

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: Sergio Souza/ Unsplash

Relatorias do Seminário #2
Amanda Carbone (USP)
Débora Sotto (USP)
Scarlett Rodrigues (Instituto Ethos)

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

I. Apresentação	04
II. O evento	06
III. O Pacto Federativo sob a abordagem territorial	09
IV. Governança local para agendas globais	13
V. Transversalidade e articulação regional	18

Seminário 2:

O Território Brasileiro e as Fronteiras de Desenvolvimento

Apresentação

“O território brasileiro e as fronteiras de desenvolvimento” é o tema deste documento, que sintetiza o segundo dos cinco seminários previstos no ciclo **Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030**. Este ciclo de debates, iniciado no fim de 2019, tem como objetivo contribuir para a governança política brasileira e para o projeto de um Brasil sustentável, tendo como princípio orientador o maior equilíbrio na autonomia dos entes federados.

Trata-se de uma iniciativa conjunta do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), do Programa 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.

Segundo Ricardo Young, presidente do IDS, a pandemia de Covid-19 escancarou o problema estrutural, de longa data, que é a coordenação política entre as unidades da federação brasileira, em especial as capacidades de implementação de políticas públicas pelos municípios. Esse problema já havia sido apontado pelo IDS e o IEA desde 2018 ([confira o encontro de 2018 na playlist https://bit.ly/YTPlaylistPactoFederativo](https://bit.ly/YTPlaylistPactoFederativo)).

A proposta central desse ciclo de en-

contros é que os municípios possam exercer de fato a autonomia e o protagonismo garantidos pela Constituição de 1988, e entreguem à sociedade todo o potencial que são capazes de promover na direção da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O debate sobre território faz-se primordial na medida em que delinea os espaços de atuação dos governos locais. A expressão “pensar global, agir local”, que inspirou a Agenda 21, resultante da Eco 92, já sinalizava quão necessário é o protagonismo dos territórios – o espaço onde as políticas são efetivamente implementadas.

Diante do desafio de aumentar o protagonismo dos municípios, os painelistas deste seminário apontam direções claras: estabelecer interconexões entre as agendas locais e globais, participar de novos arranjos de governança por meio de consórcios e parcerias, e transversalizar os ODS nas políticas locais, de modo a promover o bem-estar das pessoas e a regeneração dos ecossistemas.

Considerando essas propostas, como os municípios podem ser indutores de políticas “de baixo para cima”? Como as políticas municipais dialogam com o Acordo de Paris, com a Nova Agenda Urbana (NAU), resultante da Conferên-

cia Habitat III, e com a própria Agenda 2030? É possível inovar com o arranjo federativo atual? Quais são as revisões necessárias ao Pacto Federativo? Que novos desafios a pandemia traz aos municípios?

Essas são algumas das questões que abordaremos neste relatório, e que se tornam ainda mais oportunas em um ano de eleições municipais.

Boa leitura!



Foto: Sérgio Souza/Unsplash

O evento

O segundo seminário foi realizado com o apoio da Unibes Cultural, de forma online, no final de junho de 2020, com a participação de três prefeitas – indicando a importância da liderança feminina na política e na gestão pública –, e organizou-se em três mesas.

A primeira, intitulada **“A municipalidade em mutação”** (assista à íntegra [aqui](#)), tratou das responsabilidades dos municípios, suas territorialidades e as possibilidades de articulação com outros atores e entes federados. Contou com a participação de Daniela de Cássia Santos Brito,

prefeita de Monteiro Lobato (SP) e diretora da Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Paula Mascarenhas, prefeita de Pelotas (RS) e líder Raps (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade); e Ilan Cuperstein, diretor regional do C40 para América Latina – articulação internacional de grandes cidades mundiais para combater a mudança do clima. A mediação ficou a cargo de Jorge Abrahão, coordenador-geral do instituto e do programa Cidades Sustentáveis.

“Planejamento territorial e instrumentos para o desenvolvimento sustentável”



(assista à [íntegra aqui](#)) foi o tema da segunda mesa, voltada a compartilhar experiências práticas inovadoras já em curso

WRI Brasil, instituto no qual lidera uma equipe de mais de 60 profissionais que atuam no desenvolvimento de estudos e



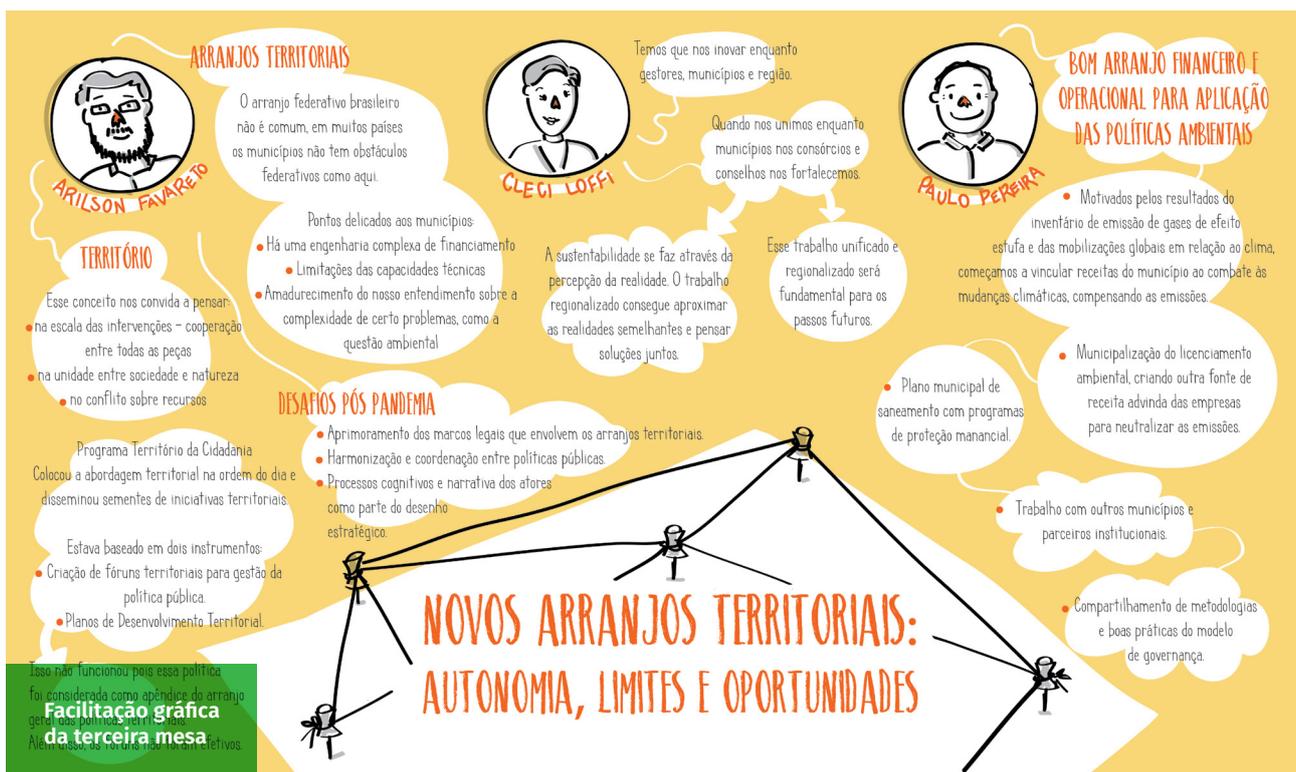
em nível local. Participaram Rogério Menezes, ex-secretário do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Campinas, município onde realizou mapeamento dos serviços ecossistêmicos, e ex-presidente nacional da Associação Nacional dos Órgãos Gestores Municipais de Meio Ambiente (Anamma); Patrícia Menezes, diretora de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental na Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, coordenadora da Rede ODS Brasil e responsável pela inclusão das agendas de desenvolvimento da ONU na administração pública municipal de Barcarena (PA); e Henrique Evers, gerente de Desenvolvimento Urbano do

