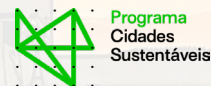


# Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030



# 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

### 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  
Scarlett Rodrigues - Analista 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: Milo Miloezger/ Unsplash

Relatores Seminário #1  
Scarlett Rodrigues Cunha - Instituto Ethos  
Djonathan Gomes Ribeiro - Programa Cidades Globais/IEA/USP

# Pacto Federativo:

## Municípios para a Agenda 2030

I. Apresentação	04
II. Introdução	10
III. Pano de Fundo	12
IV. Principais entraves	17
V. Caminhos e aprendizados	22

# Seminário 1: Governos locais frente à crise climática

## Apresentação

Este documento sintetiza o primeiro debate do ciclo de seminários **Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030**, que tem como objetivo contribuir para a governança política brasileira e para o projeto de um Brasil sustentável, tendo como princípio orientador a descentralização. Para isso, traz a visão de diferentes especialistas a respeito de necessários aperfeiçoamentos estruturais para o federalismo brasileiro e possíveis arranjos inovadores na gestão pública em suas diversas esferas. A discussão não poderia ser mais oportuna, diante dos contextos político, econômico, ambiental, social – e sanitário – que a nação vivencia e que também abordaremos neste relatório.

O ciclo de debates parte de uma iniciativa do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Programa Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Instituto Ethos e Programa Cidades Sustentáveis. Vale lembrar que a renovação do Pacto Federativo foi [uma das recomendações da Plataforma IDS](#), construção colaborativa de uma proposta de agenda para o País, sob o prisma da democracia e da sustentabilidade.

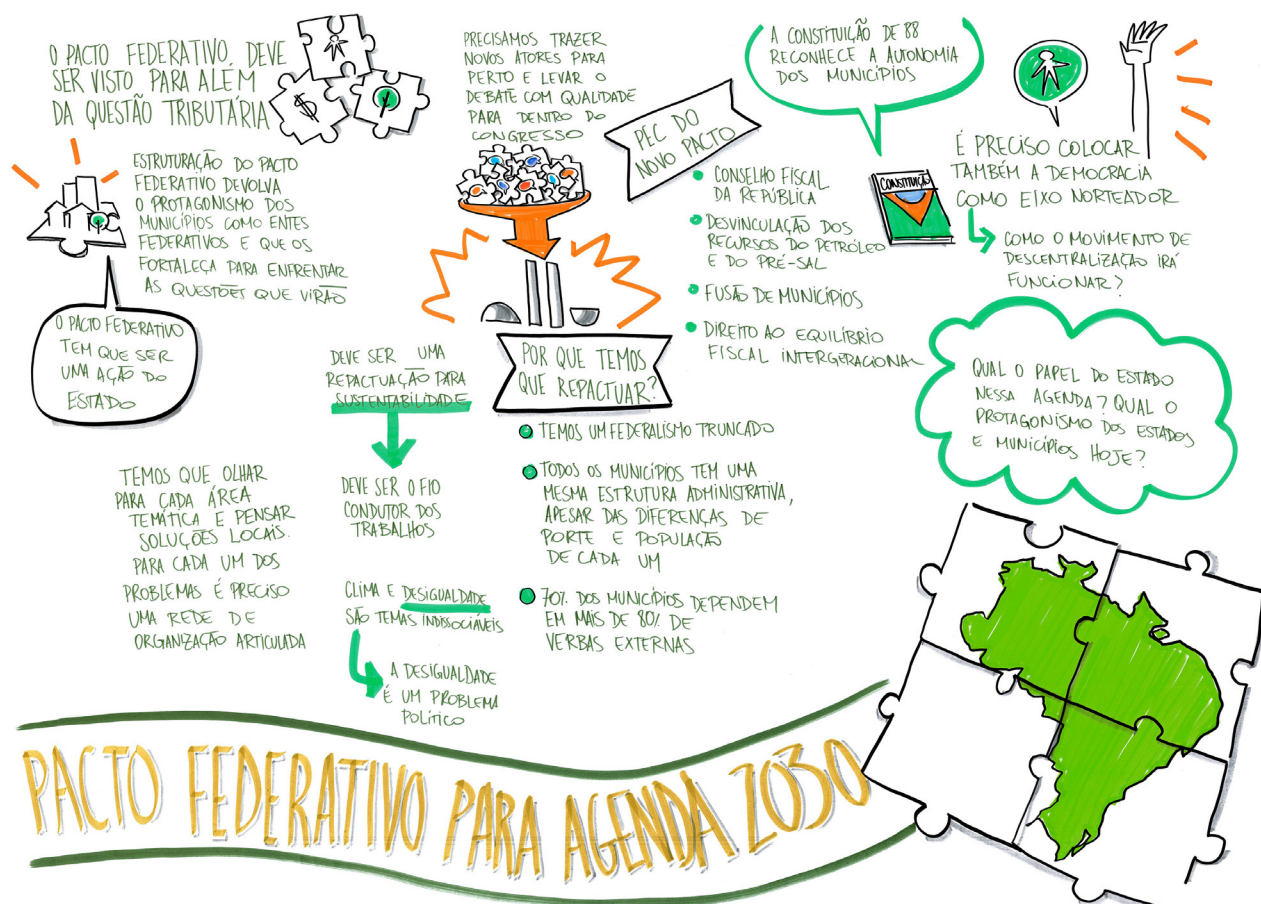
O primeiro encontro desta série foi realizado presencialmente em novembro de 2019, com o apoio da Unibes Cultural, em São Paulo, como desdobramento de um seminário realizado em maio de 2018 pelo



Ricardo Young,  
presidente do IDS,  
abre o primeiro  
encontro da série  
de debates

IDS e pelo IEA sobre o Pacto Federativo. Este evento de novembro de 2019 debateu o papel dos governos locais frente à crise climática e questionou a adequação do Pacto Federativo às necessidades de promover a mitigação e a adaptação à mudança do clima. Teve como foco de discussões o Acordo de Paris, a Nova Agen-

da Urbana e a Agenda 2030 por meio dos ODS 10 (Redução das desigualdades), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 15 (Preservação da vida terrestre) e 16 (Paz, Justiça e Instituições eficazes). A seguir, algumas ideias centrais do evento, representadas por facilitação gráfica:



O evento foi organizado em três mesas. A primeira, sobre “Os municípios como protagonistas em relação aos compromissos do Acordo de Paris, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Nova Agenda Urbana”, contou com a participação de Daniel Montandon, professor de Urbanismo na Escola da Cidade e na Universidade São Judas Tadeu, consultor em planejamento urbano da ONU Habitat; Eduardo Jorge, funcionário de carreira

da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo e ex-secretário municipal de Meio Ambiente; Tatiana Araújo, assessora sênior de Projetos e Processos do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e moderação de Marcos Buckeridge, coordenador do Programa Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da USP.

