prever a necessidade de uma agência vinculada a cada região, voltada para temas comuns de interesse metropolitano, essas funções passaram para a Secretaria de Desenvolvimento Regional. Os sistemas de informação ficaram praticamente paralisados e o acervo foi para o Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo (IGC-SP). Este é o ponto preocupante pois, de acordo com o pesquisador, falta *expertise* desses órgãos para mantê-los atualizados.

Como funcionário da Emplasa, Maglio acompanhou a dificuldade que havia nos conselhos metropolitanos para organizar as políticas da região por meio de uma visão sistêmica em relação a uso do solo, transportes e sistema viário, habitação e planejamento ambiental. Com a extinção da agência, ele avalia que estamos em um momento de paralisia de soluções e faltam sistemas que trabalhem as informações sobre os municípios – o que seria muito impor-

tante para lidar com questões de saúde, como a Covid-19.

Ainda no tocante ao planejamento, Luciana Royer, da FAU, critica a proposta apresentada na PEC do Pacto Federativo (188/19) de extinção do Plano Plurianual (PPA). A professora qualifica como uma cegueira em relação à importância dessa ferramenta no que se refere a planejamento, gestão e *accountability*. Para ela, em vez de extinto, o PPA deveria ser tomado como um instrumento de integração entre os planos governamentais e os PDUs das grandes metrópoles. Ou até mesmo integrar os ODS aos planos de governo, o que, em sua visão, representaria um imenso avanço.

O papel dos consórcios

Apesar de os arranjos interfederativos serem importantes para promover o que se chama de federalismo de cooperação, não podem ser tratados como se fossem iguais ou tivessem a mesma função. Região Metropolitana, por exemplo, é uma delimitação administrativa que requer estado, municípios e uma agência metropolitana. Já os consórcios têm outra característica e função: partem de uma construção *bottom-up* (de baixo para cima) e são fruto de uma articulação promovida entre os próprios municípios a partir de um interesse compartilhado claro e específico.



A partir da experiência que obteve no Observatório de Consórcios, Royer destaca que os consórcios mais bem sucedidos eram aqueles que trabalhavam com questões muito objetivas e focadas. Por exemplo, os consórcios de pavimentação em cidades do interior, congregando municípios pequenos que não tinham condição de ter uma usina de asfalto e consorciavam-se para utilizar equipamentos de forma conjunta. Outros exemplos que ela cita são os consórcios para compra de medicamentos e para a implementação de aterros sanitários ambientalmente licenciados.

Mas esse formato também enfrenta problemas, de acordo com a especialista. Um deles é o acesso a recursos para custear suas ações. A Lei de Consórcios de 2005 permite que o Município disponha parte de seu orçamento no arranjo do consórcio para execução de determinadas ações. No entanto, consórcios não conseguem tomar recursos emprestados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma vez que estas instituições não têm a garantia de que os recursos serão devolvidos. Uma alternativa seria prover como garantia um percentual do Fundo de Participação dos Municípios, mas, segundo ela, essa proposta não foi aprovada pelo Senado.

Outro problema é a fragilidade institu-

cional dos consórcios, que gera uma insegurança jurídica e afeta a concessão de empréstimos ou recursos. Isso porque a adesão do Município é voluntária, pode-se sair do consórcio a qualquer momento. Diadema, por exemplo, saiu do consórcio do Grande ABC e apenas sofreu algumas sanções de acordo com o regulamento do grupo.

E ainda há o papel do estado na implementação destas instituições, que tem sido exercido de forma falha e oscilante por questões políticas que influenciam a governabilidade. Ela lembra que, quando os Comitês de Bacias foram aprovados, estimava-se que a gestão territorial, principalmente ligada aos recursos hídricos, ia “deslanchar”, mas isso não correspondeu às expectativas.

Ivan Maglio afirma que o Consórcio Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ) foi exitoso ao trabalhar a partir da base territorial da bacia hidrográfica e que, sem esse arranjo, o desenho do sistema de recursos hídricos provavelmente não teria evoluído. No entanto, foi notável a ausência do Estado, que deveria sustentar aquela concertação. Dessa forma, os painelistas reforçam a necessidade de que os Estados atuem de forma estratégica para a manutenção dessas articulações regionais.