implementação de soluções sustentáveis em clima, florestas e cidades. A mediação foi de Rodrigo Perpétuo, secretário-executivo do ICLEI na América do Sul.

Por fim, a mesa 3, sobre **“Novos arranjos territoriais: autonomia, limites e oportunidades”** (assista à [íntegra aqui](#)), debateu as conformações interfederativas possíveis considerando os ativos territoriais, tais como bacias hidrográficas. Fizeram parte do painel Arilson Favaretto, professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e doutor em Ciência Ambiental pela USP, especializado em relações ru-

ral-urbano, participação social e desenvolvimento territorial; Paulo Henrique Pereira, secretário de Meio Ambiente de Extrema (MG) e idealizador do Projeto Conservador das Águas; Cleci Maria Rambo Loffi, prefeita de Mercedes (PR), pre-

sidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (Ciscopar), e presidente do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. O responsável pela mediação foi Ricardo Young, presidente do IDS.



O Pacto Federativo sob a abordagem territorial | **A configuração de novos espaços de atuação**

A ideia de território pressupõe que as sociedades são sistemas sociais dependentes de sistemas naturais para a sua existência, por meio do provimento de bens de serviços ecossistêmicos, bens materiais etc. Ou seja, esse conceito convida a pensar na unidade entre sociedade e natureza.

O território brasileiro é extremamente rico e essa condição permite que os municípios façam escolhas sobre como aproveitar esse potencial. O Brasil tem a maior reserva de biodiversidade do planeta, a maior floresta tropical, mais de 255 povos indígenas e 12% de toda água doce do mundo. As escolhas dos municípios, entretanto, esbarram em limitações geradas dentro do Pacto Federativo.

Arilson Favareto, professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC), reconhece enorme avanço em se trazer os municípios como membros do Pacto Federativo com o mesmo grau de importância dos estados e da União, mas vê grande controvérsia sobre os meios pelos quais os municípios podem desempenhar esse papel.

As dificuldades para colocar esse papel em prática, a seu ver, são de três ordens. A primeira, de financiamento; a segunda, de capacidade técnica dos gestores, principalmente nas prefeituras pequenas; e a

terceira, da própria complexidade que as questões ganharam ao longo do tempo. Com o Pacto Federativo, os municípios ganharam atribuições, mas, ao mesmo tempo, herdaram sistemas fiscais que já existiam. O desafio de cumprir as atribuições só aumentou diante do amadurecimento da sociedade sobre questões como a ambiental, a da saúde pública e a econômica.

Rogério Menezes, que conduziu a secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Campinas e a Associação Nacional dos Órgãos Gestores Municipais de Meio Ambiente, corrobora a visão de Favareto: “Se a Constituição de 1988 corretamente apontou na direção da descentralização das políticas, por outro lado segue com a centralização dos recursos e dos instrumentos necessários para que a gestão das políticas públicas

Arilson Favareto:

“



As alternativas e soluções para uma retomada do crescimento econômico precisam necessariamente buscar sustentabilidade ambiental e novas formas de inclusão das pessoas – o que requer planos diferenciados para cada território.

”

se implementem no território municipal. Existe uma dependência muito grande de Brasília, principalmente de pequenos municípios com pouca geração de receita”, afirma. Segundo ele, entre 1.200 e 1.300 municípios brasileiros não obtêm mais de 10% do seu orçamento por receita própria.

Como lidar com as limitações

A esses desafios soma-se mais um: a necessidade dos governos locais de responder aos efeitos da pandemia. A questão territorial terá de estar no centro da nova agenda pós-pandemia, na visão de Favaretto. “As alternativas e soluções para uma retomada do crescimento econômico precisam necessariamente buscar sustentabilidade ambiental e novas formas de inclusão das pessoas – o que requer planos diferenciados para cada território”, diz. Não se pode, por exemplo, ter a mesma abordagem para o Semiárido, o Cerrado e a Amazônia. Com a restrição de investimentos públicos e privados, mobilizar os investimentos na escala local será fundamental.

Mas como fazer isso? Entre as propostas levantadas no debate estão aprimorar os

marcos legais que envolvem arranjos territoriais, como a Lei de Consórcio, de maneira a torná-los mais ágeis e abertos à participação social; reorganizar os fundos públicos regionais para que favoreçam os arranjos territoriais; harmonizar e coordenar políticas públicas de modo a usar os recursos disponíveis da forma mais efetiva possível; e considerar a heterogeneidade e diversidade dos territórios não como um problema, mas sim como um fundamento da estratégia de desenvolvimento.

Henrique Evers, gerente de Desenvolvimento Urbano do WRI Brasil, instituto que atua nas frentes do clima, das florestas e das cidades, salienta a importância de analisar qualquer estratégia nacional de desenvolvimento sustentável sob a ótica da diversidade e regionalidade. “Embora haja necessidade de padronização e parametrização de instrumentos, incentivos e marcos legais para a implementação dos ODS, é preciso adotar formas diferentes para atingir o mesmo resultado, considerando toda a diversidade de municípios, com diferenças de extensão geográfica, questões ambientais e pujança econômica”, afirma.

Na avaliação de Ricardo Young, é importante alinhar as políticas territoriais com a vocação e a identidade dos espaços. “Na pós-pandemia, teremos um grande debate sobre agenda pública. A crise fiscal exigirá outra racionalidade no uso dos recursos, o que passa necessariamente pela colaboração, pelo consorciamento e pelo agrupamento nos territórios. Mas em vez de isso ser um diluidor das identidades e vocações, estas serão fundamentais nos novos arranjos”, afirma. Isso é evidenciado pela experiência que o país viveu no caso do Territórios da Cidadania (*leia quadro à pág. 12*).

Henrique Evers:

“

Embora haja necessidade de padronização e parametrização de instrumentos, incentivos e marcos legais para a implementação dos ODS, é preciso adotar formas diferentes para atingir o mesmo resultado, considerando toda a diversidade de municípios, com diferenças de extensão geográfica, questões ambientais e pujança econômica.



”

Diante dessa heterogeneidade que caracteriza os territórios no Brasil, Evers ressalta a importância de analisar qualquer estratégia nacional de desenvolvimento sob a ótica da regionalidade. Uma de suas propostas é conectar a [Política Nacional de Desenvolvimento Regional](#) com uma política nacional de desenvolvimento urbano. O WRI trabalha na relação entre o rural e o urbano e tem como experiência prática o Projeto [Cities4Forests](#), que busca conectar as florestas com os centros urbanos e apoiar o gestor local para implementar soluções nessa linha.

Evers entende que os municípios podem partir de instrumentos já existentes, como os planos diretores, para fazer a gestão dos sistemas naturais e implementar projetos de desenvolvimento sustentável. Segundo ele, leis que versam sobre o uso do solo são capazes de promover esse tipo de iniciativa, assim como incentivos fiscais e programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) articulados com planejamento e gestão territorial – caso que se vê em Extrema (MG). Há mais exemplos: com o apoio do WRI, Palmas está desenhando uma legislação para o sistema de infraestrutura verde urbana a partir do seu Plano Diretor, enquanto Recife, com apoio de diversos parceiros, planeja uma zona de desenvolvimento sustentável além das próprias áreas de proteção já preestabelecidas.

A prefeita de Pelotas (RS) e líder Raps, Paula Mascarenhas, afirma que as políticas públicas mais bem-sucedidas no município são justamente as que trabalham as especificidades e singularidades do território, pois levam em conta as necessidades locais de fato. Por esse motivo, ela defende a “inversão da pirâmide” atual no

que se refere à distribuição dos recursos disponíveis entre os entes federados.

Ilan Cuperstein, diretor regional do C40 para América Latina, concorda que é preciso inverter a pirâmide, especialmente para enfrentar a crise climática. Ele lembra que há cidades em todo o mundo trilhando o caminho de instrumentalizar, criar mecanismos e traçar planos para esse enfrentamento. No sentido de aumentar o protagonismo local, Cuperstein afirma que municípios devem aproveitar o poder que têm de fomentar a economia de baixo carbono, por meio da adoção de mecanismos de compras públicas sustentáveis.

Em relação a aperfeiçoamentos no Pacto Federativo em si, Favaretto, da UFABC, sugere a criação de um dispositivo que envolva uma escala intermediária de planejamento e gestão, cujo contorno, segundo ele, seria difícil definir *a priori* mas, em termos gerais, se situaria entre a escala municipal e a estadual. O professor considera importante emular e incentivar articulações intermunicipais, levando em conta que boa parte dos problemas não pode ser gerida na escala municipal. Isso implica em criar fundos e formas de

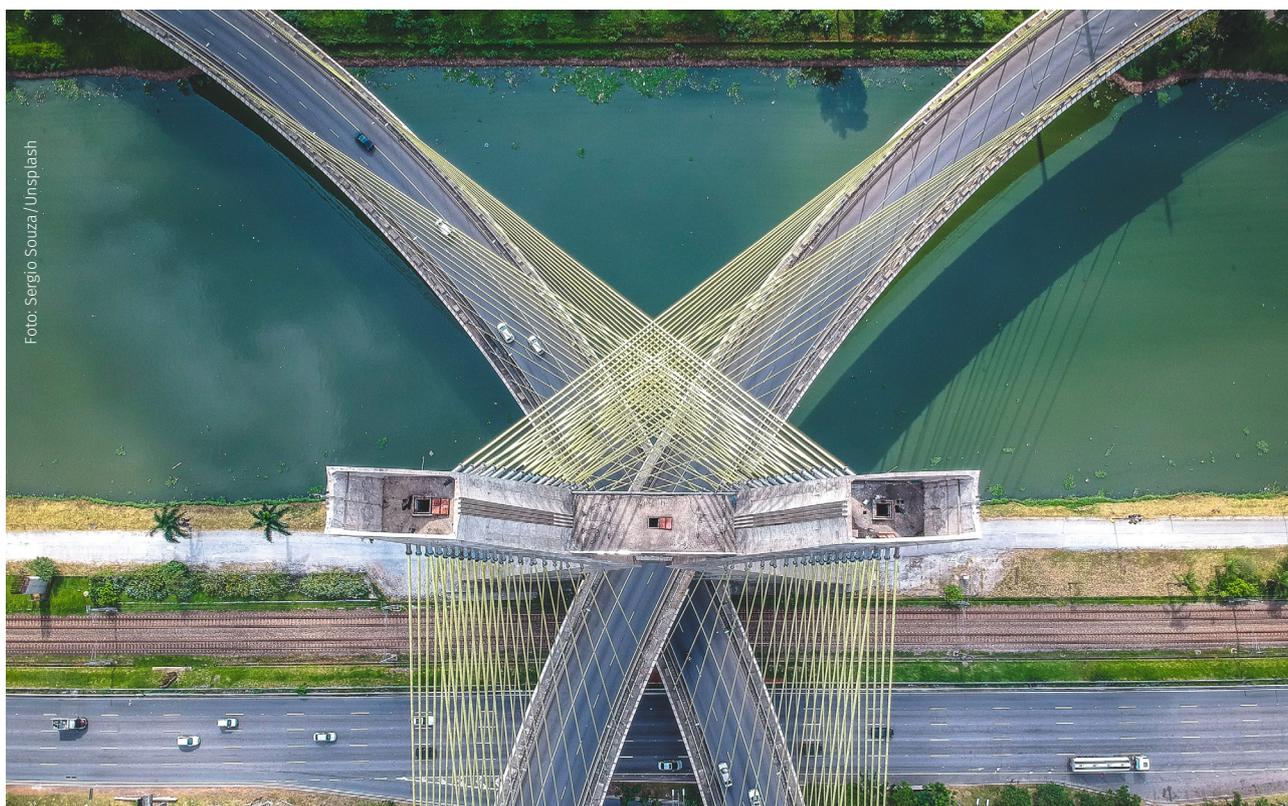
Ricardo Young:

“



Na pós-pandemia, teremos um grande debate sobre agenda pública. A crise fiscal exigirá outra racionalidade no uso dos recursos, o que passa necessariamente pela colaboração, pelo consórcio e pelo agrupamento nos territórios. Mas em vez de isso ser um diluidor das identidades e vocações, estas serão fundamentais nos novos arranjos.

”



apoio específicos – algo como um “Territórios da Cidadania 2.0”, com aperfeiçoamentos em relação à versão original do programa.

Aprendizados de um programa de desenvolvimento territorial

Entre as décadas 2000 e 2010, o Brasil teve uma experiência na implementação de programas nacionais de desenvolvimento territorial: o programa Territórios da Cidadania. Na visão de Favaretto, a iniciativa ajudou a colocar o tema da abordagem territorial na agenda pública; entretanto, encontrou problemas por não ter sido alinhada a vocações preexistentes nos territórios, por exemplo, nos grandes espaços ocupados pelo agronegócio.

O Territórios da Cidadania, segundo Favaretto, não dialogava com a política nacional do desenvolvimento regional existente na época que, por sua vez, não tinha interlocução com as grandes políticas setoriais que acabam conformando uma boa parte da dinâmica territorial do Brasil.

Essa foi uma primeira razão do insucesso do programa. Outro motivo deveu-se ao fato de que os fóruns de participação previstos na iniciativa não funcionaram de modo que as forças vivas dos territórios participassem efetivamente. “Em muitos locais, tínhamos muitos conflitos com os prefeitos, e as grandes empresas frequentemente não participavam. Ou seja, os fóruns faziam acordos, mas as principais forças territoriais e econômicas ficavam de fora”, conta.

Governança local para agendas globais

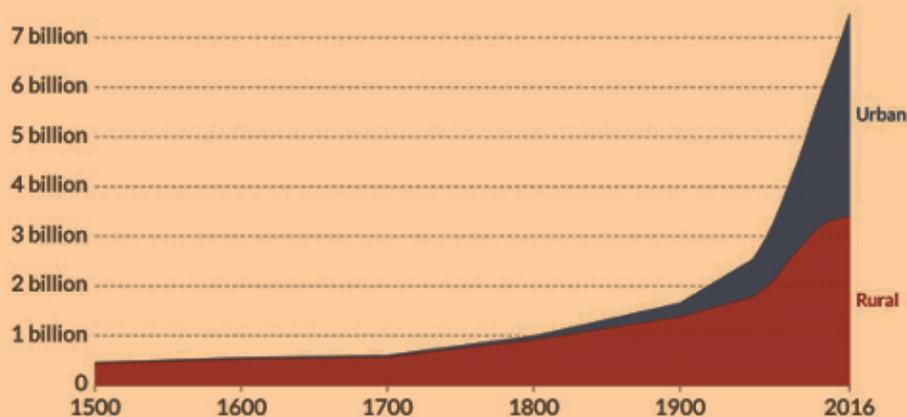
Uma forma de reforçar o protagonismo municipal

É no âmbito local onde as agendas globais se realizam, e é a partir da prática no território que elas são formuladas. A sociedade do século XXI vive um tempo em que as fronteiras geopolíticas não delimitam as conexões e interdependência entre os territórios. É neste contexto que as diretrizes internacionais podem guiar os poderes locais. A via de mão dupla entre o local e o global pode ser percorrida por cidades pequenas a grandes, independente do porte, como mostram os painelistas que representam os municípios de Monteiro Lobato (SP), com cerca de 5 mil habitantes, até Campinas, com 1,2 milhão, passando por Barcarena (PA) e Pelotas (RS).

As cidades, espaços locais de convívio por excelência, já abrigam mais de 50%, e a previsão é que chegue a 70% em 2050, segundo a Organização das Nações Unidas. No Brasil, segundo o IBGE, já atinge 85% (Pnad, 2015). “É na cidade onde esse conceito abstrato de Estado existe. É onde se constrói uma rua, uma praça, instala-se um poste, implementam-se sistemas de segurança”, diz Ilan Cuperstein, diretor regional do C40 para a América Latina. É também no ambiente urbano onde a crise climática e a crise de saúde pública, como a provocada pelo novo coronavírus, se encontram.

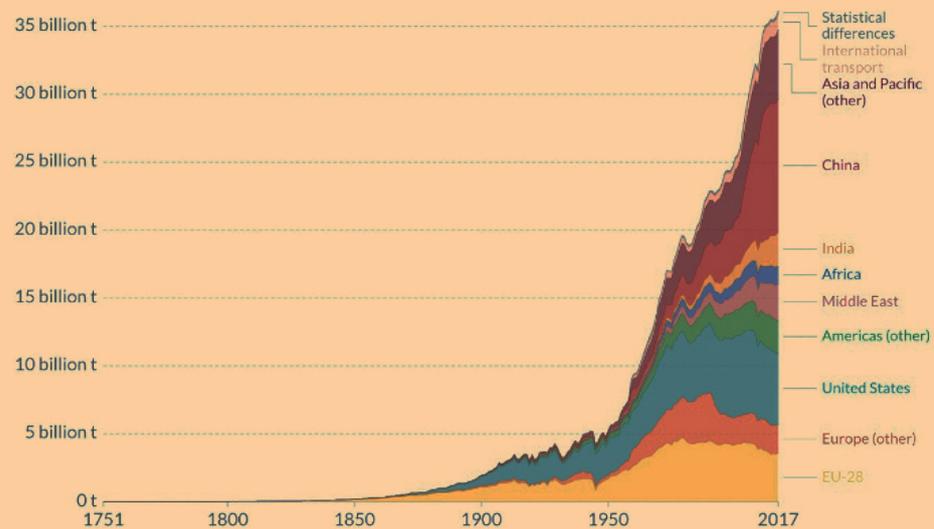
População mundial urbana em crescimento

Habitantes nas áreas urbanas e rurais, de 1500 a 2016



Fonte: OWID based on UN World Urbanization Prospects 2018 & historical sources

Emissões anuais de dióxido de carbono por região do mundo



“Para a crise climática, ao contrário da pandemia, não haverá vacina, e daí a necessidade de outro modo de pensar e de uma nova consciência para enfrentar os problemas globais”, pontua Jorge Abrahão, presidente do programa Cidades Sustentáveis.

Como escreve o cientista político america-

no Benjamin Barber em seu livro *If Mayors Ruled the World* (Se prefeitos governassem o mundo), as cidades são a única esperança real de cooperação global para enfrentar os desafios do século XXI, que são as alterações climáticas, as doenças pandêmicas, as guerras e a imigração.

Essa referência é lembrada pela prefeita Daniela de Cássia, que acredita na efetividade de políticas “de baixo para cima” e menciona trechos da obra de Barber: “Se mudarmos o foco das discussões de estado para municípios, de primeiros-ministros e presidentes para prefeitos, poderemos alcançar resultados mais rapidamente. Se consertássemos as cidades, consertaríamos o mundo”.

Os marcos globais da sustentabilidade devem ser usados como instrumento de gestão pública, de planejamento, e também de implementação de ações nas esferas

Jorge Abrahão:

“

Para a crise climática, ao contrário da pandemia, não haverá vacina, e daí a necessidade de outro modo de pensar e de uma nova consciência para enfrentar os problemas globais.



”

locais. É o que a prefeita de Monteiro Lobato tem buscado por meio do [Programa Cidade Inteligente, Humana e Encantada](#). Segundo ela, todas as ações do município passaram a ser planejadas com base na Agenda 2030 e seus ODS, e com apoio da Câmara dos Vereadores. A prefeita salienta que esse planejamento está alinhado ao [Guia Gestão Pública Sustentável](#) e também a parcerias com o ICLEI.

Embora a Comissão Nacional dos ODS – que buscava incorporar a Agenda 2030 nas políticas públicas brasileiras – tenha sido extinta em 2019, estados e municípios estão trazendo-a para suas esferas de atuação. Segundo Abrahão, o estado de São Paulo, por exemplo, criou uma comissão de ODS, enquanto outras entidades, como a Confederação Nacional dos Municípios, também avançam nessa direção. O próprio Cidades Sustentáveis já reúne 2.012 municípios, somando mais de 60 milhões de pessoas. “Temos um potencial muito grande de avançar nessas agendas e espero que consigamos repacotá-las nesta próxima eleição”, afirma.

O Cidades Sustentáveis oferece [uma plataforma](#) para ajudar os gestores e servidores públicos a implementar a Agenda 2030 e a monitorá-la por meio de indicadores. Também nesse sentido, a Associação Brasileira de Municípios (ABM) criou o [Observatório de Políticas Públicas](#), que reúne cerca de 80 experiências desenvolvidas nas cidades brasileiras, com apoio da União Europeia. Segundo a ABM, trata-se de “um instrumento dedicado à análise e compreensão da realidade dos municípios brasileiros, buscando identificar experiências exitosas e soluções inovadoras no campo da gestão pública conectada com os desafios da Agenda 2030 e com a Nova Agenda Urbana”.

Um exemplo prático vem da prefeitura de Barcarena, no Pará, que desde 2013 adequou planos, projetos e ações para se cumprir as metas da Agenda 2030. A informação é de Patrícia Menezes, diretora de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental na Secretaria de Meio Ambiente do Pará e coordenadora da Rede ODS Brasil. Segundo ela, o alinhamento com as agendas globais envolve a execução das metas do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o currículo escolar, o Plano Municipal de Mobilidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

A preocupação da diretora, entretanto, é que essas iniciativas sofram descontinuidade a cada eleição. “Diante da influência política na implementação da Agenda 2030, a institucionalização dos instrumentos de planejamento e gestão é muito importante, porque com isto você garante que estas iniciativas se tornem ações de Estado e não de governo”, afirma.

Mais que isso, Patrícia Menezes propõe uma padronização ou parametrização das políticas, especialmente diante da falta de coordenação nacional da Agen-

Patrícia Menezes:

“



Diante da influência política na implementação da Agenda 2030, a institucionalização dos instrumentos de planejamento e gestão é muito importante, porque com isto você garante que estas iniciativas se tornem ações de Estado e não de governo.

”

da 2030, como a que se vive hoje no País. Ela se lembra que, na época da vigência dos Objetivos do Milênio (os ODM, que antecederam os ODS), havia uma coordenação especial na então Secretaria de Governo (Segov), que orientava os ministérios, enquanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) definia os indicadores e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) preparava os relatórios de acompanhamento de progresso para reportar à ONU. Com isso, era possível avaliar se determinada política estava sendo ou não efetiva. “Foi com base nesses indicadores, por exemplo, que a ONU atestou em 2014 que o Brasil havia saído do mapa da fome. Hoje em dia, não temos mais isso”, afirma.

“Na falta da coordenação nacional, os governos subnacionais estão assumindo o seu protagonismo na implementação de políticas públicas e tomada de decisão, mas cada governo está alinhando o seu PPA por meio de metodologias próprias. Cada um já começou a se monitorar adotando uma linha de base completamente diferente uns dos outros”, diz a diretora. Em sua visão, isso compromete significativamente o progresso da Agenda 2030, pois

não se consegue dizer claramente qual é o panorama atual da implementação dos ODS no Brasil. Foi essa lacuna nos dados oficiais, inclusive, que levou o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, criado em 2014, a consolidar anualmente no *Relatório Luz* os dados disponíveis para avaliação do Brasil nas metas e indicadores dos 17 ODS.

Menezes, ex-secretário do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Campinas, ressalta mais um desafio para que se coloque os acordos globais em prática localmente: a redução das desigualdades. “Nós não conseguiremos avançar nas agendas globais, inclusive de adaptação a eventos climáticos extremos, sem diminuir o fosso social na próxima década. É preciso haver regularização fundiária [para um ordenamento territorial], e universalizar o saneamento [que tem impactos diretos na saúde pública]”, afirma.

Em relação a esse último aspecto, Menezes faz uma ponderação sobre o novo marco regulatório do saneamento aprovado recentemente no País. Necessário para fazer frente aos investimentos superiores a R\$ 500 bilhões em 15 anos para atingir a universalização do serviço, o novo marco que prevê a participação da iniciativa privada não pode ser visto como panaceia, em seu entender. Ele argumenta que boa parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte, onde o investimento não é viável apenas na perspectiva de retorno econômico. “Com isso, será preciso criar lotes de município, a partir de um olhar regional. E isso não é fácil de construir”, alerta. Hoje, apenas 46% dos brasileiros têm acesso a coleta e tratamento de esgoto.

Rogério Menezes:

“

Nós não conseguiremos avançar nas agendas globais, inclusive de adaptação a eventos climáticos extremos, sem diminuir o fosso social na próxima década. É preciso haver regularização fundiária [para um ordenamento territorial], e universalizar o saneamento [que tem impactos diretos na saúde pública].



”

Mudança de baixo para cima, desde o nível humano das cidades

A partir da experiência de 18 anos na gestão pública, Daniela de Cássia diz ter aprendido que as pessoas, em geral, não resistem a mudanças de contexto: “As pessoas resistem a mudanças nelas mesmas”. Ou seja, a transformação que as agendas globais propõem começam na escala humana, a partir de cada indivíduo. Para transformar a gestão, ela propõe trabalhar na base, com a educação e a juventude. Em Monteiro Lobato, foi implementada uma formação para professores da rede pública com foco na Nova Agenda Urbana (NAU), a transversalização do conceito de resiliência urbana em projetos pedagógicos, e formação para o autoconhecimento, com o intuito de preparar as pessoas para vivenciar as mudanças e transformações.

A prefeita de Pelotas (RS), Paula Mascarenhas, concorda que há uma resistência às mudanças a começar dos indivíduos e aponta um fator: a atual desconfiança das pessoas com as instituições públicas e o descrédito em relação à política como uma ferramenta transformadora. Por isso ela defende que o poder público se coloque próximo ao cidadão, para entender e responder seus anseios.

A prefeita ilustra esse pensamento com o caso de um menino chamado Samuel. “Nos municípios e nas políticas territoriais, as pessoas têm nome, têm uma história de vida. A partir da história do Samuel, Pelotas está revendo as políticas habitacionais, de segurança e de prevenção à violência”, diz ela.

Tudo começou quando Samuel foi identificado como um aluno que sofria *bullying* na escola. Por meio do programa [Cada Jovem Conta](#) – Eixo de Prevenção Social do Pacto Pelotas pela Paz –, a prefeitura conseguiu descobrir que a criança era filha de um catador com uma ex-moradora de rua. A família morava de forma tão precária em meio ao lixo, que ele ia sujo para a escola. A história, portanto, deixou clara a relação entre habitação, desempenho escolar, inclusão social dos mais vulneráveis e prevenção à violência. “A vida futura do menino Samuel tem relação com a forma como vai morar daqui pra frente”, conclui a prefeita.

Mas, como os projetos habitacionais no Brasil são federais, Pelotas busca uma forma de bancar investimentos em habitação. Por enquanto, organizou um mutirão e construiu uma casinha, mas foi um caso específico. “A gente precisa transformar isso em política pública”, diz.

Paula Mascarenhas:

“



Nos municípios e nas políticas territoriais, as pessoas têm nome, têm uma história de vida. A partir da história do Samuel, Pelotas está revendo as políticas habitacionais, de segurança e de prevenção à violência”, diz ela.

”

Transversalidade e articulação regional

Como implementar as agendas globais localmente

A Agenda 2030, a Nova Agenda Urbana e o Acordo de Paris – para citar apenas três exemplos em meio a acordos internacionais relevantes – já configuram um grande marco ético para a sociedade global. Segundo Rodrigo Perpétuo, secretário-executivo do ICLEI na América do Sul, fazem parte de um processo sem precedentes de pactuação no plano internacional que tem a sustentabilidade como eixo central. “Todos esses acordos servem como guia para que prefeitos e demais autoridades locais implementem políticas de desenvolvimento nos territórios onde atuam”.

O próprio ICLEI, que este ano completa três décadas de atuação, vai nesse sentido: maior rede global de redes locais, prefeituras e estados do mundo, representa os governos junto às Nações Unidas para as agendas de clima e biodiversidade, com o intuito de trazer essas agendas para mais perto dos territórios.

Essa apropriação, entretanto, ainda se limita aos grandes centros urbanos e, quando muito, às cidades médias que possuem um engajamento internacional mais ativo. Segundo Perpétuo, alguns estados têm se lançado à cena internacional e trabalhado em coalizões para trazer essas agendas como norteadoras das suas políticas públicas, das suas estratégias de desenvolvimento e dos seus instrumentos de planejamento territorial e gestão urbana. Por isso, formar articulações e consórcios é um caminho importante para que os municípios menores se insiram em um contexto territorial e ampliem seu protagonismo.

Esse é o entendimento de Daniela de Cássia, prefeita de Monteiro Lobato. Os efeitos da pandemia exemplificam a necessidade de uma abordagem de atuação territorial. Localizada a 40 km de São José dos Campos, a 37 km de Santo Antônio do Pinhal e a 27 km de Caçapava, a pequena Monteiro Lobato está vulnerável ao aumento do contágio pelo novo coronavírus pois, segundo ela, os prefeitos de várias cidades flexibilizaram medidas de isolamento social neste ano eleitoral.

Para a prefeita, não se pode pensar em políticas públicas isoladas em cada município uma vez que o impacto é territorial. O mesmo vale para questões ambientais, como a biodiversidade e a qualidade da

Rodrigo Perpétuo:

“

Todos esses acordos servem como guia para que prefeitos e demais autoridades locais implementem políticas de desenvolvimento nos territórios onde atuam.

”



água e do ar, que não respeitam as divisões políticas. “Não consigo pensar no desenvolvimento do País se não for através de políticas integradas e, por isso, acredito que os consórcios públicos deveriam ser grandes protagonistas”, afirma.

A consolidação de consórcios públicos e a atuação intermunicipal são propostas da prefeita para fortalecer a capacidade de ação dos municípios. Um exemplo é a tentativa de compra pública integrada (entre municípios que integram consórcios junto a Monteiro Lobato) de testes clínicos para detecção da Covid-19, vendidos em lotes a partir de 100 mil unidades.

A maneira mais efetiva de se implementar as agendas globais na gestão local é torná-la transversal nas diversas políticas, como de saúde, mobilidade, educação, saneamento básico e assim por diante. O primeiro passo é compreender que sustentabilidade é bem mais que meio ambiente – pasta onde geralmente fica atrelada. Tanto Campinas como Barcarena são pelo menos dois exemplos concretos do esforço em tornar transversal a sustentabilidade nas diversas pastas, assumindo-a como uma política de desenvolvimento municipal. Esse esforço requer articulação dentro e fora dos limites dos municípios, como se vê, por exemplo, em Extrema (MG) e Mercedes (PR).

Em Campinas, a secretaria de Verde e de Meio Ambiente foi acrescida de Desenvolvimento Sustentável em sua nomenclatura. Segundo Perpétuo, do ICLEI, Campinas tornou-se uma referência internacional de gestão territorial sustentável, em articulação e parceria com o governo do estado e com as cidades da região metropolitana. “A gestão ambiental não pode

ficar aprisionada a uma secretaria X, Y ou Z. A primeira questão, decisiva, é que para se fazer planejamento territorial a Agenda 2030 precisa estar no centro do planejamento urbano”, afirma Menezes.

Exemplos de transversalidade na gestão em Campinas ocorreram quando a secretaria coordenou e elaborou, em 2013, o plano de saneamento, com a participação de 12 pastas do município. De 76% de esgoto coletado e tratado, Campinas passou para 90% e caminha para 100% ainda este ano. O programa inclui criação de corredores ecológicos, recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e educação ambiental. No [Projeto Reconnecta RMC](#), voltado para a recuperação e conservação de fauna e flora, Campinas obteve a adesão de 20 municípios. Também na agenda do clima, 20 prefeitos aderiram e a região prepara um inventário de gases de efeito estufa e gases poluentes e um plano de redução de emissões para os anos de 2025, 2030, 2040 e 2060.

Menezes reforça que as ações em clima, biodiversidade e água não são meramente ambientais: é uma agenda social e também econômica. Haja visto que, durante a crise hídrica de 2014 e 2015, a região metropolitana de Campinas ficou

Daniela de Cássia:



“ Não consigo pensar no desenvolvimento do País se não for através de políticas integradas e, por isso, acredito que os consórcios públicos deveriam ser grandes protagonistas.

”

um ano e meio sem poder receber uma nova empresa porque não tinha a outorga do Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE). Isso mostra como a crise hídrica impediu os investimentos privados e a geração de emprego na região.

Transversalizar a sustentabilidade em todas as áreas da gestão pública não só evita perdas, como traz ganhos de economia e eficiência à gestão pública. Patrícia Menezes, da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, conta que, ao abordar a temática da Agenda 2030 junto a prefeitos e governadores, a pergunta que costuma surgir é quanto custa a sua implementação. Ela responde que, além de não custar nada a mais, ainda potencializa recursos financeiros e humanos, evitando duplicidade ou sobreposição. É comum haver setores dentro do mesmo órgão trabalhando com pautas semelhantes e gastando recursos para fazer ações similares. Por isso, a diretora entende que implementar a Agenda 2030 é também um exercício para se vencer uma barreira dentro da administração pública: a excessiva departamentalização.

Na Semas do Pará, que está em processo de institucionalização da Agenda 2030, uma das pautas é justamente o desenvolvimento de capacidades locais dos gestores dos 144 municípios do estado, para que

passem a ter uma visão mais integrada, que vai além do meio ambiente e permeia o planejamento urbano como um todo.

Água como fio condutor

“Praticar a sustentabilidade não é difícil e nem caro”, afirma a prefeita de Mercedes (PR), Cleci Loffi. “Mas é preciso que os municípios se fortaleçam de forma regionalizada. Sozinhos, não conseguimos ir muito longe”. A prefeita fala por experiência própria, pois preside dois arranjos territoriais: o Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (Ciscopar), que abrange 18 municípios, e o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, que reúne 16 municípios.

Um programa relevante na região foi o [Cultivando Água Boa](#), uma iniciativa da Itaipu Binacional, que promoveu junto aos 29 municípios da bacia hidrográfica do Rio Itaipu – dos quais 16 são lindeiros – o controle de erosão, a conservação de nascentes e a manutenção e pavimentação de estradas no entorno. Com essas medidas, evitou-se o carreamento de terra e areia para o lago, impedindo seu assoreamento, enquanto se garantiu a oferta e a qualidade de água na região. Segundo a prefeita, um estudo da própria Itaipu indicou que a quantidade de resíduos coletada a cada dia levava a um ano a menos na vida útil da usina. Antes do Cultivando Água Boa, a vida útil da usina era estimada em apenas 40 anos.

Loffi defende o fortalecimento dos municípios, mas de forma regionalizada. Ou seja, que ambos precisam se unir e saber lidar com as mais variadas perspectivas e culturas. “A diversidade precisa ser entendida como um ganho e não um problema”, afirma. Para ela, os consórcios

Cleci Loffi:

“

Praticar a sustentabilidade não é difícil e nem caro”, afirma a prefeita de Mercedes (PR), Cleci Loffi. “Mas é preciso que os municípios se fortaleçam de forma regionalizada. Sozinhos, não conseguimos ir muito longe.

”



e Conselhos são espaços fundamentais para somar as forças diante das diferenças. “O trabalho unificado é o que vai reger os próximos passos”.

A água serviu como um fio condutor também em Extrema (MG), onde a experiência do Programa Conservador das Águas provou-se tão positiva que inspirou um modelo de política pública e governança: o Projeto Conservador da Mantiqueira. A iniciativa tornou-se referência nacional e internacional de conservação e restauração florestal de áreas rurais para a segurança hídrica local e regional.