A segunda, com o tema “Desafios do

**Primeira mesa, com Daniel Montandon, Tatiana Araújo, Marcos Buckering e Eduardo Jorge**



Pacto Federativo: entraves para o exercício da autonomia local, investimentos e inovação urbana”, teve como painelistas Sebastião Tojal, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Eduardo Tadeu, diretor exe-

cutivo da Associação Brasileira de Municípios (ABM); Nayara Freire, analista de Estudos Econômicos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e a moderação de Ricardo Young, presidente do IDS.



**Facilitação gráfica da primeira mesa**



Segunda mesa, com Ricardo Young, Nayara Freire, Eduardo Tadeu e Sebastião Tojal



E a terceira, com o tema “Gestões inovadoras e políticas sustentáveis no marco do Pacto Federativo atual”, contou com a participação de Marcelo Cabral, gerente do programa Cidades e Territórios do Instituto Arapyauá; Glauber Piva, chefe de gabinete do Consórcio Inter-

tadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste; Débora Almeida, prefeita de São Bento do Una (PE) e Líder RAPS, com a moderação de Rodrigo Perpétuo, secretário executivo da Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) para América do Sul.



**Terceira mesa, com Glauber Piva, Rodrigo Perpétuo, Débora Almeida e Marcelo Cabral**



**Facilitação gráfica da terceira mesa**



Este documento está organizado nas seguintes seções: **Introdução** sobre o que é Pacto Federativo e por que estamos falando disso (*pág. 10*); **Pano de fundo**, trazendo os contextos econômico, socioambiental, urbano, político e sanitário deste debate (*pág. 12*); **Principais entraves**, que são problemas de autonomia, investimentos e gestão (*pág. 17*); e **Caminhos e aprendizados**, descrevendo arranjos inovadores em cidades, estados, territórios e regiões (*pág. 22*).

## Introdução

# O que é Pacto Federativo e por que estamos falando disso?

A noção de pacto já é evocada pela palavra federação, que vem do latim *foedus* e, por sua vez, significa tratado, aliança. Quando adotou o federalismo com a Proclamação da República em 1889 e promulgou a sua primeira Constituição em 1891, o Brasil pactuou que o Estado soberano é formado por uma liga dos chamados entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios.

Inspirada no modelo dos Estados Unidos, a Constituição fundadora da nossa República estabeleceu uma estrutura na qual cabem aos poderes locais e regionais disporem sobre a vida econômica e social, enquanto a União tem a responsabilidade de articular essas atividades na esfera nacional. Todos são obedientes à Constituição, mas cada qual mantém a sua autonomia.

O Brasil republicano, portanto, propõe a divisão de poderes e a descentralização política. Esse fenômeno foi reforçado na Constituição de 1988, conhecida como Constituinte cidadã e municipalista.

Mas o que isso tem a ver com sustentabilidade? A sustentabilidade, em última instância, depende do que é realizado localmente. É nos estados e nos municípios onde estão endereçados os desafios de prestar bons serviços de educação, saúde, saneamento, mobilidade

e proteção ambiental enquanto se promove a cooperação, a paz e o desenvolvimento econômico. Em suma, estamos falando em proporcionar bem-estar às pessoas, considerando o território onde vivem e a sua interdependência com os demais ecossistemas.

A autonomia dos entes federados é fundamental para que os governos locais possam executar políticas dentro de uma agenda de desenvolvimento sustentável, capaz de proporcionar bem-estar duradouro à população. Esses preceitos foram acordados mundialmente na Agenda 2030. Portanto, entendemos que o debate sobre federalismo deve ser feito no escopo do desenvolvimento sustentável.

Os deveres e direitos têm mão dupla. Do lugar onde moram, cabe aos cidadãos, por sua vez, exercerem o controle social estreito da gestão pública e participar mais ativamente da governança de sua região, o que reforça o elo com o exercício da democracia: “Federalismo não trata de privilegiar na ponta o poder local onde todos nós literalmente vivemos. Mas significa pensar, ou repensar, qual é o papel do cidadão no processo de delegação interna de atribuições. Federalismo é fundamental porque permite afirmar um controle social mais estreito e mais eficaz”, explica Sebastião Tojal, professor de Direito

da Universidade de São Paulo e um dos participantes do debate.

Durante o seminário, foram lembradas afirmações do cientista político Sérgio Abranches e do economista Eduardo Giannetti, associado do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), que apontaram a concentração de poder na esfera nacional do Governo como um problema do nosso federalismo. No encontro realizado em maio de 2018, Giannetti referiu-se a um “federalismo truncado”, em que a autoridade para tributar continuou fortemente concentrada na União. No ensaio intitulado “Pacto Federativo Brasileiro – Dimensão Histórica e Econômica”, o economista descreve o federalismo truncado como aquele no qual “os recursos vão até a União e uma parte deles é devolvida pelos mais diversos caminhos, para que Estados e municípios atendam as atribuições a que foram conferidas”.

Mas como aperfeiçoar o Pacto Federativo para que o Brasil consiga cumprir a Agenda 2030 nos 5.570 municípios que hoje configuram o País? Uma primeira conclu-

são é que as cidades e os territórios locais precisam exercer maior protagonismo, condição dificultada por uma série de fatores que abordaremos neste documento. Portanto, entendemos que o debate sobre federalismo deve ser feito no escopo do desenvolvimento sustentável.

Eduardo Jorge, ex-secretário municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo (2005-2012), afirma que “qualquer discussão sobre Pacto Federativo e sobre como as questões da sustentabilidade serão enfrentadas no Brasil não tem como fugir do debate sobre mais democracia”.

Tojal também reforça as ligações entre federalismo e democracia: “O federalismo tem a virtude de descentralizar o poder para fora do limites do Estado e da própria administração. Isso me parece genial porque se volta à raiz da democracia”. O professor recomenda, inclusive, evitar o uso da expressão “governos subnacionais”, pois etimologicamente dá a entender que estados e municípios são hierarquicamente inferiores, contrariando os princípios da autonomia e da equidade.

**Sebastião Tojal:**

“

O federalismo tem a virtude de descentralizar o poder para fora do limites do Estado e da própria administração. Isso me parece genial porque se volta à raiz da democracia.

”

## Pano de fundo

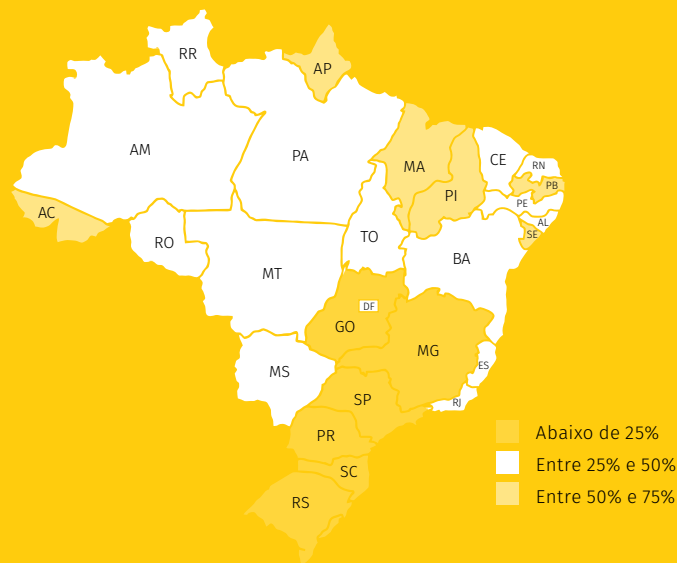
# Contextos econômico, socioambiental, urbano, político e sanitário deste debate

Um aspecto que salta aos olhos quando verificamos a autonomia dos entes é o acesso a recursos, dado que 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas

externas, segundo o Ranking de Eficiência dos Municípios da *Folha de S.Paulo*. Apesar da lógica redistributiva de recursos entre os entes federados, as contas não fecham.

### Baixa autonomia

Nível de dependência dos estados brasileiros e do DF referente às receitas orçamentárias de transferências



Fonte: Tesouro Nacional (Balanço do Setor Público Nacional de 2016).

Embora o aspecto financeiro e econômico seja relevante, não é o único, como aponta Ricardo Young, presidente do IDS e pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) no tema das Cidades Globais: “A questão é de estruturação do Pacto a fim de devolver às cidades o protagonismo político e fortalecê-las

com relação à agenda de desenvolvimento sustentável que se coloca”.

Com isso, surgem as perguntas: que modelo de desenvolvimento queremos? Certamente não é o que gera externalidades negativas como o óleo derramado no Nordeste, do rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho, das queima-

das na Amazônia. E muito menos o Brasil dos grandes desastres crônicos, em que 3 milhões de brasileiros sofrem com cheias e 38 milhões são impactados por secas, segundo dados de 2017 da Agência Nacional de Águas. Nem o Brasil onde a extrema pobreza aumenta em 2019 e atinge 13,88 milhões de pessoas, segundo dados da LCA Consultores, com base na Pnad Contínua. Sabe-se que a vulnerabilidade das pessoas diante da crise climática está diretamente ligada às desigualdades socioeconômicas. Quanto mais profunda a disparidade, maior o desafio dos governos locais para atender a população.

Diante do recorde de emissão de gases de efeito estufa no Brasil em 2018 – especialmente por conta do desmatamento –, e da omissão do governo federal nessa questão, que protagonismo devem ter os estados e municípios que se colocam neste desafio? E que agenda de adaptação será necessária?

Marcos Buckeridge, coordenador do Programa Cidades Globais, do IEA-USP, e um dos autores do *Relatório Especial 1,5º*, lançado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima no fim de 2018, enfatiza: “Nós vamos pagar os ‘juros do clima’. Provavelmente não teremos tempo mais de fazer a mitigação e reverter o processo. Teremos de pagar o preço do que a humanidade fez até agora, ou seja, a agenda será cada vez mais de adaptação. A mudança climática veio para ficar e teremos de conviver com ela, agora e nas próximas gerações”.

A adaptação caberá a todos, de empresas a cidades. Para Tatiana Araújo, assessora sênior de Projetos e Processos do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (Cebds),

as empresas já percebem que o custo da inação é maior que o custo da adaptação. Em 2017, na grande seca de São Paulo, para se ter ideia, indústrias pararam por falta de água para resfriar suas máquinas. Com isso, um fenômeno interessante, segundo ela, poderá jogar a favor da agenda de sustentabilidade dos governos locais: empresas que são competidoras entre si no mercado se juntam em torno de uma agenda comum e passam a se articular com o governo.

O contexto urbano traz um paradoxo, na visão do urbanista Daniel Montandon, consultor em planejamento urbano da ONU Habitat: “As cidades são sempre trazidas como lugares de prosperidade, modernidade e plataforma de materialização do desenvolvimento econômico, mas vivem desigualdades e eventos extremos”.

As cidades dependem, por exemplo, de um sistema de mobilidade insustentável, que ainda prioriza o transporte individual motorizado, em detrimento do transporte público e de modais mais limpos. E também investe pouco no planejamento urbano. Com isso, o modelo de ocupação predominante nas

**Ricardo Young:**

“

A questão é de estruturação do Pacto a fim de devolver às cidades o protagonismo político e fortalecê-las com relação à agenda de desenvolvimento sustentável que se coloca.

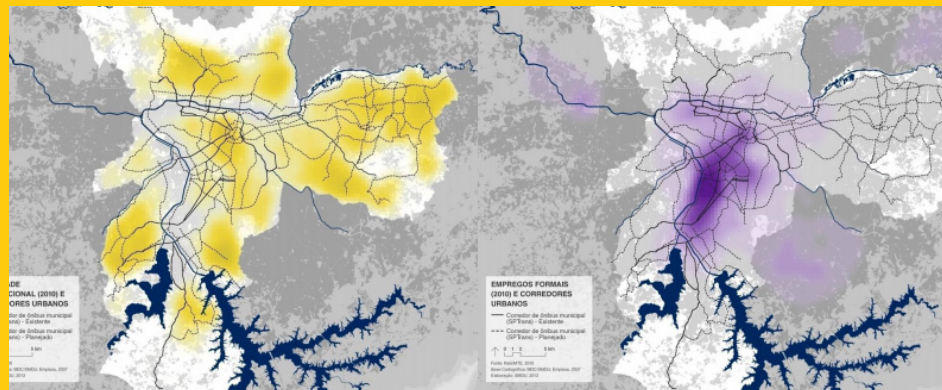
”

metrópoles distancia empregos e moradia. Tudo isso penaliza ainda mais a população vulnerável que perde horas do dia no deslocamento, além de gerar mais emissões de gases de efeito estufa e de poluentes, afetando a saúde, o

meio ambiente urbano e a qualidade de vida. Aqui, a representação desse modelo em São Paulo; em amarelo encontram-se as áreas mais densamente povoadas e, em roxo, a concentração de empregos formais:

### Modelo insustentável de mobilidade

Dispersão de moradias e concentração de empregos no município de São Paulo



Fonte: São Paulo, Brasil, SMDU/DEINFO

Diante desse quadro, tanto a implementação da Nova Agenda Urbana (NAU) como o ODS 11 (Cidades sustentáveis) são extremamente ambiciosos e requerem políticas de larga escala, que garantam o direito à cidade. A NAU foi

adotada por 170 países em 2016, durante a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Prevê um quadro de ações para urbanização sustentável, para cumprimento em 20 anos. “Será muito difícil os governos locais alcançarem essas metas em vista da magnitude e da dificuldade em alocar recursos, mudar a cultura e ter protagonismo sobre a sua gestão. Não bastam projetos pontuais”, afirma o urbanista.

#### Marcos Buckeridge:

“

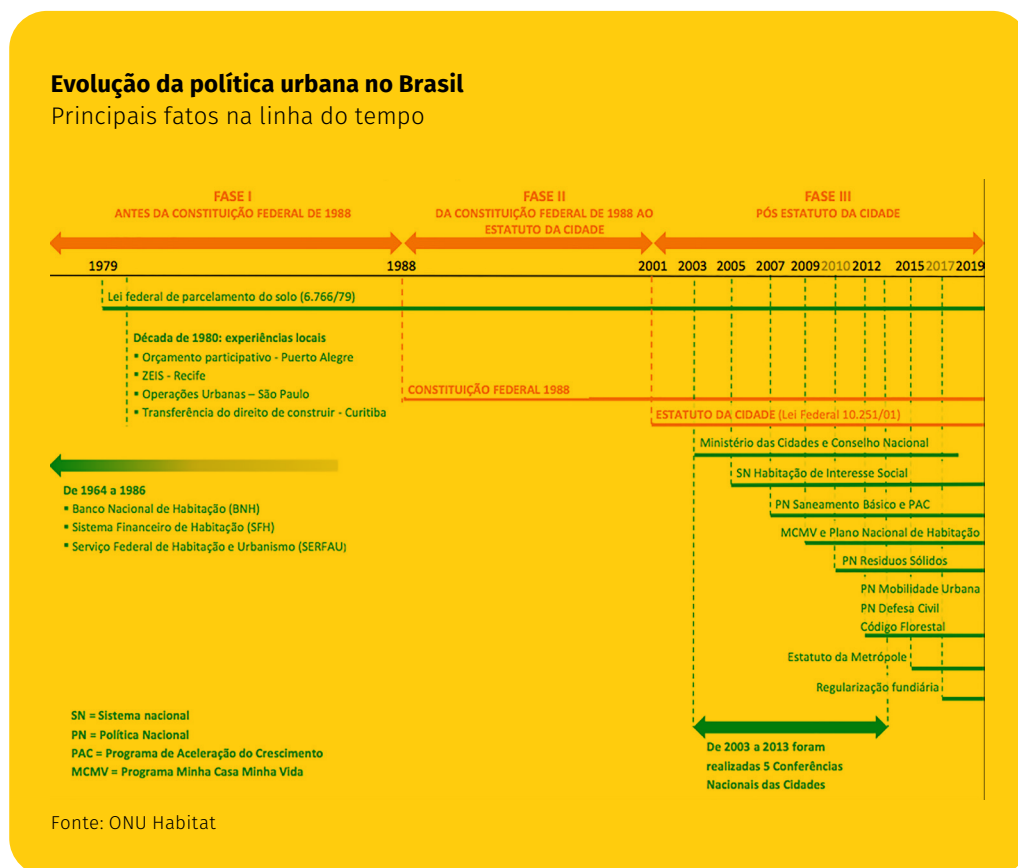
Teremos de que pagar o preço do que a humanidade fez até agora, ou seja, a agenda será cada vez mais de adaptação. A mudança climática veio para ficar e teremos de conviver com ela, agora e nas próximas gerações.

”

Ainda assim, Montandon ressalta que a política urbana evoluiu significativamente desde 2001, no esteio do Pacto Federativo pós-Constituinte, trazendo o município como protagonista. Ele enumera avanços como o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social, as políticas nacionais de Saneamento Básico, Resíduos Sólidos, Mobilidade Urbana, Defesa Civil,

Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento e a atualização do Código Florestal, entre outros:



O alinhamento dos municípios aos ODS, à Nova Agenda Urbana e às metas estabelecidas no Acordo de Paris, que já era uma condição para enfrentar problemas estruturantes, tornou-se ainda mais relevante no atual contexto político, marcado por retrocessos socioambientais impostos pelo próprio governo federal – haja vista o esvaziamento de conselhos participativos e indicadores como a explosão de desmatamento e queimadas – além de ataques às instituições democráticas.

Neste cenário ainda mais desafiador, Montandon informa que tem atuado para agregar os municípios ao [Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia](#). No Brasil,

está sendo desenvolvido um projeto para capacitar os gestores de cidade com baixo IDH em relação aos ODS e à Nova Agenda Urbana. Esforços como esses se somam a outras articulações relevantes, como a do ICLEI e o C40, grupo que congrega grandes cidades do mundo para debater e enfrentar a mudança do clima. “Os governos estaduais e nacionais no mundo devem entender que os municípios são fundamentais para a execução da agenda da sustentabilidade. Os municípios, por sua vez, têm que tomar esta agenda na mão e forçar a sua participação”, defende.

O novo coronavírus, que se alastrou no País a partir de março de 2020, expôs

como nunca as desigualdades socioeconômicas. As condições díspares de moradia, trabalho, acesso a água e a saneamento fizeram inclusive com que a pandemia acometesse com mais intensidade justamente as populações vulneráveis e dependentes de serviços públicos. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgado em meados de maio de 2020, a população mais pobre poderá perder 30% da renda, considerando um cenário de restrição econômica de 10 meses. [Estudo da Cepal](#) sobre o impacto da pandemia na região da América Latina e Caribe prevê que o total de pessoas em situação de pobreza cresça para 214,7 milhões de pessoas (28,7 milhões a mais), atingindo 34,7% da população da região. Já a extrema pobreza afetaria 83,4 milhões de pessoas (15,9 milhões de pessoas a mais).

A profunda recessão econômica, que será causada pela pandemia, com impactos na arrecadação fiscal, atingirá também os mais pobres, que dependem mais do Estado, possuem menor acesso a ferramentas tecnológicas para trabalhar e estudar, e desta vez não terão o colchão da informalidade

para manter alguma renda, como foi feito em crises anteriores.

A postura do presidente da República, Jair Bolsonaro, que minimizou a gravidade da crise, levou estados e municípios a tomarem suas próprias medidas e assumirem um necessário protagonismo, a fim de controlar o pico de contágio e mitigar os efeitos da pandemia.

Paralelamente, analisa-se na Comissão de Constituição e Justiça o conjunto de PECs apresentadas pelo Governo em 2019 que aponta na direção de destinar mais recursos para estados e municípios e flexibilizar a rigidez orçamentária. O conjunto é formado pela PEC Emergencial (nº 186/2019), a PEC do novo Pacto Federativo (nº 188/2019) e a proposta que extingue a maior parte dos fundos públicos (nº 187/2019).

Entre as propostas, estão a extinção ou fusão de municípios pequenos incapazes de se sustentar financeiramente, além de medidas de ajuste fiscal no custeio da máquina pública; modificação na estrutura do orçamento federal; proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas; mecanismos de estabilização e ajuste fiscal em determinadas condições; e criação do Conselho Fiscal da República.

Como informa o professor do Ibmec Bruno Carazza [nesta análise](#), o projeto permitirá à União transferir parte dos recursos de participação na exploração econômica de petróleo, gás, recursos hídricos e minerais para estados e municípios. Com isso, o ministro Paulo Guedes estimava, em novembro de 2019, um montante de R\$ 400 bilhões a serem destinados aos outros entes federativos nos próximos 15 anos.

**Daniel Montandon:**

“

Os governos estaduais e nacionais no mundo devem entender que os municípios são fundamentais para a execução da agenda da sustentabilidade. Os municípios, por sua vez, têm que tomar esta agenda na mão e forçar a sua participação.

”



# Principais entraves

## Há problemas de autonomia, investimentos e gestão

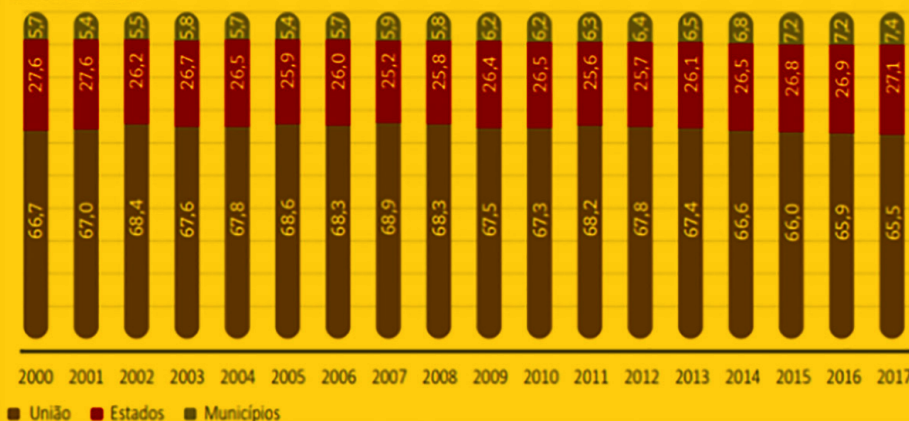
Segundo os debatedores, questões relativas a autonomia, investimento e gestão merecem aprofundamento. Para a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), a falta de autonomia dos

municípios figura como um dos principais entraves para uma gestão fiscal mais eficiente. Nesta imagem é possível visualizar o desequilíbrio entre União, estados e municípios na arrecadação de tributos:

### Desequilíbrio

Competência pela arrecadação dos tributos

Arrecadação direta por nível de governo - 2000-2017  
em % do total



Principais itens da receita dos municípios brasileiros - 2017-2016

Itens da receita	2016	2017	Variação 2017/2016	Variação 2017/2016 em R\$ bilhões	Partic. na rec. total 2017
	em R\$ bilhões				
Receitas correntes	546,78	547,38	0,1%	0,60	97,6%
ICMS	103,75	106,47	2,6%	2,72	19,0%
IPVA	20,22	20,13	-0,5%	-0,09	3,6%
FPM	103,16	96,88	-6,1%	-6,28	17,3%
Transferência SUS	55,28	53,59	-3,1%	-1,69	9,6%
Receita tributária	119,96	125,04	4,2%	5,09	22,3%
ISS	54,59	55,07	0,9%	0,48	9,8%
IPTU	32,09	34,61	7,8%	2,52	6,2%
ITBI	9,79	9,95	1,6%	0,16	1,8%
IRRF	15,20	16,35	7,6%	1,15	2,9%
Taxas	8,04	8,68	8,0%	0,64	1,5%
Cosip	8,36	8,36	0,1%	0,00	1,5%
Outras receitas correntes	144,41	145,27	0,6%	0,87	25,9%
Receitas de capital	23,76	13,42	-43,5%	-10,34	2,4%
Transferências da União	9,24	5,72	-38,1%	-3,52	1,0%
Transferências dos Estados	3,13	2,13	-31,8%	-0,99	0,4%
Operações de crédito	7,44	4,00	-46,2%	-3,44	0,7%
Outras de receitas de capital	3,95	1,57	-60,4%	-2,39	0,3%
Receita total	570,36	560,66	-1,7%	-9,70	100,0%

Fonte: Multi Cidades, FNP, 2019.

Segundo o [Índice Firjan de Gestão Fiscal \(IFGF\) 2019](#), 1.856 do total de 5.570 municípios brasileiros não geraram receita para financiar a estrutura administrativa.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), instrumento pelo qual a União repassa verbas para os municípios, levando em conta o número de habitantes entre outros critérios, respondeu por 17,3% da receita total em 2017 (*ver tabela á pág. 17*). Embora seja a principal fonte de recursos em muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, tem sido insuficiente para sustentar os investimentos públicos.

A cidade de São Bento do Una (PE) é um exemplo disso. A prefeita Débora Almeida, hoje no fim do segundo mandato, afirma que embora a cidade seja a quarta maior produtora de ovos do País, é grande a dependência em relação ao FPM. Mesmo assim, enquanto 70% da receita vai para o pagamento de pessoal, faltam recursos para investir, por exemplo, em saúde. A cidade não oferece atendimento especializado para as mulheres e nem para saúde mental.

Mas, além da falta de caixa, a prefeita se queixa também da pouca continuidade

em políticas públicas, o que leva a um desperdício de tempo, de esforços e de recursos. “Em geral, o gestor que entra quer apagar a marca do anterior”, diz ela, que é líder na Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (Raps).

Outro ponto levantado é a existência de regras institucionais comuns a todos os municípios, independentemente do porte, o que acaba por penalizar os menores. Isso porque, para atender a todo o aparato administrativo, que inclui atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e prestação de contas, os pequenos municípios aportam proporcionalmente mais recursos nas áreas administrativas, e com isso, sobra menos verba para investirem em educação, saúde, moradia, meio ambiente.

Eduardo Tadeu, diretor executivo da Associação Brasileira de Municípios (ABM), chama atenção também para um processo crescente de judicialização da gestão que encarece as áreas administrativas. Em sua opinião, os Tribunais de Contas estaduais e federais e o Ministério Público têm intervindo cada vez mais em questões administrativas e em posicionamentos das prefeituras. No entanto, é preciso ressaltar a relevância dos órgãos de controle para aplicação correta dos recursos públicos.

Segundo a Firjan, os gastos com pessoal para a manutenção das estruturas públicas ultrapassam os 54% em metade das prefeituras no Brasil. Em média, as prefeituras investem apenas 5,1% do orçamento. Entre 2013 e 2018, os gastos com pessoal aumentaram em R\$ 29 bilhões, enquanto os investimentos caíram R\$ 10 bilhões.

**Nayara Freire:**

“

Como a maior parte orçamento vai para despesas obrigatórias, a cidade não consegue proporcionar bem-estar à população.

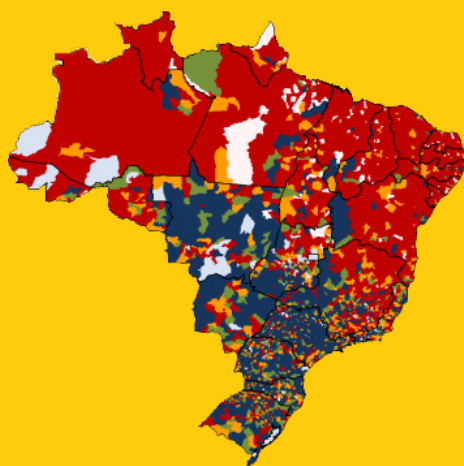
”

“Como a maior parte orçamento vai para despesas obrigatórias, a cidade não consegue proporcionar bem-estar à população”, afirma Nayara Freire, ana-

lista de Estudos Econômicos da Firjan. Para ela, as cidades precisam de mais autonomia, descentralização e orçamento mais flexível.

### Um país dividido em dois

Diferenças regionais na sustentabilidade financeira dos municípios



- No NE e Norte, 71,0% e 45,6% das prefeituras não se sustentam
- No resto do País, outro cenário: 6,6% do Sul, 16,4% do Centro-Oeste e 18,6% do Sudeste

Fonte: Firjan

### Mapa da gestão fiscal municipal

A maioria dos municípios encontra-se em situação difícil e crítica

#### Os principais problemas mapeados

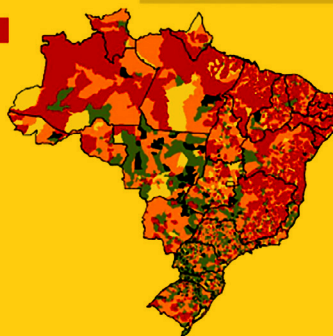
- Dificuldade de financiar a estrutura administrativa com recursos da economia local
- Elevada rigidez do orçamento das prefeituras, sobretudo com gastos com pessoal
- Dificuldade para o cumprimento das obrigações financeiras
- Dificuldade de gerar bem-estar e competitividade através de investimentos

#### O Diagnóstico



O Brasil em estado de alerta

73,9% em situação difícil ou crítica



Fonte: Firjan

5.337 prefeituras avaliadas em 2018 | 97,8% da população

Freire entende que recursos extraordinários, como aqueles advindos de cessão onerosa do pré-sal, não garantem sustentabilidade financeira e, por isso, vê tanta importância nas reformas estruturais – tributária, administrativa, previdenciária –, estas sim capazes de proporcionar efeitos duradouros. Por meio do leilão de áreas para exploração de petróleo no pré-sal em novembro de 2019, o governo arrecadou R\$ 70 bilhões, prometendo destinar parte dos recursos para aliviar os cofres de estados e municípios.

A destinação dos *royalties* é mais um ponto em aberto para debate. Como afirma Tadeu, os municípios que têm algum tipo de confrontação com plataformas petrolíferas, coleta de petróleo ou mineração em seu território têm problemas e riscos socioambientais maiores. Ainda assim, ele considera muito desequilibrada a atual distribuição dos *royalties*.

Em relação à reforma tributária, um dos pontos que merece revisão é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), recolhido pelos estados. Para Eduardo Tadeu, o ICMS beneficia os municípios que têm maior dinamismo econômico, enquanto penaliza as cidades-dormitório, onde os trabalhadores das cidades dinâmicas residem e suas famílias frequentam escolas, Unidades Básicas de Saúde e retiram medicamentos.

Ainda na discussão sobre reforma tributária, André Lima, associado do IDS e ex-secretário de Meio Ambiente do Distrito Federal, defende que se parta de indicadores de sustentabilidade

para levar mais recursos para os municípios – a exemplo do ICMS ecológico arrecadado por estados. Ou seja, quanto mais áreas protegidas, mais recursos para o caixa das prefeituras.

De forma recorrente, a escassez de recursos leva os prefeitos ao Congresso, pedindo para serem contemplados por emendas parlamentares, o que tende a favorecer políticas danosas como o toma-lá-dá-cá e o clientelismo. Para Eduardo Jorge, o Brasil tornou-se, na prática, “um Estado Unitário, dependente dos humores de Brasília e do clientelismo via emendas parlamentares”. Ele lembra que o capítulo 3 de seu programa de governo, quando foi candidato à presidência da República pelo Partido Verde, em 2014, discorria sobre a reforma do Estado, propondo “mais Brasil e menos Brasília”. “O Paulo Guedes [ministro da Economia no governo Jair Bolsonaro] pegou o mesmo *slogan* e nem me paga *royalties*”, brinca.

Para Eduardo Jorge, é preciso olhar para outros sistemas e modelos, como o parlamentarismo e o voto distrital misto, como a Alemanha adotou e que, segundo ele, fizeram do país um paradigma de reconstrução democrática e um exemplo em sustentabilidade.

Para Tadeu, da AMB, a obtenção de recursos por meio de relacionamentos políticos é um critério pouco republicano na distribuição de verbas. “Os recursos públicos deveriam ser oferecidos por editais, nos quais todos os municípios e entidades pudessem se inscrever”, propõe.

Mas o problema dos municípios não se

limita à escassez de verba. Tadeu aponta que municípios com menos de 5 mil habitantes têm poucas condições de gerir seus recursos, por falta de quadros técnicos. Portanto, é preciso haver maior colaboração com os demais entes federados. Segundo ele, em Minas Gerais, por exem-

plo, existe uma formação de gestores públicos que poderia ser compartilhada com os municípios e nacionalizada, e também há boas experiências nesse sentido em estados como Acre e Mato Grosso. A cooperação é um dos caminhos que vamos abordar a seguir.

Foto: IDS



# Caminhos e aprendizados

## Arranjos inovadores em cidades, estados, territórios e regiões

Como levantar recursos – um desafio estrutural que será agravado especialmente no novo contexto de recessão econômica prevista para o País, com queda na arrecadação fiscal? Como gerar dinamismo econômico nas cidades de produção com baixo valor agregado? Como aumentar a participação do cidadão nas instâncias de poder? E como incorporar a agenda da sustentabilidade na gestão pública dos diversos entes federados? Algumas experiências mostram que há caminhos e arranjos inovadores em cidades, estados, territórios e regiões.

Daniel Montandon, da ONU Habitat, fez um levantamento sobre formas de financiamento já disponíveis para o desenvolvimento urbano, e encontrou 11 no município de São Paulo. Isso mostra que mecanismos de financiamento podem já estar dispostos nos municípios. No caso da capital paulista, são recursos financeiros próprios, oriundos do Tesouro Municipal, de trans-

ferências obrigatórias e voluntárias, de empréstimos, áreas públicas doadas aos municípios em projetos de parcelamento do solo, parcerias público-privadas, contrapartidas de termos de cooperação, de impacto ambiental de grandes obras públicas e de impacto urbano, além de recursos obtidos por *royalties*.

Uma outra forma de os municípios viabilizarem investimentos em sustentabilidade, diante dos escassos orçamentos em meio ambiente, é trabalhar a articulação com demais pastas. “A intersetorialidade é um caminho enquanto não se resolve o Pacto Federativo”, diz Eduardo Jorge Sobrinho, que foi secretário municipal do Verde e do Meio Ambiente em São Paulo nas gestões de José Serra e Gilberto Kassab. Segundo Eduardo Jorge, ao se trabalhar a questão ambiental junto com outras áreas, é possível incorporar à agenda orçamentos de mais ossatura, como os de transporte, saúde, educação e habitação – inclusive para dar mais qualidade ao investimento que já seria executado por essas pastas.

Os estados também têm buscado formas de incrementar sua arrecadação. Glauber Piva, chefe de gabinete do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, destaca o ICMS educacional arrecadado pelo Ceará, e o ICMS ecológico recolhido por Ceará, Pernambuco e Bahia. São modelos de tributação e distribuição

**Eduardo Jorge Sobrinho:**

“

A intersetorialidade é um caminho enquanto não se resolve o Pacto Federativo.

”

que podem estimular outros tipos de produção de recursos para além da industrial, criando, assim, formas mais sustentáveis de dinamizar a economia. Ele também lembra que a Bahia foi pioneira em adotar o conceito de [territórios de identidade](#), em que a identidade local é valorizada e transportada para modelos de gestão, agregando-se um valor sociocultural.

Em São Bento do Una, cidade de 53 mil habitantes, a prefeita Débora Almeida afirma: “Nós precisamos nos reinventar dentro do município, sem esperar apoio de fora. Temos de melhorar o equilíbrio fiscal e a arrecadação de IPTU, ITR [Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural]”. Os seus dois mandatos coincidem com oito anos de seca severa e de inundações, caracterizando o sofrimento com eventos climáticos extremos. A cidade poderia aumentar o seu dinamismo aproveitando justamente a farta incidência de luz solar. “Sol nós temos muito, mas faltam recursos para investir em energia solar, que poderia ser implementada na zona rural e contribuiria para a geração de renda”, diz.

A cidade elaborou um guia de aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ligando os ODS às ações da gestão municipal. Mas, diante dos recursos limitados, foi preciso eleger prioridades. E a escolhida foi a educação, por entender que avanços nesta área são capazes de impactar positivamente todas as outras, ainda que os resultados não sejam colhidos de imediato. Com isso, São Bento do Una subiu no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com alta na aprovação e baixa na evasão escolar. Além disso, criou uma escola técnica de Agroecologia.

“Não vou colher hoje os frutos do investimento em educação. Por isso temos de ser políticos por amor, por missão”, diz a prefeita. Segundo ela, exemplos de bons políticos estimulam os cidadãos a ingressar na gestão pública, o que é muito relevante justamente neste momento em que a classe política brasileira é criticada de forma generalizada.

Em São Bento do Una, os conselhos participativos são atuantes e os dados são públicos e transparentes, mas Débora Almeida ressalta que isso não basta. Para incentivar a participação política cidadã, como vislumbrava a Constituição de 1988, é preciso que as pessoas compreendam o que os dados significam e se apoderem deles.

Como diz Eduardo Tadeu, da Associação Brasileira de Municípios, “participar é como andar de bicicleta: só se aprende praticando e certamente haverá tombos, mas depois que se aprende não se esquece mais”.

Já Marcelo Cabral, gerente do programa Cidades e Territórios do Instituto Arapyau – que realiza investimento social privado no Sul da Bahia – reconhece a importância da participação social, mas ressalva que, sozinha, não é suficiente. “Nós contamos com a representação da sociedade civil e

**Débora Almeida:**

“

Não vou colher hoje os frutos do investimento em educação. Por isso temos de ser políticos por amor, por missão.

”

de diversos atores do território, mas temos dificuldade em ‘grudar’ dentro da gestão aquilo que foi elaborado nos processos de planejamento participativo”, afirma. Para ele, não basta aprimorar a governança se as ações não permanecerem ativas durante um mandato de quatro ou oito anos.

Alguns aprendizados surgiram desse contexto desafiador vivido pelo Arapyaú. Um é a necessidade de formar lideranças locais para atuar junto na gestão, entendendo as especificidades de cada lugar, pois não existe uma solução única aplicável a todos. Outra lição é que o investimento social privado precisa escolher uma briga, pois não dá conta de toda a complexidade do território.

“Se não partirmos de uma prioridade de inovação dada pelo local, não chegaremos a lugar algum”, afirma Cabral. Segundo ele, das seis cidades da Costa do Cacaú com as quais o instituto trabalha – Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Uruçuca, Una e Canavieiras –, as prioridades não escapam da questão fiscal, de saúde e de educação.

Definidos os focos para inovação na gestão pública, as etapas seguintes elencadas pelo gerente do Arapyaú são gerar conhecimento, evidências, pilotar e escalar. E para ganhar escala é preciso de dinheiro, o que remete novamente à questão fiscal, além da necessidade de lidar com órgãos de

decisão e controle, como os Tribunais de Conta. Isso, por sua vez, requer capacidade institucional, ou seja, uma situação fiscal bem estruturada, equipes formadas e um ambiente regulatório propício à inovação.

O Arapyaú busca fomentar a inovação nos municípios por meio das chamadas unidades de inovação, ambientes nos quais os servidores públicos recebem capacitação e apoio técnico. Por meio do Programa Cidades e Territórios, o instituto fornece assessoria jurídica para o diagnóstico e melhora da legislação na área de inovação. Além disso, parcerias têm sido firmadas com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para discutir como superar as barreiras de inovação.

Com isso, foi formalizado, em 2019, o [Fórum Inova Cidades](#), do qual participam os secretários e dirigentes municipais que trabalham com inovação governamental. Seu foco são municípios de médio e grande portes e de alta renda, como Recife, Curitiba e São Paulo, que trabalham o tema da inovação em um patamar diferente dos municípios pequenos. Contudo, há a intenção de envolver também os municípios menores nesse debate.

Algumas das iniciativas trabalhadas com municípios médios para promoção da inovação governamental já apresentam soluções no campo da gestão, com alta capacidade de replicação em outras cidades. Por exemplo, a utilização de aplicativos para substituir frotas de transporte, gerando uma economia média de 90%, e a implantação de *wi-fi* público por meio de parceria com a iniciativa privada, sem a necessidade de investimento público.

Cabral também lembra que uma forma de conectar a gestão pública com a Agenda 2030 é a utilização de compras públicas

**Marcelo Cabral:**

“

Se não partirmos de uma prioridade de inovação dada pelo local, não chegaremos a lugar algum.

”



sustentáveis, em que os critérios de sustentabilidade se somam aos de preço, ou seja, consideram também os impactos positivos para as pessoas e o meio ambiente.

Obter economia nas compras públicas, atrair investimentos e desenvolver projetos integradores são algumas das vantagens da atuação por meio de consórcios. O município de São Bento do Una, por exemplo, faz parte de Consórcio dos Municípios Pernambucanos (Comupe). Com isso, o município poupou 30% na compra de medicamentos, por conta do ganho de escala.

A ideia de consórcios não é nova. Um exemplo bem conhecido de consórcio intermunicipal é o do Grande ABC Paulista, enquanto um exemplo de consórcio interestadual é o do Brasil Central, criado em 2015 e composto pelo Distrito Federal e pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins e Maranhão. Com a criação do Consórcio Nordeste, lançado em julho de 2019, o objetivo é fortalecer os nove estados da região a partir de projetos integradores, modernizar a gestão, explorar de forma sustentável os recursos naturais e atrair investimentos. Embora concentre a segunda maior população do País, a região produz apenas 14% do PIB.

Consórcios funcionam como uma ferramenta de gestão, sendo capazes de prestar assessoria técnica, capacitar lideranças, viabilizar execução de obras ou realizar a compra conjunta de medicamentos. Assim como o Comupe, o Consórcio Nordeste poupou 30% na compra de medicamentos. Há a intenção de criar uma central de compras para aumentar a eficiência do processo e buscar preços ainda menores. Outra intenção é criar um observatório de políticas públicas do Nordeste, com a finalidade de compartilhar conhecimento, envolvendo

universidades, *think tanks* e setor público.

Piva relata uma recente missão conjunta, organizada pelos governadores para Europa, com a finalidade de atrair investimentos para a região em diferentes áreas como saneamento, energia, turismo, infraestrutura e segurança pública.

“Quando há sintonia, arranjos como esses são poderosos para influenciar outras instâncias de governo e também o nível internacional”, afirma Rodrigo Perpétuo, secretário executivo do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade.

Em que pese a necessidade de aprimorar ou revisar o Pacto Federativo, a colaboração entre os entes federados, incluindo a participação cidadã e o controle social, sobressai como uma das formas mais eficazes de reafirmar conceitos originais que deram luz à República, com autonomia de seus diversos atores, equidade e descentralização do poder. Nenhum ente, por maior poder que detenha, consegue lidar sozinho com a crise climática. De magnitude global e profunda complexidade, a crise – na verdade uma emergência climática – exigirá esforços conjuntos de todos no momento presente.

**Rodrigo Perpétuo:**

“

Quando há sintonia, arranjos como esses são poderosos para influenciar outras instâncias de governo e também o nível internacional.

”

# Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

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

Acompanhe nos canais do IDS:

[www.idsbrasil.org](http://www.idsbrasil.org) |   

QR Code para a íntegra do evento:



Parte 1



Parte 2