Reformas do Estado

É preciso não deixar ninguém para trás

Todo esse debate territorial sobre arranjos interfederativos se dá em um contexto nacional, na medida em que o país prepara reformas de ordem tributária, administrativa e do Pacto Federativo. Mas, como conectar esse cenário com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?

No campo da administração pública e da qualidade de serviços prestados ao cidadão, o cientista social e fundador da Agenda Pública, Sergio Andrade, resgata o mote da Agenda 2030, que é o de “não deixar ninguém para trás”, com inclusão socioeconômica. Para isso, ele reforça que não basta só aumentar a base de recursos públicos, é preciso ter capacidade de gestão, com entrega de serviços de qualidade. Isso especialmente em um quadro de pandemia, que aumenta a demanda por serviços públicos e também por geração de empregos e de renda.

O que se observa hoje, entretanto, é uma fraca avaliação da qualidade de entrega do serviço e, de certa maneira, o enraizamento no senso comum de que a prestação de serviços públicos deixa a desejar, evidenciando o desgaste desse modelo administrativo.

Assim, Andrade ressalta a importância do papel das diversas ouvidorias que coletam parâmetros de avaliação para compreender a experiência do cidadão. O cientista social qualifica como uma vitória a promulgação, em 2017, do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, por meio da [Lei nº 13.460](#), que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Para ele, o PPA e os ODS podem servir como bons sistemas de planejamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas, contribuindo consequentemente para a melhoria da qualidade do serviço. “Os ODS puxam a régua de avaliação de qualidade, dando um referencial importante para o monitoramento”, afirma.

Andrade chama atenção para a “narrativa” que acabou sendo criada em torno dos serviços públicos, frequentemente associados a ineficiência e corrupção, quando na verdade os municípios padecem das distorções criadas por um Pacto

Sergio Andrade:

“



Os ODS puxam a régua de avaliação de qualidade, dando um referencial importante para o monitoramento.

”

Federativo em que os municípios receberam uma boa parte das responsabilidades, sem terem autonomia suficiente para obter recursos que façam frente às crescentes demandas socioambientais.

É o que também aponta Ursula Dias Peres, professora doutora em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Ela menciona gargalos históricos desse modelo federativo, a seu ver ambíguo em relação à cooperação entre os diferentes entes do Estado, sem que haja disponibilidade equitativa de recursos para as diferentes esferas e com concentração nas mãos da União, como se pode ver no gráfico a seguir.

Neste ponto, fica evidente a conexão entre os diferentes temas abordados ao longo da iniciativa “Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030”. A governança cooperativa dentro da federação brasileira é um imperativo para avançar

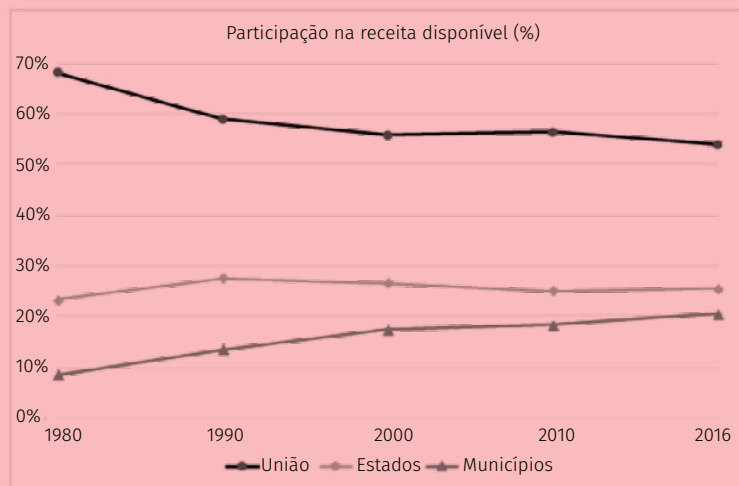
com políticas públicas adequadas e sustentáveis, que respondam às demandas sociais. Entretanto, viabilizar esse arranjo exige alterações estruturais, entre elas, toda a lógica tributária brasileira, explorada no Seminário #3 ([disponível aqui](#)).