O [Plano Conservador da Mantiqueira](#) é uma articulação de 280 municípios presentes na Serra da Mantiqueira, um território que abrange áreas dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e abriga nascentes de rios que alimentam os reservatórios de Furnas e abastecem as maiores regiões metropolitanas do Brasil: São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro. Tem como mote um *slogan* poderoso: “Quem mantém a floresta viva, não precisa de volume morto”.

O personagem por trás do desenvolvimento dessa iniciativa é Paulo Henrique Pereira, secretário de Meio Ambiente de Extrema há 25 anos e idealizador do Conservador das Águas, programa criado com base em uma estratégia de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Por meio do PSA, os proprietários rurais que aderem ao programa recebem para conservar as florestas e as nascentes. A história desse programa pode ser acompanhada [neste vídeo](#).

O programa evoluiu quando Extrema passou a atrelar a conservação das águas a programas de clima. Em 2016, foi criado

o programa [Extrema no Clima](#), que inclui inventário dos gases de efeito estufa e o combate à mudança climática. Por meio desse programa, parte dos impostos que o munícipe já paga passou a ser destinada a neutralizar emissões dos veículos, por meio do plantio de árvores e restauração florestal. Segundo o secretário, são plantadas 300 mil árvores por ano.

Além de endereçar as emissões das chamadas pessoas físicas, Extrema tratou de implantar mecanismos para o setor privado e, em 2017, fez um arranjo para municipalizar o licenciamento ambiental. A compensação das emissões tornou-se lei para todos os empreendimentos, desde um posto de gasolina, uma oficina mecânica, até uma grande indústria.

Além disso, Extrema conseguiu, junto à agência estadual de saneamento, a utilização de 4% da receita da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) gerada no território do município para seu programa de proteção aos mananciais, como parte da política municipal de saneamento do município.

Esse conjunto articulado de medidas, segundo Pereira, gerou um bom arranjo operacional e financeiro para dar suporte às políticas públicas integradas de segurança hídrica, saneamento, conservação do solo e das florestas. Com isso, Extrema, hoje, é capaz de gerar receitas próprias para implantar uma política climática de longo prazo, que tem como meta reduzir ao máximo as emissões até 2030 e, o que não for possível, neutralizar.

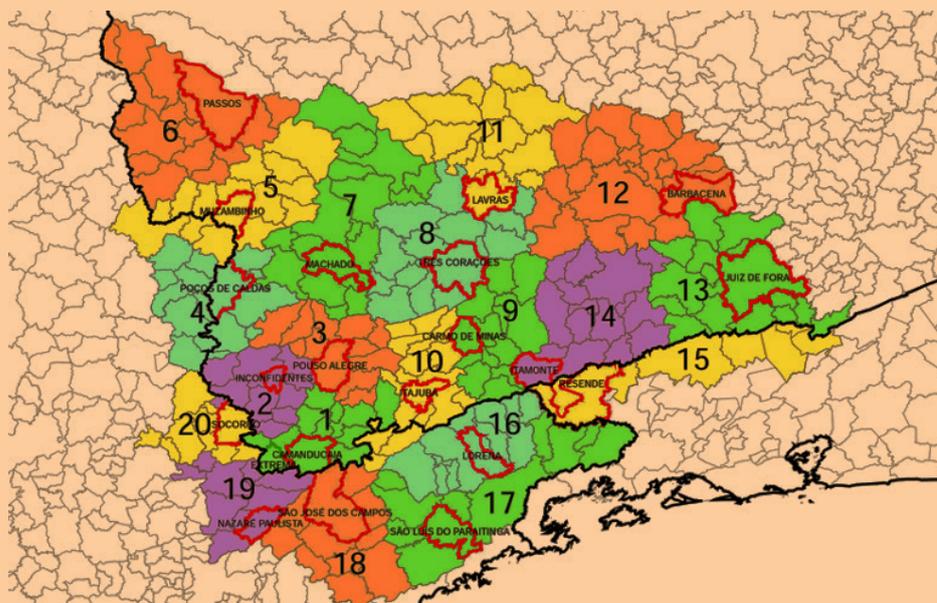
Com o Plano Conservador da Mantiqueira, Pereira explica que a ideia não é implantar a bem-sucedida experiência de Extrema em outros locais, mas sim usar

o caso como uma inspiração, mostrando o que foi feito lá e o que seria possível fazer em outros municípios.

“Para isso, criamos uma metodologia e começamos em 2017, já com as novas administrações, a percorrer toda essa região, que se estende por 100 mil quilômetros quadrados”, conta ele. De modo a engajar prefeitos e associações, Perei-

ra usa a seguinte metodologia: primeiramente forma-se um núcleo de municípios (*atualmente há 20, ver mapa*), desenha-se uma política pública para aquele território; cada um dos municípios do núcleo cria estrutura e busca apoio financeiro para projetos-piloto, e depois capacitam-se os técnicos para desenvolver programas de pagamento por serviços ambientais.

Núcleos de municípios do Plano Conservador da Mantiqueira



Paulo Pereira:

“

Há uma grande necessidade de formar pessoas, técnicos e novas lideranças. Daí a importância de trabalhar com as instituições de ensino e de pesquisa, para capacitar muito bem esse pessoal e, a partir disso, um município poder ajudar o outro, formando uma rede.

”

O objetivo, agora, é expandir o Plano dos atuais 284 municípios para 425, levando esses conceitos também para a região da Zona da Mata mineira, a fim de que cada vez mais municípios adotem essa agenda, que envolve restauração florestal, conservação de solo, capacitação e formação de pessoas.

“Há uma grande necessidade de formar pessoas, técnicos e novas lideranças.

Daí a importância de trabalhar com as instituições de ensino e de pesquisa, para capacitar muito bem esse pessoal e, a partir disso, um município poder ajudar o outro, formando uma rede”, diz. Afinal, todo esse território já é natu-

ralmente articulado por seus rios, que formam uma rica rede intercomunicante. A natureza é capaz de inspirar o diálogo por todo o território, mas, para isso ocorrer efetivamente, é preciso vontade política da sociedade.

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

As reflexões e apontamentos debatidos neste segundo 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:



Parte 1



Parte 2



Parte 3