Este quadro torna-se mais desafiador com as distorções tributárias existentes. A professora enfatiza que, apesar de a Constituição prever uma série de possibilidades e instrumentos e ações colaborativas como Consórcios, Regiões Metropolitanas e Comitês de Bacias Hidrográficas, o atual modelo tributário e fiscal não é cooperativo. Ao contrário, provoca guerras fiscais entre municípios e também entre estados e municípios.

No gráfico da próxima página, que compara a receita advinda do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) com a do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), pode-se notar também as desigualdades geradas

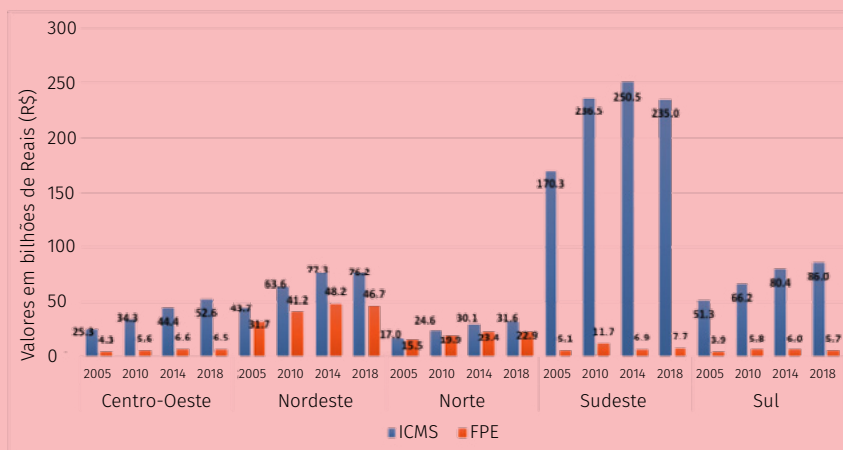
Participação na carga tributária

Apesar da descentralização proposta na Constituição de 1988, a União concentra a maior parte das receitas públicas



Fonte: Pares e Santos, 2020.

Evolução da receita de ICMS e FPE por regiões do Brasil – 2005 a 2018



Fonte: Valores atualizados pelo IPCA dez/2018. Elaboração: Rony Cardoso.

entre regiões do País. Isso porque os impostos indiretos sobre consumo, como o ICMS, dependem de ciclos de crescimento para arrecadação e são mais concentrados nas grandes cidades e nas regiões Sudeste e Sul. Para ela, o ICMS, pelos problemas que traz, precisa ser repensado. “É difícil imaginar o fortalecimento de modelos cooperativos nesse cenário”, afirma a professora.

Peres defende mudanças na estrutura tributária que, em vez de concentrada

tanto no consumo, incida sobre renda e patrimônio, para que isso aumente a progressividade fiscal, diminua o peso dos impostos dos mais pobres e baseie a arrecadação em impostos com fluxos mais estáveis.

Ela considera a propriedade urbana, por exemplo, pouco taxada no Brasil, e defende o aumento da taxa. “O IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano] permite pensar política urbana de forma mais estável e a longo prazo, não oscila muito com atividade econômica, mas infelizmente é muito menos importante do que outros impostos”, diz.

Desde 2014, com a crise fiscal do País, os municípios enfrentam situação de difícil equilíbrio, o que tende a reduzir sua capacidade de investimentos, inclusive na agenda socioambiental. Peres vê duas propostas com grande risco de agravar esse quadro, que são a extinção do Plano Plurianual (PPA), prevista na PEC do Pacto

Ursula Peres:

“

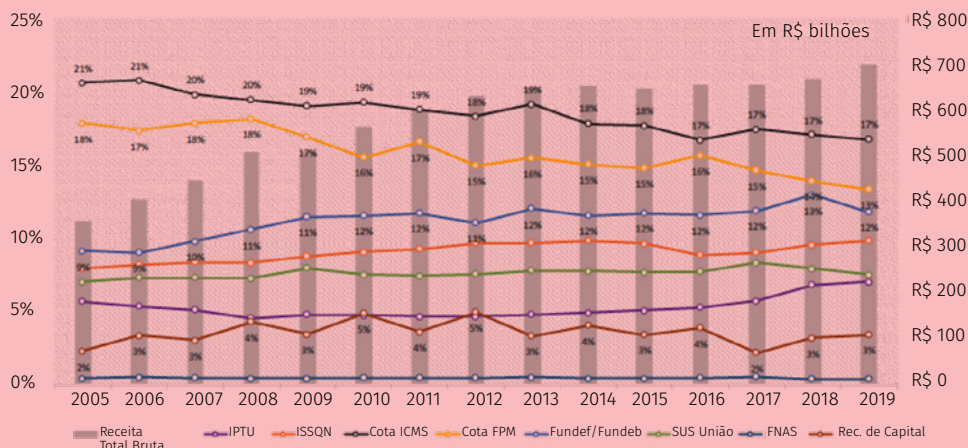


O IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano] permite pensar política urbana de forma mais estável e a longo prazo, não oscila muito com atividade econômica, mas infelizmente é muito menos importante do que outros impostos.

”

Receitas totais dos municípios

ICMS é a conta mais relevante



Fonte: Valores atualizados pelo IPCA dez/2018. Elaboração: Rony Cardoso.

Federativo, e a adoção das regras do Novo Regime Fiscal por Estados e Municípios. O Novo Regime Fiscal, conhecido como teto de gastos, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Foi definido que, a partir de 2017, as despesas primárias da União ficariam, por um período de 20 anos, limitadas ao volume que foi gasto no ano anterior, corrigido pela inflação.

Com isso, sobra pouco investimento para outras despesas e investimentos para atingir as metas dos ODS, por exemplo. Ainda assim, a Agenda 2030 continua muito relevante em alguns municípios, servindo inclusive como norte para o planejamento de longo prazo. É o caso do Rio de Janeiro, que lançou o [Plano de Desenvolvimento Sustentável](#), com o propósito de guiar as ações da prefeitura em curto, médio e longo prazos, tendo em vista o estabelecimento da Agenda Rio 2030.

O plano firmou parcerias externas com o C40 – grupo de grandes cidades volta-

do à questão climática –, a ONU Habitat, a organização social [República.org](#) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Conta com a participação social da pasta de Educação do Rio e com a plataforma [Participa.Rio](#), ferramenta criada pela prefeitura carioca para possibilitar a participação popular em processos de planejamento e políticas públicas ligados ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Daniel Mancebo, coordenador-geral do Escritório de Planejamento (EPL) da Prefeitura do Rio de Janeiro, destaca o processo de construção coletiva realizado com estudantes da rede municipal de ensino, que contribuiu para levantar temas e eixos transversais para a agenda de políticas públicas. Mancebo defende que o processo de criação das políticas públicas envolva aqueles que são os seus maiores beneficiários, principalmente os jovens e as crianças.

As áreas de ação para o desenvolvi-



mento sustentável estão organizadas em cinco temas transversais: mudanças climáticas e resiliência, longevidade e bem-estar, cooperação e paz, e igualdade e equidade – todos permeados pela questão das boas práticas de governança. “O processo de escuta da população e seus principais interesses faz parte

dessa mudança na governança”, afirma Mancebo.

“Foi um desafio traduzir a Agenda 2030 para a realidade local. Mas as metas do Município agora têm uma relação bastante direta com os ODS”, afirma. O próximo esforço é integrar toda essa estrutura de planejamento com o orçamento municipal.

Daniel Mancebo:

“



Foi um desafio traduzir a Agenda 2030 para a realidade local. Mas as metas do município agora têm uma relação bastante direta com os ODS.

”

“A crise pandêmica a que estamos sujeitos no momento traz uma demanda crescente de serviços de assistência social, emprego, renda, entre outros, aos quais o Estado deverá estar disposto e capaz de providenciar ao cidadão.” Por isso, ele também reforça o recado da ONU, de não deixar ninguém para trás – ainda mais em um momento como este.



Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

As reflexões e apontamentos debatidos neste quarto encontro serão aprofundados nos próximos seminários da série “Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030”.

Acompanhe nos canais do IDS:

www.idsbrasil.org |   

QR Code para a íntegra do evento:

